Sentencia C-735/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Ausencia de razones específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: expediente D-7148

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 (parcial) de la ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Rodrigo Ocampo Ossa.

Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Rodrigo Ocampo Ossa, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó la inexequibilidad del artículo 55 (parcial) de la ley 472 de 1998.

Admitida la demanda por el Magistrado Sustanciador, en la misma providencia, ordenó notificar de la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministro del Interior y de Justicia, e invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal para que intervinieran en el proceso, si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre las demandas de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998 y se subraya el aparte demandado.

“LEY 472 DE 1998”

(agosto 5)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO III.

CAPITULO III.

DE LA JURISDICCION Y COMPETENCIA

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

I. LA DEMANDA

En términos generales, el demandante solicita la inexequibilidad del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 por vulnerar el Preámbulo y los artículos 88 y 229 de la Constitución Política.

Para sustentar su ataque el actor tras hacer un recuento de la jurisprudencia constitucional respecto del artículo 1º Superior, concluye que el objeto de la acción pública y la función de la Corte Constitucional, además de decidir sobre la constitucionalidad de las normas que violan la Constitución, tiene que ser el de decidir sobre aquéllas que no la desarrollan adecuadamente o impiden de alguna manera conseguir sus objetivos (ver Preámbulo), así no parezca que la violan.

A continuación relata el origen de las acciones colectivas en el derecho anglosajón y del debate y estudio sobre la inclusión de las mismas en la nueva carta Política que se dio en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente elegida en 1.989, con base en el proyecto presentado por los delegatarios Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe y Eduardo Verano de la Rosa.

Como razones de inconstitucionalidad basadas en el artículo 1º de la Constitución Política menciona que el principio de solidaridad es uno de los valores fundamentales de la nacionalidad, y que aquella se rompe siempre que hay desigualdad en el trato de situaciones idénticas como ocurriría si a un ciudadano que ha sufrido un perjuicio se le niega la indemnización que se le otorga a otro en las mismas condiciones por un simple razonamiento procedimental.

Respecto del articulo 88 de la Carta fundamenta su vulneración en una apreciación que sobre el mismo hizo esta Corporación en providencia que el actor no identifica y de la cual concluye que “En la medida que la norma está restringiendo con una caducidad basada en el ejercicio temporal de la acción de una persona que está en igualdad de condiciones, pero que por otra parte está representada en el proceso por el demandante, se genera una inequidad ajena al querer de la Constitución”.

En lo que toca con el artículo 229 Superior, asevera que el argumento central de la violación constitucional lo pone en boca de la Corte en sentencia que tampoco identifica, donde presuntamente la esta Corporación decidió, en un caso concreto, inaplicar el segmento atacado del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, al parecer en una decisión de Sala cuando, según transcribe el libelista, dijo:“Encuentra la Sala que en oposición al contenido de todas estas normas, cuando se regula el derecho de quienes no intervinieron en el proceso, de acogerse a los efectos favorables de la sentencia, el aparte “y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado” del artículo 55 de la Ley 472 impide efectivamente hacer uso de ese derecho. La frase señalada es abiertamente incompatible con la Constitución, pues una simple lectura del texto basta para advertir la oposición flagrante al mandato constitucional contenido en el artículo 229, por lo que el juzgador cuando se enfrenta a este precepto debe optar por inaplicarlo”.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Martín Bermúdez Muñoz, obrando en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene para manifestar su acuerdo con la inexequibilidad solicitada en la demanda por considerar que la caducidad prevista en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998 opera respecto del grupo y no respecto de cada uno de sus integrantes. “Presentada la demanda por el representante del grupo, se interrumpe el término de caducidad para todo el grupo de víctimas que ha sufrido el daño”.

Añade que si, de conformidad con el artículo 88 de la C.P. , la acción se concede a un grupo de personas y según la ley 472 de 1998, el apoderado que presenta la demanda representa al grupo y no exclusivamente a su poderdante o poderdantes, es claro que la demanda presentada dentro del término legal se entenderá presentada dentro de dicho término, no sólo para los demandantes, sino para todo el grupo.

Manifiesta que cuando la demanda se presenta antes de vencido el término de caducidad, ella debe entenderse presentada en término para todo el grupo. Por esta razón, a los integrantes del mismo que no presentaron la demanda y no se hicieron parte en el proceso no puede oponérseles la caducidad de la acción para negarles el derecho a reclamar su indemnización, luego de que se profiera sentencia favorable.

Advierte que el aparte del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, demandado, contiene una disposición que contradice totalmente la mencionada regla, en la medida en que establece que la petición que pueden presentar los miembros del grupo para acogerse a los efectos de la sentencia, solo puede hacerse si su propia pretensión no ha caducado, con lo cual evidentemente desconoce el tratamiento grupal de la pretensión.

Aduce que de aplicarse la norma transcrita, la acción de grupo perdería su sentido propio,

pues implicaría la necesidad de que todos los miembros del grupo de víctimas presentaran la demanda o se hicieran presentes al proceso antes de que caducara la acción, cuando lo que persigue dicha acción que la sentencia tenga el efecto de reparar los daños sufridos sin que los miembros del grupo hagan parte en el proceso.

Resalta que la Sección Tercera del Consejo de Estado, a partir de la sentencia del 6 de octubre de 2005, ha inaplicado esta disposición, vía excepción de inconstitucionalidad, al considerar que dicha regla atenta contra el derecho constitucional de acceso a la justicia.

Estima que solicitar la inclusión al grupo no implica, de ninguna manera, formular una petición o pretensión para sí mismo, porque la sentencia se pronunciará sobre el daño sufrido por el grupo y cada una de las personas que forman parte del mismo tendrá la posibilidad de reclamar su indemnización individual, independientemente de que haya participado o no en el proceso.

Por tal razón, en el aspecto procesal, quien ejerce este derecho no presenta individualmente una demanda, se acoge a la que fue presentada, en la medida en que estima que forma parte de dicho grupo.

Desde el punto de vista del interviniente el efecto que tiene el ejercicio del derecho a participar en el proceso, en la primera oportunidad prevista por la norma, esto es, antes de la expedición del auto de apertura a pruebas, es la posibilidad de solicitar para si el reconocimiento de daños extraordinarios y de ejercer los derechos como parte en el mismo, mientras quien interviene luego de proferida la sentencia, no podrá solicitar para si daños extraordinarios ni el reconocimiento de costas.

Concluye que la segunda parte del inciso primero del artículo 55 de la ley 472 de 1998, en la cual se encuentra incluido el aparte demandado, no tiene ninguna aplicación práctica en el proceso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, en concepto número 4507 de marzo 4 de 2008, solicita a la Corte Constitucional dictar sentencia inhibitoria por ineptitud de la demanda.

Estima la vista fiscal que, la demanda no satisface las condiciones argumentativas mínimas ni ofrece razones claras, ciertas, específicas, amplias y pertinentes que permitan determinar el concepto de la violación, según los criterios que al respecto ha fijado la Corte Constitucional.

Analiza a continuación cada uno de los planteamientos hechos por el actor y encuentra que el demandante se limita a afirmar que la norma impugnada vulnera el principio de solidaridad, sin sustentar esa aseveración. Adicionalmente respecto de la violación de los artículos 88 y 299 superiores, “el accionante cita fragmentos que, dice, corresponden a providencias emitidas por la Corte Constitucional, pero no llega siquiera a identificar tales pronunciamientos, y mucho menos a construir un cargo apoyado en ellos”.

Considera que el accionante no desarrolla un hilo argumentativo sobre el carácter vinculante del precedente, o sobre las razones por las cuales habrían de considerase dichas

providencias, en la interpretación del aparte atacado.

Observa que en todo caso “la jurisprudencia constitucional no puede ser empleada como excusa para relevar, o eludir, la carga argumentativa que pesa sobre el accionante en la elaboración de su demanda”.

Conforme a las consideraciones expuestas, el Ministerio Público concluye que “ya sea por defecto argumentativo, o por una inadecuada implementación de la jurisprudencia, la demanda no posee los suficientes elementos como para dar lugar a un pronunciamiento como el exigido para el control de constitucionalidad a petición ciudadana”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

2. La materia sujeta a examen

Corresponde a la Corte decidir si la expresión “y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes” contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 vulnera el Preámbulo y los artículos 88 y 229 de la Constitución y debe por tanto ser retirado del ordenamiento legal.

3. Ineptitud de la demanda

Para comenzar es necesario resolver la solicitud de inhibición presentada por el Procurador General de la Nación, por considerar que los cargos formulados en la demanda no responden a los criterios que se derivan de la repetida jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque el demandante se limita a afirmar que la norma impugnada vulnera el principio de solidaridad, sin sustentar esa aseveración, cita fragmentos que, dice, corresponden a providencias emitidas por la Corte Constitucional, pero no llega siquiera a identificarlas, y mucho menos a construir un cargo apoyado en ellas.

En efecto el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, establece que las demandas de constitucionalidad deben presentarse por escrito, indicar el porqué la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto, señalar las disposiciones legales acusadas y las normas constitucionales violadas y, especialmente, presentar las razones en que se fundamenta la acción.

Al respecto ha sido doctrina reiterada de esta Corte que la protección del derecho consagrado en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política, sin que ello conlleve una rigurosidad tal que impida a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y en el entendido que la duda, en virtud del principio pro actione, ha de resolverse en favor del actor, depende de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, condiciones éstas que ha definido a lo largo de su jurisprudencia así: i) la claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia

del concepto de la violación, y permitir al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa; ii) la certeza significa que la demanda recaiga sobre una proposición o disposición jurídica real y no deducida por el actor, implícita o inexistente, que permita deducir la inconstitucionalidad de la misma en tanto esta se desprende del texto normativo; iii) las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto, por lo cual no resulta aceptable que se deba resolver a partir de argumentos imprecisos, indefinidos, indirectos, abstractos y generales, no relacionados con las disposiciones cuya constitucionalidad se pone en duda; iv) la pertinencia significa que la censura que haga el demandante debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en el enfrentamiento entre la norma Superior y la atacada, por lo cual no son de recibo argumentos subjetivos, de conveniencia o relativos a la solución de un caso particular y v) la suficiencia se refiere a la formulación de los elementos tanto argumentativos como probatorios capaces de despertar una duda razonable sobre la inexequibilidad de la norma que se ataca en sede de constitucionalidad1.

Efectuada esta precisión, al examinar la demanda, encuentra la Corte que la misma no cumple con los requisitos necesarios para constituir verdaderos cargos, como quiera que las razones en ella expuestas carecen de especificidad, pertinencia y suficiencia, por cuanto el libelista se limita a hacer afirmaciones generales sobre el contenido de los cánones que se consideran vulnerados. Los argumentos planteados por la censura, en relación con la presunta violación de normas Superiores señalan que éstos consagran el principio de solidaridad como uno de los valores fundamentales de la nacionalidad, y que aquella se rompe siempre que hay desigualdad en el trato de situaciones idénticas como ocurriría si a un ciudadano que ha sufrido un perjuicio se le niega la indemnización que se le otorga a otro en las mismas condiciones por un simple razonamiento procedimental, fundamenta la transgresión del artículo 88 de la Carta en una apreciación que sobre el mismo hizo esta Corporación, y en lo que toca con el artículo 229 Superior, asevera que el argumento central de la violación constitucional lo pone en boca de la Corte en sentencia que tampoco identifica, donde presuntamente la esta Corporación decidió, en un caso concreto, inaplicar en un caso concreto, el segmento atacado del artículo 55 de la Ley 472 de 1998.

Para la Corte, las afirmaciones plasmadas en el escrito de la demanda son generales, pues si bien se refieren a una norma real que se encuentra vigente y señalan las normas Superiores que consideran violadas, no se concreta en ellas una evidencia que demuestre la inexequibilidad que pudiera derivarse de la relación existente entre el texto acusado y la Constitución. Adicionalmente; si bien es importante mencionar la jurisprudencia en relación con la importancia del artículo 88 Superior, o los casos particulares en que ha dejado de aplicarse una norma para proteger un derecho, ello no es una prueba suficiente de que la norma atacada contraríe las normas constitucionales que se estiman violadas. Se trata de simples afirmaciones que no demuestran la existencia de oposición alguna entre el el aparte demandado del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 y los textos del Preámbulo y los artículos 88 y 229 de la Carta.

Tampoco resultan pertinentes ni suficientes los argumentos planteados, pues el demandante no demostró cómo el aparte del artículo 55 conduce a la vulneración de las normas por él señaladas, y de la lectura del libelo que dio origen a la presente acción no surge una duda

razonable sobre la exequibilidad de la norma acusada, que no puede derivarse de la simple exposición del contenido normativo que consideran transgredido, o de la transcripción de apartes de providencias no identificadas y obligaría a la Corte a estructurar un cargo que de suyo no es oficioso sino rogado.

Dado que el actor no logró explicar cómo la norma atacada vulnera las normas Superiores esta Corporación halla razón al Procurador General de la Nación en la observación según la cual la demanda no satisface las condiciones argumentativas mínimas ni ofrece razones claras, ciertas, específicas, amplias y pertinentes que permitan determinar el concepto de la violación, según los criterios que al respecto ha fijado esta Corporación de manera que la ineptitud de los cargos formulados impide a la Corte pronunciarse de fondo sobre ellos, ante lo cual se declarará inhibida.

En relación con la interpretación que ofrece el Instituto Colombiano de Derecho Procesal a la norma atacada, cabe anotar que quien plantea tal argumento no tiene la calidad de demandante y como interviniente no está facultado para proponer cargos, cuya formulación no permite a otros ciudadanos y al Ministerio Público pronunciarse sobre ellos, por lo cual la Corte no entrará a analizar el asunto planteado por esa organización2.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo, en relación con la constitucionalidad de la expresión “y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes” contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, respecto de los cargos formulados, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Impedimento aceptado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otros, los Autos de Sala Plena 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y Sentencias C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández, C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-504 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-090 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-509 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-357 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C, 374 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1048 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-012 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-013 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Gálvis,

C-040 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-380 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-645 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-876 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-955 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1044 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-011 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, C-052 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, C-177 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-201 de 2001 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-308 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Sentencia C-977 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa