

PRETENSIONES EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos que deben cumplir

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Debe contener una directa e inequívoca pretensión de inconstitucionalidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Solicitud de exequibilidad condicionada/PRETENSION DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia

La pretensión de exequibilidad sujeta a condicionamientos conlleva al ejercicio indebido de la acción de inconstitucionalidad, “pues es la Corte Constitucional...la que soberanamente determina cuales son los efectos de sus decisiones tomando en consideración los cargos formulados por quienes hacen uso del derecho previsto en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, desarrollados por el Decreto 2067 de 1991” y no resulta de recibo la pretensión de adicionar un contenido normativo en sentido contrario al previsto en la disposición acusada. Tal es el caso que ocupa la atención de la Corte por cuanto el actor no pretende la inexecuibilidad de la disposición acusada, sino que por el contrario, al solicitar que se declare la exequibilidad de manera condicionada de la norma acusada, orienta el análisis de constitucionalidad hacia su personal interpretación del artículo acusado, según el cual, se echa de menos los supuestos que considera debió prever al no haber diferenciado ni morigerado los casos concedidos de los negados respecto al amparo de los derechos e intereses colectivos. Pretensión que no se acompasa con el objeto de la acción de inexecuibilidad y que, por ende, escapa al control abstracto de constitucionalidad.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No aplicación

Referencia: expediente D-6301

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 de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Santiago Guijó Santamaría.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., primero (1) de noviembre de dos mil seis (2006).

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Santiago Guijó Santamaría demandó el artículo 35 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.”

Mediante auto del veintitrés (23) de mayo de 2006, se admitió la demanda y dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; así mismo, se ordenó fijar en lista la norma acusada para efectos de la intervención ciudadana y comunicar la iniciación de este asunto al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, como también al Ministro del Interior y de Justicia, para que, de considerarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. De igual forma, se invitó a participar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

Debe advertirse que el presente asunto fue inicialmente repartido al magistrado Alvaro Tafur Galvis, cuya ponencia no fue aprobada por la mayoría de la Sala Plena, por lo que se designó como nuevo ponente a la magistrada Clara Inés Vargas Hernández, según consta en Acta de 1 de noviembre de 2006. En atención a lo anterior, se recoge en esta decisión casi la totalidad de los antecedentes del proyecto de sentencia originalmente presentado por el magistrado Alvaro Tafur Galvis.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 43.357 del seis (6) de agosto de 1998.

“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 II

DE LAS ACCIONES POPULARES

CAPITULO IX.

Sentencia.

Artículo 35. Efectos de la sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.”

I. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte “que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, bajo el entendido de que la sentencia que conceda el amparo de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda hace tránsito a cosa juzgada absoluta y tiene efectos ‘erga omnes’, mientras que las sentencias que nieguen el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir siempre y cuando no surjan nuevos hechos o circunstancias que los amenacen o vulneren, o que se presenten pruebas que demuestren que real y efectivamente se amenazan o vulneran los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda inicial y a las cuales no tuvo acceso el juez al momento de decidir la demanda de acción popular.”

La demanda empieza por aclarar los estudios adelantados en esta materia por la Fundación Ombudsman Colombia, que dirige el actor lo cual no se opone a la presentación de la acción de inconstitucionalidad en calidad de ciudadano en ejercicio. Adicionalmente, manifiesta que el objetivo particular de la demanda “es ajustar la ley (general y abstracta) de acciones populares a la Constitución Nacional”, indicando que dicha Fundación como el actor representan los intereses de la señora Laura Díaz Herrera dentro de la acción popular 2002-2018, que se tramita en la Sección Segunda del Consejo de Estado, cuyas pretensiones fueron negadas en primera instancia por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en virtud “de la excepción de cosa juzgada. Esta declaración con el objetivo de darle la seriedad que le corresponde al asunto”.

Inicia su exposición de la demanda refiriendo a la jurisprudencia constitucional sobre la cosa juzgada en materia de acciones populares, para lo cual trae a colación la sentencia C-215 de 1999. Señala que en dicha oportunidad se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en el entendido que “la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto,

evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.”

Indica que la Corte ha debido extender el alcance de dicho fallo de exequibilidad condicionada al artículo que ahora se demanda, en virtud del principio de unidad normativa, pues, el efecto de cosa juzgada de la sentencia que se profiere en las acciones populares no se predica sólo de aquélla que aprueba el pacto de cumplimiento, sino de cualquiera otra que pone fin al proceso, en especial cuando se deniegan las pretensiones de la demanda. Aduce que “como dicho pronunciamiento no se produjo, se hace necesario demandar la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley 472 de 1998”. Y agrega que “si de acuerdo con la sentencia mencionada en un pacto de cumplimiento en el que se acuerda la protección de determinado derecho colectivo el carácter de cosa juzgada de la sentencia que lo aprueba es relativo con más veras lo será el de una sentencia que niega su protección.”

Luego de citar algunos apartes de la sentencia C-215 de 1999, el actor pasa a referirse a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la cosa juzgada en las acciones populares. Señala que los precedentes más importantes sobre dicho tema están contenidos en las sentencias del 7 de noviembre de 2002 (expediente 2002-0002) y del 11 de septiembre de 2003 (expediente 2001-09257), los cuales son reiterados en otros fallos del 11 de diciembre de 2003 (expediente 2002-9257), 12 de febrero de 2004 (expediente 2002-1700) y 2 de junio de 2005 (expediente 2004-00814), proferidas por la Sección Tercera de dicha corporación. Añade que como estos fallos no son obligatorios para otros jueces conforme al artículo 230 superior, se han proferido decisiones en los cuales se ha aplicado literalmente el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en clara violación de la Constitución, “sin que necesariamente se tenga que dar una interpretación de la misma, ya que la norma es clara”.

A continuación, cita apartes de las sentencias del 7 de noviembre de 2002, 11 de septiembre de 2003 y 12 de febrero de 2004, proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, para referir a la sensibilidad de la cosa juzgada en las acciones populares y que uno de los especiales lineamientos trazados es la identidad de los demandados en uno y otro proceso, para así significar que “aunque no se exige identidad de los demandantes o actores populares, sí se requiere que exista una identidad en los accionados, es decir que no habrá cosa juzgada si los demandados son diferentes”.

En relación con las normas constitucionales consideradas violadas, el demandante indica que la norma acusada desconoce el artículo 2 de la Constitución, en cuanto al principio de efectividad de los derechos, pues, establece que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada absoluta, sin diferenciar los casos concedidos de los que niegan las pretensiones de la demanda en los cuales sólo debería producirse la cosa juzgada relativa al no protegerse los derechos e intereses colectivos. Considera así que la sentencia desestimatoria de las pretensiones de la demanda no puede tener efecto de cosa juzgada absoluta, ya que es

posible que el interés colectivo continúe afectado, sólo que quizá en el proceso no se pudo probar dicha circunstancia. Se harían intangibles los fallos que niegan la protección del interés colectivo, así aparezcan pruebas que permitan demostrar su quebrantamiento o “porque se vea enfrentada a una nueva vulneración de los derechos colectivos sobre los que versó la sentencia, ya sea por causas distintas o hechos nuevos”, por lo que se “despoja a la comunidad de ejercer una nueva acción popular para corregir una nueva situación de vulneración de esos derechos colectivos o para demostrar que en efecto existió y ha existido una vulneración a sus derechos.”

Respecto al desconocimiento del artículo 29 de la Constitución, anota que la titularidad de la acción popular es difusa y, en esa medida, puede darse que el demandante no pertenezca a la comunidad afectada, no cuente con la idoneidad suficiente para demandar, no tenga acceso a la información relevante para sacar adelante la acción, no cuente con el apoyo técnico que el caso requiere, no solicite pruebas o, simplemente, obre de mala fe a partir de una demanda que de antemano quiere llevar a su fracaso. Por tanto, en tales casos, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 vulnera el derecho al debido proceso “tanto de la comunidad como de un posterior actor que quiera demandar la protección de determinado derecho colectivo, después de que ya había cursado sin éxito un proceso con el mismo objeto.” En esa medida “la norma acusada priva a potenciales actores populares y a la comunidad misma del ejercicio de una nueva acción popular en virtud de un anterior pronunciamiento desfavorable impidiendo que hagan ejercicio del derecho de defensa y por lo tanto desconociéndoseles el derecho al debido proceso”, por lo que resultan aplicables los mismos lineamientos que sentó la Corte en la sentencia C-215 de 1999, en relación con la providencia que aprueba el pacto de cumplimiento.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cuanto a la vulneración del artículo 229 de la Constitución, el demandante recogiendo lo expuesto anteriormente señala que teniendo en cuenta el carácter permanente de los derechos e intereses colectivos en cabeza de la comunidad cuya protección no se agota ni se satisface con un solo pronunciamiento judicial especialmente cuando niega el amparo solicitado, así como el carácter difuso de su titularidad, no se puede limitar el acceso a la administración de justicia de la comunidad cuando persiga defenderlos de nuevos hechos que lo amenacen o vulneren o de situaciones anteriores prolongadas en el tiempo que no pudieron demostrarse en el proceso que concluyó con fallo negativo. Indica que la disposición acusada “limita el acceso a la justicia de la comunidad afectada y se aparta de los elementos de permanencia del derecho colectivo, de su titularidad difusa y de la legitimación popular para demandar su protección y establece la cosa juzgada de manera absoluta, inclusive para los fallos de acción popular en los que se niega la protección del interés colectivo...”.

Señala que el quebrantamiento del artículo 229 superior, también se presenta por “darle prevalencia a las formalidades sobre el derecho sustancial”, en la medida que se establece un formalismo excesivo “en detrimento de la realización material y efectiva de los derechos e

intereses colectivos”, ya que todos los fallos se protegen con el efecto de intangibilidad, sin importar si se ha resguardado o no el interés de la comunidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia interviene en el proceso a través de apoderado judicial, para solicitar en primer lugar que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo por ineptitud sustancial de la demanda, ya que el actor parte de una errada concepción de la acción de inconstitucionalidad al pretender no la inexecutable de la disposición acusada sino la exequibilidad de manera condicionada o la adición de un contenido de regulación distinto al previsto. Cita para tal efecto, las sentencias C-806 de 2001, C-937 de 2003 y C-508 de 2004.

Expone que en caso de que la Corte decida estudiar la norma acusada, se debe declarar su exequibilidad. Para tal efecto, empieza por señalar que el objetivo de las acciones populares es proteger los derechos e intereses colectivos, o evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio que recae sobre ellos y restituir las cosas al estado anterior, tal como se señaló en la sentencia C-215 de 1999. Manifiesta que en ese sentido la legitimación es amplia y los efectos de la sentencia se extienden a toda la colectividad, lo que cambia la concepción tradicional de “parte” que existe en la generalidad de los procesos.

Con base en lo anterior, considera que el actor interpreta indebidamente la norma demandada, pues, ella no impide iniciar una nueva acción cuando se trata de “hechos o causas distintas” a las alegadas en el proceso inicial, de forma que en estos casos la sentencia definitiva tendría efecto de cosa juzgada relativa, tal como ya se dijo para aquella que aprueba el pacto de cumplimiento.

Agrega que en esa medida no es necesario declarar la constitucionalidad condicionada de la norma demandada, pues la ratio decidendi de la sentencia C-215 de 1999, constituye doctrina constitucional que permite interpretar que la sentencia denegatoria de una acción popular produce efectos erga omnes “siempre y cuando no se presenten nuevos hechos o causas que legitimen la interposición de una nueva acción”.

Cita el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, para referir que la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo asunto 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. Al respecto, transcribe apartes de la sentencia del 18 de enero de 1983 de la Corte Suprema de Justicia (M.P. José María Esguerra Samper). Y añade que en la acción popular “la cosa juzgada opera como posibilidad de doble efecto dependiendo de si se presentan o no hechos nuevos o causas distintas de las que fundamentaron la acción inicial”, lo cual no representa una ruptura de la cosa juzgada sino su lectura armónica con el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998.

Considera que el objeto decidido en materia de acciones populares siempre va a ser la protección o no de derechos e intereses colectivos que “transcenden el ámbito de la mera individualidad para constituirse en entidades indispensables para la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad, y que por tanto, un fallo denegatorio de las pretensiones de una acción de este tipo, generará efectos de cosa juzgada relativa cuando se alegue que existen hechos y circunstancias que presuntamente los vulneren o pongan en peligro, por cuanto ello es consecuencia de las características propias de tales derechos, tales como: el hecho de que son difusos y que su titularidad esté en cabeza de toda la sociedad y cada uno de sus integrantes, en que son derechos de solidaridad, en que son derechos que para su efectividad y protección necesariamente requieren de la existencia y permanencia en el tiempo de los mecanismos participativos que garanticen la exigibilidad...”.

Concluye, entonces, que las características especiales de las acciones populares llevan a que la institución de la cosa juzgada tenga efectos erga omnes, “siempre y cuando no se presenten hechos o circunstancias que –aun cuando resulten idénticos a los que dieron pie a la denegación de pretensiones en una acción anterior- evidencien que realmente si están siendo vulnerados o puestos en peligro en el momento en que nuevamente se alegan y por ende hagan devenir de la misma efectos relativos que resultan indispensables para que se evite que, so pretexto de la intangibilidad de una fallo determinado, se deje atada de manos a la Administración de Justicia para defender tales derechos”.

2. Intervención ciudadana de Darío Alberto Múnera Toro

El ciudadano Darío Alberto Múnera Toro interviene para defender la exequibilidad de la norma acusada.

Sostiene, en primer lugar, que conforme al artículo 88 de la Constitución, el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad en la regulación de las acciones populares, de manera que los efectos de la cosa juzgada serán los que aquél determine y no “el que un persona considere que emanan de la voluntad del constituyente”.

Considera que para estudiar la norma acusada es preciso referir a los artículos 332 del Código de Procedimiento Civil y 175 del Código Contencioso Administrativo, aplicables por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, ya que aquéllos fijan pautas para establecer el significado y las características de la institución de la cosa juzgada en el caso de las acciones populares. Por tanto, no es posible hacer abstracción de dichas disposiciones para estructurar los cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, tal como lo hace equivocadamente el demandante.

A continuación, refiere a la relación que tiene la cosa juzgada y el recurso extraordinario de revisión, entre otras razones, porque el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, dispone que “la cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”. Con base en lo anterior, considera que la solicitud de declaratoria de exequibilidad condicionada del demandante merece algunos comentarios: i) la institución de la cosa juzgada deber mirarse también bajo los artículos 332 del C. de P.C. y 175 del C.C.A, y ii) se ignora el régimen del recurso extraordinario de revisión tanto en el procedimiento civil como en el contencioso administrativo -aplicables a las acciones populares-, una de cuyas causales es la relativa a las pruebas que el actor no pudo aportar durante el proceso “por fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la parte contraria”.

Sobre este último punto, hace énfasis en que no puede premiarse con el recurso extraordinario de revisión la negligencia o impericia de la parte que acude al proceso y no aporta las pruebas que tiene en su poder, pues, ello atentaría contra la lealtad procesal. Además, en las acciones populares cualquier tercero o el Ministerio Público pueden solicitar la práctica de pruebas, fuera de la facultad oficiosa del juez en esa materia, por lo que señala su desacuerdo “con la pretensión del demandante de obviar la cosa juzgada de las sentencias que niegan el amparo de un derecho o interés colectivo por la mera presentación de documentos decisivos después de la sentencia, esto es, sin considerar que esa presentación de documentos debe ser calificada” .

Finalmente, indica que se ignora “en los procesos derivados de la acción popular: el juez tiene amplias facultades para solicitar pruebas de oficio, hay participación del Ministerio Público, y cualquier persona puede acudir al proceso para coadyuvar la demanda...En otras palabras, hay que partir de la base de la idoneidad y seriedad de los elementos probatorios tomados en cuenta por al proferir una sentencia en los procesos derivados del ejercicio de las acciones populares; incluso cuando esa sentencia niega el amparo del derecho o interés

colectivo. No partir de esa base implica asumir que o el demandante, o el juez, o el Ministerio Público, o los terceros, o todos ellos carecen de las condiciones requeridas para intervenir en un proceso o para dirigirlo. La capacidad de las personas y la buena fe se presumen”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, allegó concepto número 4136, en el cual solicita que la Corte se declare inhabilitada para fallar la presente acción por omitir el actor expresar una pretensión específica y clara de vulneración del ordenamiento constitucional, lo cual en correspondencia con las sentencias C-806 de 2001 y C-508 de 2004, “constituye un ejercicio indebido de la acción de inconstitucionalidad; de tal manera, se configura una ineptitud sustantiva de la demanda que determinaría la declaración de inhabilitación de la Corte para pronunciarse de fondo”. Agrega que no obstante lo señalado en virtud del principio pro actione solicita que la Corte efectúe una interpretación de la demanda que permita el estudio de la norma acusada.

En dicho evento de pronunciarse de fondo sobre la norma acusada, concluye que debe declararse exequible “en el entendido de 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 o por las partes al momento de producirse el respectivo fallo, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Situación diferente se presenta cuando se obtienen informaciones técnicas que no fueron valoradas por el juez y las partes al momento de dictarse sentencia. Ello ocurre cuando existen derechos colectivos sometidos a riesgos de daños graves que no son sólo difíciles de probar sino que en determinado momento no se cuenta con los conocimientos científicos y técnicos que permitan demostrarlos, lo cual puede llevar al juez de la acción popular a dictar una sentencia desestimatoria de las pretensiones, por lo que es constitucionalmente viable permitir a las partes o personas titulares de esos derechos promover una nueva acción. La duda y la falta o insuficiencia de pruebas sobre los riesgos o amenazas a que pueden estar sometidos derechos colectivos muchas veces es de tal magnitud que hace necesario la aplicación de principios que permitan adoptar las medidas adelantándose a la certidumbre científica. Por consiguiente, no sería lógico ni jurídico que “ante la dificultad de aportar durante el trámite de una acción popular las pruebas para demostrar los riesgos o los daños a los que pueden verse expuestos los recursos naturales renovables y el medio ambiente, la

sentencia desestimatoria de las pretensiones de protección de tales intereses haga tránsito a cosa juzgada absoluta, impidiendo que en otro juicio puedan alegarse las pruebas pertinentes y conducentes para determinar las amenazas o perjuicios contra estos derechos colectivos”.

Sostiene que la misma situación puede presentarse respecto de las conductas que atentan contra la moralidad administrativa, donde la dificultad de probar no puede hacer nugatorio el derecho de la colectividad a obtener las pruebas pertinentes, conducentes y suficientes para demostrar actos de corrupción.

Concluye que no puede producirse el efecto de cosa juzgada si la reclamación colectiva se estima sin fundamento debido a pruebas insuficientes de manera que “si en cualquier tiempo después de la sentencia se descubren pruebas suficientemente fuertes para cambiar el resultado del proceso, esto es, para justificar una solución diferente de la controversia, es razonable que la acción popular pueda volver a proponerse”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues, la disposición jurídica demandada forma parte de una ley de la República.

2. Planteamientos de la demanda y procedencia de inhibición constitucional en el caso concreto

Tanto el Procurador General de la Nación como el Ministerio del Interior y de Justicia, coinciden en solicitar a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo ya que se está ante el ejercicio indebido de la acción de inconstitucionalidad al no pretenderse la inexecutable de la norma acusada sino su exequibilidad bajo determinado condicionamiento. Por ende, la Corte debe entrar previamente a resolver dichas solicitudes.

De la demanda presentada se observa, que si bien el actor renunció a presentar una “DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, la petición que concreta la solicitud que hace a la Corte, es que se declare “la constitucionalidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, bajo el entendido de que la sentencia que conceda el amparo de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda hace tránsito a cosa juzgada absoluta y tiene efectos ‘erga omnes’, mientras que las sentencias que nieguen el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir siempre y cuando no surjan nuevos hechos o circunstancias que los amenacen o vulneren, o que se presenten pruebas que demuestren que real y efectivamente se amenazan o vulneran los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda inicial y a las cuales no tuvo acceso el juez al momento de decidir la demanda de acción popular.”.

Como soporte de su petición indica, que la norma acusada al establecer que los efectos de la cosa juzgada se predica de las partes y el público en general, está instituyendo la cosa juzgada absoluta “sin hacer ninguna diferenciación y sin morigerar su efecto con las sentencias que niegan el amparo”. Conforme a ello, extrae diversas consecuencias respecto de las hipótesis planteadas que le permiten señalar la vulneración de los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución¹. Considera también que resulta extensible a la disposición demandada la exequibilidad condicionada señalada en la sentencia C-215 de 1999, respecto del artículo 27 de la ley acusada. Además, indica que debe tenerse en cuenta el carácter permanente de los derechos e intereses colectivos, el carácter difuso de su titularidad, la legitimación pública para demandar y la forma organizativa de Estado social de derecho. Finalmente, aclara que el objetivo particular de la demanda es “ajustar la ley (general y abstracta) de acciones populares a la Constitución”.

Al respecto de la anterior demanda, la Corte encuentra que no cumple las exigencias mínimas requeridas por la ley para que esta corporación entre a proferir un fallo de fondo.

Debe recordarse, en primer lugar, que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, establece los requisitos formales que deben cumplir “las acciones públicas de inconstitucionalidad”, como condición necesaria para su admisión o pronunciamiento de fondo, entre los cuales se contempla el exponer las razones por las cuales los textos constitucionales se estiman violados (numeral 3).

Sobre dicha exigencia, esta corporación ha venido reiterando, a partir de la sentencia C-1052 de 2012, que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En efecto, el actor debe formular al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad con los requisitos citados, los que se constituyen en condiciones

mínimas para entablar el debate constitucional, juicio que se soporta en la necesidad de establecer si realmente existe una contradicción objetiva y verificable entre la disposición demandada y el texto de la Constitución.

Particularmente, en sentencias C-621 de 19983, C-362 de 20014, C-806 de 20015, C-937 de 20036, C-508 de 20047 y C-1299 de 20058, la Corte señaló que cuando la demanda no contiene de manera concreta una pretensión de inconstitucionalidad sino que lo buscado por el actor es que la Corte declare la constitucionalidad de la disposición acusada pero condicionada en el sentido que el actor considera ajustada a la Constitución, procede una decisión inhibitoria. Ello por cuanto i) del texto constitucional (arts. 40-6 y 241-4) se aprecia que se está ante el ejercicio de una acción con “una pretensión clara y directa de inconstitucionalidad contra una disposición legal...cuyo contenido material se opone a los dictados superiores”, ii) la pretensión de exequibilidad sujeta a condicionamientos conlleva al ejercicio indebido de la acción de inconstitucionalidad, “pues es la Corte Constitucional...la que soberanamente determina cuales son los efectos de sus decisiones tomando en consideración los cargos formulados por quienes hacen uso del derecho previsto en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, desarrollados por el Decreto 2067 de 19919” y iii) no resulta de recibo la pretensión de adicionar un contenido normativo en sentido contrario al previsto en la disposición acusada.

Tal es el caso que ocupa la atención de la Corte por cuanto el actor no pretende la inexecutable de la disposición acusada, y por ello del texto de la no resulta que confronta el artículo acusado con las disposiciones constitucionales consideradas violadas (arts. 2, 29 y 229), sino que por el contrario, al solicitar que se declare la exequibilidad de manera condicionada de la norma acusada, orienta el análisis de constitucionalidad hacia su personal interpretación del artículo acusado, según el cual, se echa de menos los supuestos que considera debió prever al no haber diferenciado ni morigerado los casos concedidos de los negados respecto al amparo de los derechos e intereses colectivos.

Pretensión que no se acompasa con el objeto de la acción de inexecutable de la norma y que, por ende, escapa al control abstracto de constitucionalidad, pues en realidad, con esta demanda se persigue adicionar el contenido normativo legal demandado en orden a obtener una constitucionalidad condicionada para ajustar la norma al caso particular que tramita ante la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De igual forma, se está ante el ejercicio indebido de la acción de inexecutable de la norma ya que es a la Corte Constitucional a la que le corresponde determinar los efectos de sus fallos, luego del control abstracto de constitucionalidad.

Pero, independientemente de la pretensión que se plantea en este caso, de la demanda que nos ocupa no se aprecian las condiciones mínimas exigidas por la ley para proferir un fallo de fondo, por lo que no es posible aplicar el principio pro actione. En efecto, no se identifica la existencia, al menos, de un cargo concreto de inconstitucionalidad, que hiciera procedente realizar el control abstracto de constitucionalidad en aras de verificar la contradicción material de la disposición legal con el texto constitucional. La simple manifestación de vulneración de disposiciones constitucionales -sin reproches de naturaleza constitucional-, no puede constituirse en argumento suficiente para que la Corte inicie y culmine el examen de constitucionalidad.

Por lo anterior, a la Corte no le queda otra alternativa que declararse inhibida para proferir un fallo de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN

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:

INHIBIRSE de proferir un fallo de fondo respecto del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-892 DE 2006

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6301

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 35 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”.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, reitero mi salvamento de voto a la sentencia de la referencia.

Las razones de la procedencia de un pronunciamiento no inhibitorio estaban señaladas en la ponencia original a mi cargo, la cual no fue acogida por la Sala. Por ello considera necesario transcribir a continuación las consideraciones pertinentes, que complementan el contexto dentro del cual se adoptó la decisión de inhibición y se propuso por el suscrito magistrado la exequibilidad de la disposición acusada.

“VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica demandada forma parte de una ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

El demandante solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, “bajo el entendido de que la sentencia que conceda el amparo de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda hace tránsito a cosa juzgada

absoluta y tiene efectos 'erga omnes', mientras que las sentencias que nieguen el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir siempre y cuando no surjan nuevos hechos o circunstancias que los amenacen o vulneren, o que se presenten pruebas que demuestren que real y efectivamente se amenazan o vulneran los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda inicial y a las cuales no tuvo acceso el juez al momento de decidir la demanda de acción popular”.

Considera que la disposición acusada, especialmente con relación a las decisiones absolutorias, debe tener el mismo alcance condicionado que la Corte le dio al artículo 27 de la Ley 472 de 1998 en la Sentencia C-215 de 1999, en la que se decidió que el fallo que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Considera que la norma demandada vulnera los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política, en la medida que no tiene en cuenta el carácter permanente de los derechos e intereses colectivos en cabeza de la comunidad, cuya protección no se agota ni se satisface con un solo pronunciamiento judicial, especialmente cuando éste niega el amparo solicitado. Que, por tanto, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 limita el acceso a la administración de justicia y desconoce la titularidad difusa y la legitimación popular para demandar la protección de los derechos e intereses colectivos, ya que establece la cosa juzgada absoluta, inclusive para los fallos de acción popular en los que se niega la protección del interés colectivo. Que la norma hace prevalecer “las formalidades sobre el derecho sustancial” a favor de la cosa juzgada, “en detrimento de la realización material y efectiva de los derechos e intereses colectivos”.

El Ministerio de Interior y de Justicia solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, en la medida que considera impropio de este tipo de acciones pedir la constitucionalidad condicionada de una norma, pues en tal caso, lo que se persigue no es su declaratoria de inexecutable sino la adopción de la interpretación que el actor tiene de la misma. Señala que en caso de que proceda un estudio de fondo, la norma debe ser declarada executable, no obstante lo cual aclara que tratándose de acciones populares, la sentencia sólo tiene efecto de cosa juzgada relativa, ya que si se presentan hechos y circunstancias que evidencian la violación o el riesgo de derechos o intereses colectivos, la comunidad tiene derecho a protegerlos a través de una nueva acción, sin importar que el asunto ya se hubiere discutido en el proceso inicial.

Con base en argumentos similares a los anteriores, la intervención ciudadana defiende

igualmente la constitucionalidad de la norma acusada, pero indica que se opone a lo solicitado por el demandante cuando se trata de documentos no tenidos en cuenta en el primer proceso, pues en tal caso, se debe aplicar la regla derivada del recurso extraordinario de revisión, en cuanto que sólo sería posible iniciar una nueva acción si se está en presencia de pruebas no aportadas por fuerza mayor o caso fortuito, o por obra de la parte contraria.

El Ministerio Público también solicita un fallo inhibitorio, con base en las mismas razones expuestas por el Ministerio de Interior y de Justicia, respecto a la imposibilidad de solicitar la constitucionalidad condicionada de una ley. Igualmente, considera que en caso de hacerse un pronunciamiento de fondo, debe declararse la exequibilidad condicionada de la norma demandada, en el entendido 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 respectivo fallo, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa”. Considera que si existen pruebas nuevas que demuestran el riesgo o la violación del derecho o interés colectivo, no puede haber cosa juzgada absoluta y debe permitirse nuevamente la revisión judicial del asunto. Aclara que si se trata de hechos y causas nuevas, no existe realmente cosa juzgada (al no haber identidad de causa petendi) y, en esa medida, sería innecesario declarar para estos eventos la constitucionalidad condicionada que pide el actor.

Con base en lo anterior, la Corte debe resolver en primer lugar las solicitudes de inhibición presentadas por el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Ministerio Público, para determinar si es posible o no hacer un estudio de fondo de la norma acusada. En caso de que dichas solicitudes sean despachadas desfavorablemente, la Corte tendría que determinar el alcance de la cosa juzgada dentro de las acciones populares, para decidir si la norma demandada debe o no ser declarada inexecutable, o executable pero de manera condicionada. Para ello deberá estudiar: (i) El alcance de la cosa juzgada dentro del marco de la Constitución y de las garantías propias del debido proceso; (ii) La naturaleza de las acciones populares y el tipo de derechos protegido con ellas; y, finalmente, (iii) la constitucionalidad de la norma acusada.

3. Petición de inhibición

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Tanto el Ministerio Público como el Ministerio del Interior y de Justicia solicitan que la Corte se declare inhibida para decidir de fondo el asunto por ineptitud sustantiva de la demanda, en la medida que consideran impropio de este tipo de acción pedir la constitucionalidad condicionada de la norma demandada. Indican que así lo ha señalado la Corte Constitucional en diversos fallos, tales como las sentencias C-806 de 2001, C-937 de 2003 y C-508 de 2004.

Al respecto, le asiste razón a los citados intervinientes cuando señalan que la acción de inconstitucionalidad debe dirigirse directamente a la declaratoria de inexecutable de la norma demandada, a partir de su confrontación vertical con el ordenamiento superior, de manera que el actor no puede encauzar la decisión de la Corte Constitucional al simple aval de una interpretación personal de la disposición acusada.

Por eso, como se expresó en la Sentencia C-806 de 2001, “el juicio constitucional es de naturaleza objetiva, puesto que el control abstracto que ejerce la Corte versa sobre la norma jurídica en sí misma considerada, tanto desde el punto de vista de su contenido material como desde el punto de vista del procedimiento seguido para su expedición”¹⁰, de forma que la comparación que procede es entre la Constitución y la ley, pero no entre aquélla y las interpretaciones del actor.

Cuando el demandante pide que se declare que una norma es executable en la forma precisa en que él la condiciona, desplaza de antemano el juicio hacia ese condicionamiento y lo aleja del contenido abstracto de la ley. En estos casos, la pretensión del actor estaría dirigida a integrar su interpretación a la norma acusada y no a que ésta se retire del ordenamiento jurídico por inconstitucional, lo cual desdibuja el sentido de la acción. Por ello, la Corte ha señalado que este tipo de solicitudes “cae dentro del ámbito de configuración legislativa, sin que resulte de recibo la pretensión de que por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte adicione un contenido normativo en sentido diverso del planteado por la disposición acusada.”¹¹

Igualmente, la Corporación ha entendido que tratándose de una acción pública, prima el principio *pro actione*, que obliga a la Corte a no proceder con excesivo rigor al examinar los requisitos formales de la demanda y, en la medida en que ésta lo permita, a proferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, pues esta última podría frustrar el derecho al recurso judicial efectivo, “dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional”.¹² En esa medida, el juez constitucional está habilitado para interpretar la demanda y determinar la finalidad que el actor persigue con ella, para que, más allá de los errores formales que pueda tener, se haga un estudio de fondo de la norma acusada, siempre que sea posible identificar al menos un cargo de inconstitucionalidad claro y preciso a partir del cual la Corte pueda confrontar su contenido con el Estatuto Superior.¹³

Por tanto, lo fundamental será determinar si la demanda plantea realmente un problema constitucional que pueda estudiarse a partir de la norma demandada y de los cargos presentados contra ésta, de manera que, más allá de la forma en que se haya estructurado la pretensión, exista una acusación de inconstitucionalidad objetiva y abstracta contra la

disposición atacada. Cuestión distinta será lo relativo al alcance del fallo (exequibilidad, inexecuibilidad o exequibilidad condicionada), pues ello no dependerá del actor y de su pretensión, sino de la conformidad o no de la ley acusada con el ordenamiento superior, frente a lo cual la Corte actúa con la independencia propia del juez constitucional.

Fue así como en la misma Sentencia C-806 de 2001 antes citada, la Corte concluyó que no se inhibiría para fallar el asunto planteado en esa oportunidad, “pues si bien la demanda presentada por el ciudadano Rafael Bravo Arteaga adolece de los anotados defectos en la formulación de los cargos, al interpretarse su contenido se observa que contiene una acusación de índole constitucional contra el precepto censurado, lo cual constituye un presupuesto indispensable para proferir un pronunciamiento de fondo (...) Así, pues, identificada la pretensión de inconstitucionalidad que presenta el actor procede la Corte a fallar de mérito el presente asunto.¹⁴”

En el presente caso, el demandante transcribe la norma acusada, además de aportar el Diario Oficial donde fue publicada, y plantea la inconstitucionalidad de la misma a partir de los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política, en la medida que, a su juicio, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 limita el acceso a la justicia y desconoce la titularidad difusa y la legitimación popular para demandar la protección de los derechos e intereses colectivos, pues al establecer de manera general que las sentencias proferidas en desarrollo de las acciones populares hacen tránsito a cosa juzgada, impide a la colectividad presentar una nueva demanda cuando ha habido un fallo que niega la protección solicitada, a pesar de que puedan existir hechos o pruebas distintas que no se tuvieron en cuenta en el proceso inicial y que acreditarían la vulneración o el riesgo al que está expuesto el derecho colectivo.

A juicio de la Corte este cargo por inconstitucionalidad es suficiente para estudiar la acusación planteada por el actor, con independencia del condicionamiento solicitado, el cual sólo se declarará de ser necesario desde el punto de vista constitucional. Por tanto, no se accederá a las solicitudes de inhibición y se procederá a resolver el problema planteado por el actor con relación al alcance de la cosa juzgada de las sentencias proferidas en desarrollo de las acciones populares previstas en el artículo 88 de la Constitución Política, de acuerdo con lo que dispone el artículo 35 de la Ley 472 de 1998.

Para ello se seguirá el siguiente orden, de acuerdo con lo expuesto en el planteamiento inicial de la parte considerativa de esta sentencia: (i) El alcance de la cosa juzgada en el marco de la Constitución y de las garantías propias del debido proceso; (ii) La naturaleza de las acciones populares y el tipo de derechos protegido con ellas; y, finalmente, (iii) La constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada.

4. La cosa juzgada en el marco de las garantías constitucionales.

El principio de seguridad jurídica del que se deriva la institución de la cosa juzgada, se cimienta en la necesidad de decidir con carácter definitivo las controversias llevadas ante los jueces, como mecanismo concluyente de pacificación de los conflictos¹⁵, que le permite a las personas ordenar sus expectativas de vida, en el entendido que aquéllos derechos reconocidos en la sentencia lo serán con carácter definitivo, en cuanto atribución de un bien jurídico que le es debido a quien triunfa en el proceso. En tal sentido, se ha señalado que la cosa juzgada no mira tanto el proceso en que se dicta la sentencia, como los futuros que puedan intentarse, pues evita decisiones contradictorias sobre situaciones jurídicas ya definidas y desgastes innecesarios de la jurisdicción del Estado.¹⁶

Tradicionalmente la cosa juzgada se ha estructurado alrededor de la triple identidad sujetos (partes), objeto (pretensiones) y causa (hechos), que permite determinar en que eventos la jurisdicción debe rechazar aquellas acciones dirigidas contra un asunto ya resuelto, pues de permitirse un nuevo juzgamiento se dejaría sin respaldo la confianza de quienes participaron en el proceso, así como la depositada por la colectividad en sus autoridades judiciales para la solución regular, eficaz y definitiva de los conflictos sometidos a su consideración y decisión.¹⁷

Pero, como lo indica el Ministerio Público, si alguno de estos tres elementos varía (por ejemplo si los hechos son distintos, las pretensiones cambian o el conflicto se da entre sujetos diferentes), la autoridad de la cosa juzgada no afectará el nuevo proceso y, en esa medida, la jurisdicción del Estado no se habrá agotado para decidir de fondo la controversia que este último plantea.

Esa triple identidad que estructura la cosa juzgada y que excluye nuevos procesos sobre situaciones jurídicas ya definidas, ha sido entendida por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

* 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.”¹⁸

Ahora bien, la seguridad jurídica que se deriva de la sentencia no constituye un valor absoluto, ya que a la sociedad le interesa igualmente la defensa de la justicia material y la protección real y efectiva de ciertos derechos constitucionales de rango superior, como garantías que también son debidas a la persona y a la colectividad, en la medida que forman parte de los elementos esenciales del Estado Social de Derecho previsto en la Constitución.

Por tanto, si bien la cosa juzgada se ha integrado a las garantías propias del debido proceso¹⁹, no lo ha sido como un poder absoluto, en tanto que el carácter definitivo e irrevisable de las sentencias puede tener límite en valores, principios o derechos constitucionales de superior jerarquía que hacen ceder el interés individual de quien se ve protegido por ella.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-252 de 2001, al revisar la constitucionalidad de algunos aspectos del recurso extraordinario de casación, la Corte señaló que “ese principio no es absoluto pues el legislador está facultado para remover la cosa juzgada, en algunos casos extraordinarios y excepcionales, como sucede por ejemplo, con la acción de tutela por vía de hecho o la acción de revisión en materia penal.” ²⁰

En armonía con lo anterior, si bien “existe un derecho constitucional fundamental a la sentencia firme y, por tanto, a la autoridad de la cosa juzgada”²¹, ello no obsta para que bajo precisas circunstancias y en presencia de valores y derechos constitucionales de mayor entidad, el interés individual que subyace a esta institución deba ceder y se puedan revisar situaciones que formalmente estarían cobijadas por ella, para permitir la “efectividad de los

principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (art.2 C.P).²²

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Igualmente, la necesidad de proteger el valor de la justicia material, inherente a la escala de valores constitucionales, ha justificado en las diferentes jurisdicciones la existencia de la acción o recurso extraordinario de revisión contra sentencias ejecutoriadas, de manera que “A pesar de la importancia de la cosa juzgada, es claro que esa figura no puede ser absoluta pues puede entrar a veces en colisión con la justicia material del caso concreto. Para ello basta suponer la existencia de una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada, pero contiene una clara injusticia. Precisamente para enfrentar estas situaciones, la mayoría de los ordenamientos prevén la acción de revisión, que permite, en casos excepcionales, dejar sin valor una sentencia ejecutoriada, cuando hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial permiten concluir que ésta es injusta. Esta acción, al privar de efecto la cosa juzgada que ampara la sentencia, permite que pueda repetirse el proceso y pueda llegarse a una decisión acorde al ordenamiento.”²⁴ Por ello, acierta la intervención ciudadana al recordar que, como establece por ejemplo el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, la cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.

Así mismo, en materia penal, la garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho resulta inoponible frente a los derechos de las víctimas de delitos de lesa humanidad, pues existe una protección especial y reforzada en la Constitución Política y en los tratados internacionales de derechos humanos, que se imponen sobre categorías jurídicas tradicionales que impedirían la revisión de las sentencias absolutorias proferidas a favor de los autores de dichas conductas. La razón, ha precisado la Corte, “es que una prohibición absoluta de reiniciar esas investigaciones obstaculiza la realización de un orden justo e implica un sacrificio en extremo oneroso de los derechos de las víctimas”, de manera que en los casos de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, “la búsqueda de un orden justo y los derechos de las víctimas desplazan la protección de la seguridad jurídica y la garantía del non bis in ídem, y por ello la existencia de una decisión absolutoria con fuerza de cosa juzgada no debe impedir una reapertura de la investigación de esos comportamientos, si aparecen hechos o pruebas nuevas no conocidas al tiempo de los debates.”²⁵

Por ello, aún en el campo penal, donde la seguridad jurídica de la cosa juzgada se refuerza con la garantía constitucional del principio non bis in ídem²⁶, la intangibilidad de las sentencias debe ceder ante valores superiores, pues “lo cierto es que el principio de non bis in ídem no es absoluto, y puede ser limitado (...) el principio del non bis in ídem supone la inmutabilidad e irrevocabilidad de la cosa juzgada en beneficio del procesado, pero ‘esto no significa de modo alguno que este postulado tenga carácter absoluto, puesto que la

efectividad de los valores superiores de la justicia material y de la seguridad jurídica hacen necesaria la existencia de excepciones a la cosa juzgada.²⁷²⁸

En consecuencia, para el caso que se somete a estudio en esta oportunidad, habrá de partirse del fundamento constitucional de la cosa juzgada en materia de garantías judiciales derivadas del debido proceso (art.29 C.P), pero, adicionalmente, también de su relatividad y de la posibilidad de que sea afectada o modulada en favor de derechos de mayor entidad dentro del mismo marco constitucional, especialmente cuando existe un deber especial del Estado en su protección. Por ello, será necesario determinar si la protección constitucional de los derechos colectivos impone alguna cesión o limitación a la regla general de la cosa juzgada de las sentencias, aún con el sacrificio que pueda representar para los demandados por el hecho de ser llevados a juicio en más de una oportunidad, siempre que persista una vulneración o riesgo de amenaza de un derecho o interés colectivo.

Además, deberá tenerse en cuenta que la cosa juzgada no tiene necesariamente la misma proyección en todos los ámbitos del derecho procesal, pues en cada uno de ellos su regulación dependerá del tipo de derechos en discusión (públicos o estrictamente privados), así como del compromiso que el Estado tenga frente a cada uno de ellos.

Por ejemplo, tratándose de acciones públicas como la de nulidad de los actos administrativos, el Código Contencioso Administrativo advierte que las sentencias denegatorias apenas tienen efecto de cosa juzgada relativa, esto es, “en relación a la cusa petendi juzgada”. Este mismo efecto se presenta, en ciertas condiciones, en las acciones públicas de inconstitucionalidad, frente a las cuales se ha indicado que “en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo que la propia Corporación, bien de manera explícita en la parte resolutive, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia”²⁹, en cuyo caso se admite que la norma sea nuevamente demandada por cualquier persona, incluso por quien actuó como demandante en el proceso inicial.³⁰

Por su parte, en materia penal la figura de la cosa juzgada debe tener en cuenta que está en juego la libertad de la persona y que existe un refuerzo adicional derivado del principio non bis in idem, de forma que “El principio de la cosa juzgada se proyecta, complementa y realiza en materia sancionatoria en un postulado de singular importancia en la determinación de los límites al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad punitiva del Estado³¹: la prohibición de doble incriminación o principio non bis in idem, conforme al cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, de explícita consagración en la Constitución (inciso 3° Art. 29) y en los tratados de derechos humanos que regulan las garantías judiciales.”³²

Por tanto, la “cosa juzgada” puede reclamar un alcance distinto en razón del ordenamiento procesal donde se encuentre ubicada y, en esa medida, no se tratará tan sólo de una extrapolación automática de los conceptos tradicionales de dicha figura procesal, normalmente basados en la discusión de intereses privados que no trascienden la esfera de los derechos individuales de las partes en juicio y frente a los cuales cada una de éstas tiene libertad de disposición tanto procesal como sustantiva, que les permite incluso, por su cuenta y riesgo, renunciar o actuar con negligencia frente a su propia defensa.

5. El interés protegido en las acciones populares y la necesaria reacomodación de algunas figuras procesales tradicionales.

Las acciones populares representan un cambio en ciertas estructuras procesales heredadas del derecho privado, basadas en la defensa de situaciones subjetivas e individuales.

En las acciones populares las garantías jurídicas del proceso se desplazan hacia un objeto jurídico diferente: el derecho o interés colectivo, esto es, un derecho supraindividual que está más allá del demandante y que tiene como titular directo a la colectividad. En ellas, la sociedad se convierte en depositaria y titular del interés general y la esfera de protección no recae en la posición particular del individuo que acciona, sino, directamente, en el derecho colectivo.

La naturaleza de los derechos colectivos determina que estos tengan vocación de continuidad y permanencia, puesto que su objeto son bienes jurídicos indivisibles³³ e inapropiables, destinados a mantenerse en el tiempo y a garantizar la convivencia y bienestar general de la colectividad. Normalmente son bienes de disfrute común, frente a los cuales no existe rivalidad en su consumo, por lo que su salvaguarda tiene impacto general y se logra para toda la comunidad.³⁴

Mientras el derecho particular es libremente disponible e incluso se puede renunciar o perder dentro o fuera del proceso por negligencia, impericia o descuido, no ocurre lo mismo respecto de los derechos colectivos. La titularidad pública de la acción popular impide que quien la ejerce se apropie del derecho colectivo, pues el demandante es apenas legitimado para habilitar el ejercicio del poder jurisdiccional, con el fin de demostrar dentro del proceso que aquellos derechos están expuestos a un daño contingente, son objeto de una amenaza, vulneración o agravio, o han sufrido un perjuicio que es posible retrotraer. Basta recordar

que, por ejemplo, el demandante no puede desistir de la acción o renunciar al derecho y que el pacto de cumplimiento exige la intervención del Ministerio Público y la ratificación judicial, con el fin de garantizar la protección del interés general que está en discusión.

En esta medida, los derechos colectivos no son simplemente la suma de intereses particulares, como ocurre en las acciones de grupo, en las que los individuos se unen alrededor de un hecho común que les ha causado un daño patrimonial, para lo cual utilizan un mecanismo de protección conjunto que les permite agregar diversos beneficios privados en una sola acción.³⁵ Los derechos colectivos protegen aspiraciones de la sociedad, relacionadas con sus condiciones de existencia, la calidad de vida, su patrimonio histórico y cultural, etc., así que quien los vulnera o pone en riesgo, no atenta contra un interés patrimonial privado -normalmente transformable en un simple deber indemnizatorio-, sino que afecta bienes jurídicos que pertenecen a toda la comunidad.

Por ello, frente a este tipo de bienes jurídicos la sociedad tiene un derecho de participación (art. 2 C.P.), que va más allá de los tradicionales mecanismos de intervención en política y se concreta en la existencia de una acción jurisdiccional de naturaleza pública para la protección del derecho colectivo (art.88 C.P.), que puede ser ejercida por cualquier persona y en cualquier tiempo.³⁶

En este sentido la Corte señaló que la constitucionalización de estas acciones obedeció “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”, frente a las cuales las personas ejercen “verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes”.³⁷

Por tanto, la autoridad o los particulares llevados a juicio -que normalmente no son sujetos individuales sino grupos económicamente fuertes³⁸- son llamados a dar cuenta de su relación con los derechos colectivos -más que con el sujeto que inicia la acción-, ya que desde el punto de vista pasivo existe un deber de solidaridad, respeto y protección hacia este tipo de bienes jurídicos. Así, quien perturba los derechos colectivos, está obligado a tomar las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza, peligro, vulneración o agravio, evitar el daño contingente, o devolver las cosas al estado anterior a su alteración y la colectividad podrá reclamar en cualquier momento que así se ordene, puesto que ni el paso del tiempo ni la pasividad de la autoridad encargada de su protección, extingue el derecho o legitima la conducta riesgosa o lesiva del interés colectivo.

Sobre esto último, cabe recordar que la Corte Constitucional declaró inexecutable el plazo de

cinco (5) años para instaurar la acción popular cuando ésta se dirige a “volver las cosas a su estado anterior”, pues en materia de derechos colectivos la posibilidad de acudir a la jurisdicción permanece en el tiempo mientras subsista su amenaza o vulneración, ya que se trata de derechos imprescriptibles que no son llamados a extinguirse sino a ser protegidos:

“Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.”³⁹

Con base en ello, la Corte consideró que no tenía fundamento constitucional cerrar la posibilidad de proteger los derechos colectivos por el paso del tiempo, si existe la alternativa de hacer cesar las causas que lo vulneran, en tanto que lo que se afectan no son derechos individuales, sino “derechos esenciales de una comunidad presente o futura”, que están más allá de cada persona. En esa medida, la acción subsiste mientras persista el riesgo o el daño, o sea posible volver las cosas al estado anterior cuando se trata de hechos consumados.⁴⁰

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En este sentido, la Corte Constitucional ha resaltado el carácter esencialmente preventivo de la acción popular, que le imprime al proceso unas características especiales frente a otros procedimientos judiciales:

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

tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.

La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte. 43

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la defensa del medio ambiente, del patrimonio cultural, del equilibrio ecológico, de los recursos naturales, de los derechos de los consumidores y, en general, de los demás derechos colectivos, no se origina en la tradicional relación acreedor-deudor, ni en virtud de intereses patrimoniales en discusión. En la acción popular la autoridad judicial no atribuye una situación jurídica particular a una de las partes y la extingue para la otra; el proceso se convierte en sede judicial de protección de ciertos derechos, cuyo titular no es el actor sino la sociedad que éste representa.

En consecuencia, no obstante el amplio espectro de configuración normativa que tiene el legislador en materia de procedimientos judiciales, la regulación de las acciones populares debe guardar correspondencia con el modelo participativo y solidario de la Constitución⁴⁴, así como con la naturaleza misma de los derechos en discusión, pues no se trata “únicamente de ampliar el catálogo de derechos constitucionales, sino de crear instrumentos que aseguren su efectividad”⁴⁵, más aún cuando lo que está en discusión es el compromiso del Estado con la eficacia de los derechos colectivos, el principio de solidaridad, la prevalencia del interés general y el respeto de los mecanismos de participación ciudadana.

En esta medida, la garantía constitucional de los derechos colectivos puede exigir, dentro del marco del debido proceso, la revisión de algunas figuras procesales tradicionales y su adaptación al nuevo objeto de protección⁴⁶, teniendo en cuenta que el demandante no defiende una posición subjetiva y particular, sino un derecho que lo trasciende y que sólo representa en cuanto forma parte de una colectividad que detenta la titularidad del bien jurídico que se lleva a juicio para su protección.⁴⁷

Por tanto, será necesario entrar a determinar si las acciones populares exigen un tratamiento especial desde el punto de vista constitucional, en lo que se refiere al efecto de cosa juzgada de las sentencias, lo que se hará a continuación en armonía con los cargos formulados.

6. El análisis de los cargos.

El demandante plantea la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley 472 de 1998 a partir de los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política, en la medida en que, a su juicio, la norma acusada infringe el principio de efectividad de los derechos, limita el acceso a la administración de justicia y desconoce la titularidad difusa de la acción popular. Considera que al establecerse de manera general que las sentencias proferidas en desarrollo de las acciones populares hacen tránsito a cosa juzgada, se impide presentar una nueva demanda cuando ha habido un fallo que niega la protección solicitada, a pesar de que puedan existir hechos, causas o pruebas distintas que no se tuvieron en cuenta en el proceso inicial y que acreditarían la vulneración o el riesgo al que está expuesto el derecho colectivo.

El actor señala que si la Sentencia C-215 de 1999 le dio efecto de cosa juzgada relativa al fallo que aprueba el pacto de cumplimiento, con mayor razón lo deberá tener aquél que deniega las pretensiones de la acción popular, pues en este último caso no ha habido protección del derecho y, por ende, la colectividad sigue legitimada para presentar una nueva demanda que permita su tutela.

Al respecto, se observa que en la sentencia citada por el actor se estudió la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, frente al cual se analizó, entre otros aspectos, el alcance de la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento -por remisión al artículo 35 que ahora se revisa- y se consideró lo siguiente:

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

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

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

En este orden de ideas, concluye la Corte, que la posibilidad de conciliación prevista en el artículo 27 acusado, como un mecanismo para poner fin a una controversia judicial en torno a la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, no contradice el ordenamiento constitucional, razón por la cual, el fallo que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

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.”⁴⁸

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para la Corte, las conclusiones de dicho fallo, con algunas salvedades que enseguida se precisan, resultan aplicables para la solución de este proceso, en la medida que en ambos casos se trata de determinar el alcance de la cosa juzgada de las sentencias que ponen fin a una acción popular, frente a la posibilidad de iniciar un nuevo proceso en defensa de los derechos e intereses colectivos.

Por una parte, se tiene que la cosa juzgada constituye una garantía del debido proceso, cuyo

reconocimiento se relaciona directamente con el principio de seguridad jurídica y la confianza ciudadana en la función jurisdiccional del Estado. Sin embargo, es cierto que la fuerza de la cosa juzgada puede verse atenuada en razón de principios, valores o derechos constitucionales especialmente protegidos que requieren una acción del Estado en su defensa y cuidado.

Por otra parte, los derechos e intereses colectivos gozan de una garantía constitucional especial basada en principios inherentes al Estado Social de Derecho, tales como la solidaridad, la participación ciudadana, la efectividad de los derechos, la prevalencia del interés general y el acceso a la administración de justicia, entre otros. Se trata de derechos caracterizados por (i) su continuidad y permanencia; (ii) su exposición constante a riesgos y transgresiones, (iii) su carácter imprescriptible, (iv) la imposibilidad de apropiación; (iv) la ausencia de contenido subjetivo y patrimonial; (v) la titularidad difusa y (vi) su relación directa con las condiciones mínimas de existencia, convivencia y desarrollo en el Estado Social de Derecho.

De acuerdo con lo anterior, la cosa juzgada en las acciones populares debe tener un alcance tal que permita satisfacer tanto la seguridad jurídica como la protección debida a los derechos colectivos, pues si bien estos últimos exigen mecanismos adecuados y eficaces de tutela, no legitimarían dejar sin ningún tipo de amparo a quienes son demandados en este tipo de procesos. Por tanto, la solución del asunto no se encuentra en la abolición de la cosa juzgada en las acciones populares, sino en el alcance que se le de frente a futuros procesos de la misma naturaleza. 49

En este sentido, la Corte observa, con base en los lineamientos trazados en la Sentencia C-215 de 1999, que si bien es constitucional que la sentencia ostente efecto general de cosa juzgada, debe entenderse que ésta se extiende únicamente a las situaciones concretas y específicas que se analizaron en el proceso inicial, de manera que la colectividad pueda demandar por hechos y pretensiones distintas que no hayan sido discutidas anteriormente ante el juez de la acción.

La naturaleza imprescriptible de los derechos colectivos, su vocación de continuidad y su exposición permanente a diversos tipos de riesgo impedirían suponer que en un solo proceso se aseguraría la revisión integral de todos los riesgos y daños presentes y futuros a los que están expuestos este tipo de bienes jurídicos, de manera que cualquier persona, en nombre de la colectividad, habrá de estar en posibilidad de acudir a la autoridad judicial y solicitar la protección de un derecho colectivo por razones distintas a las analizadas en un proceso anterior, con el fin de que en el nuevo juicio se adopten las medidas necesarias para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio, o devolver las cosas al estado previo a su alteración -si aún fuere posible-.

Una concepción absoluta de la cosa juzgada en las acciones populares, haría nugatoria la protección constitucional de los intereses colectivos y desconocería otros principios fundamentales del Estado Social de Derecho, como la participación ciudadana, la efectividad de los derechos, la prevalencia del interés general y el acceso a administración de justicia.

Sin embargo, tiene razón el Ministerio Público al señalar que en los casos antes analizados sería innecesario condicionar la constitucionalidad de la norma acusada en la forma en que lo pide el actor, pues cuando se trata de hechos o pretensiones nuevas o simplemente distintas a las planteadas en un proceso anterior, no habrá cosa juzgada, al romperse la triple identidad sujetos-objeto-causa- con base en la cual se conoce en que casos la jurisdicción del Estado se ha agotado y no es posible volver sobre los conflictos ya decididos. En consecuencia, en la medida que la norma acusada no se opone a la posibilidad de presentar una nueva demanda por un objeto o causa diferente a la de un proceso anterior, la Corte considera que, en ese sentido, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 es exequible y así lo declarará.

Superado lo anterior, aún queda por resolver la situación que plantea el actor y a la cual se refieren todos los intervinientes y el Ministerio Público, en cuanto a la posibilidad de volver sobre un asunto decidido con sentencia absolutoria, con base en pruebas que no se aportaron o no se practicaron en el proceso inicial y que eventualmente permitirían demostrar la vulneración o riesgo en que se encuentra el derecho o interés colectivo.

Al respecto, la Corte comparte lo señalado en la intervención ciudadana, en cuanto a que dicha situación sería excepcional, en la medida que dentro de las acciones populares la prueba tiene una protección especial, que garantiza, precisamente, la tutela de los derechos e intereses colectivos. Así, además de que el demandante tiene la carga de la prueba, la Ley 472 de 1998 contiene otras varias herramientas que sirven para asegurar la adecuada tramitación de la etapa probatoria del proceso:

i. Refuerza la facultad oficiosa del juez y lo obliga a tomar una decisión de fondo (art.5), para lo cual puede ordenar o decretar cualquier prueba conducente y exigir la colaboración técnica y profesional de entidades públicas y privadas que puedan aportar elementos de juicio para dictar sentencia (art. 28).

ii. Permite la práctica de pruebas dentro o fuera del país (art. 28).

iii. Señala que si por razones técnicas o económicas el demandante no puede cumplir con la carga de la prueba, “el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito”, con la

opción de ordenar la práctica de pruebas con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. (art.30)

iv. Prevé la intervención de terceros coadyuvantes y del Ministerio Público como parte pública en la defensa de los derechos e intereses colectivos, quienes también podrán solicitar las pruebas necesarias para la protección del interés general (artículos 21 y 24).

v. Establece como una de las funciones del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la financiación necesaria para la consecución de pruebas. (art.71)

vi. Crea un registro único de peritos para facilitar la práctica de pruebas técnicas y especializadas (art.74)

vii. Permite que las partes colaboren de manera activa en la consecución de pruebas y facilita su práctica y aporte al proceso (artículos 75 a 79)

Pese a lo anterior, bien puede darse el caso de sentencias desestimatorias por falta de pruebas suficientes, bien por impericia, descuido o negligencia del actor o bien por factores externos relacionados con la dificultad o imposibilidad de obtener la prueba. En ese sentido, no se trata de volver sobre los mismos hechos ya probados y valorados por el juez en un proceso terminado, sino sobre aquéllos otros que no pudieron ser demostrados inicialmente y que acreditarían la vulneración de los derechos e intereses colectivos. En estos eventos, persiste el problema constitucional planteado por el demandante, respecto a si ese tipo de sentencias absolutorias hacen tránsito a cosa juzgada o si, por el contrario, permitirían a la colectividad iniciar una nueva acción con base en pruebas nuevas dirigidas a acreditar que el derecho o interés colectivo está en riesgo o ha sido vulnerado.

Para la Corte la posibilidad de entender que en esta hipótesis la cosa juzgada operaría de la misma manera que en las acciones privadas, es decir, que excluiría la posibilidad de iniciar un nuevo proceso por efecto del carácter definitivo e intangible de las sentencias, sería inconstitucional. Si bien dicha alternativa protegería la seguridad jurídica y el interés particular del demandado, llevaría a hacer nugatoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos colectivos, en la medida que aún ante la evidencia de su riesgo o trasgresión, no se podría buscar su amparo por vía judicial.

Así, no resultaría ajustado a la Constitución que la posibilidad de proteger el derecho colectivo estuviera llamada a extinguirse por una deficiente sustanciación de la prueba, aún si ello obedeciera a la negligencia o descuido del actor, pues lo que está en discusión no es la situación particular y subjetiva de quien demanda, sino la tutela de un derecho imprescriptible que pertenece a toda la colectividad. Como ya se advirtió, frente a los derechos colectivos el demandante no está legitimado para disponer o renunciar a ellos, ni directamente, ni indirectamente a través de su abandono o de su negligencia en la etapa probatoria del proceso.

Por tanto, una solución basada en el castigo al demandante descuidado o inexperto en la tramitación de la prueba -solución propia de las acciones privadas- no guardaría correspondencia con la vocación de continuidad y permanencia de los derechos colectivos, los cuales verían limitada su protección, en especial, frente a la posibilidad de apoyarse en nuevos avances tecnológicos o investigativos o en la aparición de pruebas que no fue posible aportar o practicar en el proceso inicial.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 472 de 1998 optó por una legitimación pública para el ejercicio de la acción popular, de manera que quien demanda no requiere ser abogado ni tener ningún tipo de conocimiento técnico de la materia que se va a debatir, por lo que su impericia o negligencia dentro del proceso no puede trasladarse a toda la sociedad, en contravía de los artículos 2, 88 y 229 de la Constitución Política.

Además, debe recordarse que en materia de derechos colectivos, las acciones no prescriben ni caducan (art. 11 de la Ley 472 de 1998), pues “mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección.⁵⁰ Por tanto, sería contrario a la Constitución que ante la evidencia de vulneración o riesgo de un derecho o interés colectivo (medio ambiente, espacio público, moralidad administrativa, etc.), la sociedad quedara inerte para lograr su protección.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así, quienes entran en contacto con los derechos colectivos y los afectan negativamente (por acción u omisión en el cumplimiento de un deber), conocen de antemano que su actuación está llamada a ser corregida y que la posibilidad de ser demandados no desaparece mientras subsista el estado de vulneración o riesgo (art. 11 de la Ley 472 de 1998). Por tanto, un fallo absolutorio por falta de pruebas no puede significar para los agraviantes la legitimación de su conducta lesiva del interés colectivo, pues ello significaría finalmente la usurpación de un bien jurídico que por su naturaleza es inapropiable y la pérdida correlativa del mismo para la sociedad.

En ese orden de ideas, prevalece la protección de los derechos e intereses colectivos, como expresión del mandato contenido en el artículo 88 de la Constitución Política y de los derechos de acceso a la justicia, participación ciudadana, solidaridad y prevalencia del interés general sobre el particular, de manera tal que si la primera acción fue desestimada por falta de pruebas suficientes, la acción no se extinguirá y será posible presentar una nueva demanda. Debe sí, tratarse de una prueba novedosa, no tanto porque existiera o no antes del proceso inicial, sino porque no fue conocida por el juez de la causa y presenta una

situación fáctica realmente distinta a la que se pudo probar en aquél.

En consecuencia y conforme a lo expuesto la Corte declarará exequible el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, salvo que se trate de sentencias absolutorias por falta de pruebas, caso en el cual éstas no harán tránsito a cosa juzgada.”

Fecha ut supra

ÁLVARO TAFUR GALVIS

1 Posiblemente también se considera violado el artículo 228 de la Constitución, que aunque no fue señalado es la norma constitucional que refiere a la prevalencia del derecho sustancial.

2 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consúltese también las sentencias C-1031/02, C-332/03, C-1050 de 2004 y C-1082/05.

3 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

5 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 M.P. Jaime Araujo Rentería.

8 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

9 Sobre este particular téngase presente que en la Sentencia C-113 de 1993, se dijo que “inaceptable sería privar a la Corte Constitucional de la facultad de señalar en sus fallos el efecto de éstos, ciñéndose, hay que insistir, estrictamente a la Constitución. E inconstitucional hacerlo por mandato de un decreto, norma de inferior jerarquía. Pues la facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus

propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel”.

10 M.P. Clara Inés Vargas. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Jaime Araújo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Gálvis.

11 Sentencia C-937 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 Sentencia C-451 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

14 En reiterados pronunciamientos la Corte ha resaltado que, en cumplimiento de su misión como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, debe adelantar una labor interpretativa del contenido de la demanda presentada, en forma amplia y flexible, en búsqueda del propósito real que animó al demandante a utilizarla, evitando así, que el ejercicio de un derecho político del ciudadano se vea frustrado en sus resultados con la expedición de un pronunciamiento inhibitorio (Cfr. Sentencias C-290 y C245 de 2000, entre otras). Igualmente se exige que la demanda contenga cargos concretos de naturaleza constitucional, como presupuesto material para un pronunciamiento de fondo (Cfr. Sentencias C-013 y 697 de 2000, entre otras). Recientemente, en la Sentencia C-621 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda E., la Corte analizó detenidamente estos puntos.

15 A manera de ejemplo están las Sentencias C-548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-975 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

16 MORALES, Molina Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Octava Edición. Bogotá, 1983, p. 507.

17 Sentencias C- 548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

18 Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

19 Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández.

20 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Álvaro Tafur Gálvis y Alfredo Beltrán Sierra.

21 *Ibíd.*

22 “La inmutabilidad de las decisiones jurisdiccionales no hace a la naturaleza, a la esencia de lo normativo, y por ende la revisión de la res judicata se vuelve factible y encaja perfectamente ensamblada con los demás engranajes del edificio del proceso, o expresado en otras palabras, no constituye un cuerpo extraño en el organismo de las normas. En

función de ello le cupo decir a COUTURE que 'la inalterabilidad de los fallos es una exigencia política, y no propiamente jurídica, no es de razón natural sino de exigencia práctica.' Y con basamentos concomitantes expresó CHIOVENDA: 'nada tiene de irracional en sí mismo que la ley admita la impugnación de la cosa juzgada; su autoridad no es absoluta y necesaria, sino establecida por consideraciones de utilidad y oportunidad, de tal manera que estas valoraciones pueden a veces aconsejar su sacrificio, para evitar el desorden y el mayor daño que se derivaría de la conservación de una sentencia intolerablemente injusta.'" (HITTERS, Juan Carlos. Revisión de la cosa juzgada. Segunda Edición. Librería Editora Platense, La Plata, 2001, p.383)

23 Sentencia T-676 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

24 Sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Monetealegre Llynet. Al referirse a este recurso, al Corte señaló "su procedencia descansa en la existencia de ciertos supuestos que por su naturaleza demuestran que la decisión tomada ha sido injusta, según el derecho vigente. En sentido estricto, no hace parte del repertorio ordinario de recursos judiciales, pues no se trata simplemente de la verificación del valor legal de la decisión que se impugna, sino de su concordancia con el sentido de justicia propio del pronunciamiento del juez" (Sentencia C-680 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

25 *Ibidem*. En igual sentido, Sentencia C-979 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

26 "La importancia de la cosa juzgada en cualquier ordenamiento jurídico, y en todos los campos, es entonces decisiva, pues de ella depende en gran medida la función pacificadora de la administración de justicia. Sin embargo, en el campo penal y del derecho sancionador, la cosa juzgada adquiere aún mayor vigor, no sólo por los intereses en juego, como el derecho fundamental a la libertad, sino además para evitar lo que algunos doctrinantes han calificado como el ensañamiento punitivo del Estado, esto es, la posibilidad de que las autoridades intenten indefinidamente lograr la condena de una persona por un determinado hecho, reiterando las acusaciones penales luego de que el individuo ha resultado absuelto en el proceso. Por ello, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen, si se quiere, un reforzamiento de la fuerza de la cosa juzgada en materia punitiva, mediante la prohibición del doble enjuiciamiento, o principio del non bis in ídem, según el cual, una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo hecho (CP art. 29)." (Sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Monetealegre Llynet).

27 Sentencia C-554 de 2001, MP Clara Inés Vargas Hernández, Fundamento 3.9.

28 Sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Monetealegre Llynet.

29 Sentencia C-584 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

30 Sentencias C-914 de 2004 y C-422 de 2006.

31 Sentencia C-554 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

32 Sentencia C-979 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería.

33 “Los intereses difusos y colectivos, protegidos por las acciones populares, hacen referencia a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas.” (Sentencia C-569 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). WATANABE y GIDI se refieren a esta característica de los derechos colectivos, en tanto que su objeto de protección no es atribuible individualmente a cada uno de los miembros de la colectividad, sino que se comparte entre ellos. Sus artículos pueden verse en la compilación “La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos.” Coordinador Antonio AIDI y otro. Editorial Porrúa, México, 2003.

34 “Esto significa que el hecho de que una persona goce del bien no impide que otros puedan gozar del mismo (ausencia de rivalidad en el consumo), y por ende el goce de ese bien por otras personas no disminuye su disponibilidad. Y de otro lado, esos bienes se caracterizan porque se producen o salvaguardan para todos o no se producen o salvaguardan para nadie, ya que no es posible o no es razonable excluir potenciales usuarios o consumidores (principio de no exclusión). Por consiguiente, si el bien público o el interés colectivo se encuentran en buen estado, todos los miembros de la colectividad pueden gozar de ellos en forma semejante; en cambio, una afectación del bien público o del interés colectivo tiene impacto sobre toda la comunidad, pues todos se ven afectados por ese deterioro.” (Sentencia C-569 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)

35 “De otro lado, dichas acciones también se diferencian en los derechos o intereses protegidos, pues la acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos, mientras que la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales, ya que ella es un instrumento procesal colectivo, pero que busca reparar los daños producidos a individuos específicos.” (Sentencia C-569 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)

36 “El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.” (Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano).

37 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

38 Sentencia C-377 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas. Salvamento de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas.

39 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. En Sentencia T-528 de 1992, la Corte señaló: “Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar subjetivamente, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.”

40 En este sentido, la Corte se ha referido también al carácter imprescriptible de los bienes fiscales y de uso público, que por su naturaleza le permiten al Estado reclamar su restitución

en cualquier momento. (Sentencias C-530 de 1996 y C-183 de 2003)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

42 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. En la Sentencia C-377 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas, se señaló: “Las acciones populares son por naturaleza acciones de derechos humanos y no de litis. Pues su objetivo no es buscar la solución de una controversia entre dos partes sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo, y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior.” (negrilla original)

43 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Como advierte Mafra Leal, “la no-patrimonialidad y la titularidad necesariamente colectiva (o difusa) son dos notas importantes, con reflejo en el pedido y en el proveimiento jurisdiccional en la acción colectiva que lo conduce.”. MAFRA Leal, Marcio. Notas sobre la definición de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos en el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica. EN : La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Coordinador Antonio GIDI y otro. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 40)

44 Sentencia C-569 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

45 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

46 FERRER Mac-Gregor, Eduardo. Juicio de Amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos. Dice el autor: “Precisamente en el campo de los mecanismos de acceso a la justicia creemos que se encuentran los principales obstáculos: en las ataduras sobre los cuales descansa nuestra cultura jurídica y que implican las fórmulas tradicionales de legitimación procesal, que fundamentalmente se justifican en razón del interés jurídico del promovente basado en un derecho subjetivo clásico; siendo que la realidad lleva al reconocimiento de otro tipo de derechos o intereses que trascienden al individuo como tal ...” (p. 6)

47 Así, como anota WATANABE, la primera cesión que debió hacer el procesalismo fue la referida a la exigencia de una legitimación derivada de la titularidad de un derecho subjetivo, de manera que “intereses relacionados con el medio ambiente, la salud, la educación, la calidad de vida, etc., pudieran ser considerados jurídicamente protegibles. Era la estrecha visión de la concepción tradicional del derecho subjetivo, profundamente marcada por el liberalismo individualista, que obstaculiza esa tutela jurídica.” (WATANABE, Kazuo. Acciones Colectivas. Cuidados necesarios para la correcta fijación del objeto litigioso del proceso. EN: La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Coordinador Antonio AIDI y otro. Editorial Porrúa, México, 2003, p.4.)

48 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

49 Un ejemplo de la tensión que se presentan entre la seguridad jurídica de la sentencia y la protección a bienes públicos de naturaleza imprescriptible puede verse en la Sentencia T-294 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Se resolvía en ese momento el tratamiento que debía tener una sentencia de pertenencia debidamente ejecutoriada, que había

declarado la prescripción adquisitiva de un terreno a favor de un particular, a pesar de que se trataba de un bien de uso público, que además tenía valor ambiental y como recurso natural. En ese caso, la Corte planteó la controversia de la siguiente manera: “En este sentido, en el proceso bajo estudio se presenta una tensión entre dos conjuntos de valores e intereses constitucionales: (a) el derecho al debido proceso de la Nación, el ordenamiento constitucional de protección del medio ambiente, y la norma de orden superior dirigida a la destinación de algunos bienes al uso público, y (b) los derechos de propiedad que han surgido sobre las personas que adquirieron el predio o a favor de quienes fue declarada la pertenencia del terreno, y, como se dijo, los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica. El remedio constitucional en este caso específico, deberá surgir de la ponderación entre estos derechos y principios enfrentados. Para esto se determinará y comparará la afectación de dichos valores constitucionales respecto de cada uno de los remedios constitucionales posibles.” Finalmente la Corte consideró que la naturaleza de los bienes jurídicos en discusión llevaba a permitir que se tramitara el recurso extraordinario de revisión de la sentencia, a pesar de que el plazo para ello estuviera formalmente vencido y de que la sentencia estuviera protegida con la figura de la cosa juzgada. Al respecto se indicó: “Esta Sala considera que, en virtud de la naturaleza imprescriptible del bien de uso público cuya propiedad se declaró en las sentencias cuestionadas en este proceso, carecería de sentido exigir que la acción de tutela dirigida a proteger los derechos fundamentales eventualmente violados por dichas providencias, tuviera que ser presentada de manera inmediata. Dicha exigencia desconocería que, de acuerdo a lo que alega el accionante, éstos derechos se pueden ver afectados de manera indefinida. Además, los hechos del caso muestran que la acción de tutela se presentó tan pronto el funcionario, después de conocer los hechos del caso, llegó al convencimiento de que no tenía a su disposición una vía judicial alternativa.” Y más adelante concluyó: “Por las razones anteriores, la Corte considera que la solución constitucional más pertinente, en la cual, a la vez, se protege el derecho al debido proceso de la Nación y se afectan en menor medida los derechos y principios constitucionales enfrentados, es permitir, durante un periodo de cuatro meses, que la autoridad competente interponga el recurso extraordinario de revisión contra las providencias mediante las cuales se declaró la pertenencia del mencionado terreno.”

50 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.