

Sentencia C-898/05

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-No configuración

ACCION DE GRUPO Y ACCION POPULAR-Distinción

ACCION DE GRUPO-Inconstitucionalidad del requisito de condiciones uniformes respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad

ACCION DE GRUPO-Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre número mínimo de actores para la presentación de la demanda

ACCION DE GRUPO-Representación de personas afectadas

ACCION DE GRUPO-Obligación de expresar en la demanda criterios para identificar y definir el grupo

ACCION DE GRUPO-Integración del grupo

SENTENCIA DE ACCION DE GRUPO-Requisitos del contenido cuando es favorable

ACCION DE GRUPO-Imposibilidad del juez de determinar el grupo en la sentencia o de individualizar los miembros del mismo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos deben cumplirse materialmente

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Demanda formulada contra proposición jurídica inexistente

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre nuevo cargo planteado por Ministerio

Referencia: expediente D-5673

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 56; las expresiones “El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin

de que puedan reclamar la indemnización correspondiente”, contenidas en el numeral 2° del artículo 65; y contra el artículo 66 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: John Jairo Torres Poveda

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., treinta (30) de agosto de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano John Jairo Torres Poveda presentó demanda contra el artículo 56, las expresiones “El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente”, contenidas en el numeral 2° del artículo 65, y contra el artículo 66 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 24 de febrero de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para garantizar la intervención ciudadana, y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros del Interior y de Justicia y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el fin de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo, ordenó invitar en este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

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.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 43.357 del 5 de agosto de 1998. Se subraya lo demandado.

“Ley 472 de 1998”

(agosto 5)

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

(...)

TITULO III

DEL PROCESO EN LAS ACCIONES DE GRUPO

(...)

CAPITULO III

De la jurisdicción y competencia

(...)

Artículo 56. Exclusión del grupo. Dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, cualquier miembro de un mismo grupo podrá manifestar su deseo de ser excluido del grupo y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de conciliación o la sentencia. Un miembro del grupo no quedará vinculado a los efectos de la

sentencia en dos situaciones:

- a) Cuando se haya solicitado en forma expresa la exclusión del grupo en el término previsto en el inciso anterior;
- b) Cuando la persona vinculada por una sentencia pero que no participó en el proceso, demuestre en el mismo término que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación.

Transcurrido el término sin que el miembro así lo exprese, los resultados del acuerdo o de la sentencia lo vincularán. Si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios.

(...)

CAPITULO VII

Alegatos, sentencia y recursos

(...)

Artículo 65. Contenido de la sentencia. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.
2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley.
3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:
 - a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes

del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61 de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.

Artículo 66. Efectos de la sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”.

III. LA DEMANDA

El actor pretende que se declare la inexecutable de los artículos y expresiones demandadas, como quiera que éstas: “...violan flagrantemente el derecho de defensa, el derecho de igualdad, el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, (...) porque en ellas se permite que la conformación del grupo sea establecida y definida en la sentencia, coartando la posibilidad jurídica para quienes finalmente queden incluidos en el grupo de excluirse, así como de ejercer a lo largo del proceso todos sus derecho como sí pueden hacerlo quienes sean incluidos en el grupo en la oportunidad prevista en la ley...”.

1.1. Artículo 65, numeral 2°

El actor considera que la norma referida vulnera el derecho al debido proceso al disponer que la sentencia que ponga fin al proceso, en la medida en que acoja las pretensiones, debe contener entre otros elementos, el señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso con el fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, pues de tal señalamiento: “... se desprende una atribución al juez competente en materia de acciones de grupo, de individualizar a las personas que conforman el grupo hasta el momento de la sentencia, fijando para tal fin los requisitos con que deben contar los mismos. Siendo ello así, se hace imposible ejercer los derechos constitucionales y legales por el momento procesal en que son definidos los integrantes del grupo...”.

A su juicio, con la individualización de los integrantes del grupo en la sentencia, se obliga a quienes no se hicieron parte en el proceso a acogerse a lo decidido y probado en el mismo, situación que se puede presentar tanto cuando las personas no tienen conocimiento de la existencia del proceso, como en el caso en el que dichas personas pese a conocer el proceso, no consideraron estar incluidas en la definición del grupo establecido en la demanda”, de suerte que con tal definición posterior de las calidades de los individuos, se dificulta el

ejercicio del derecho de defensa, pues éstos pierden la oportunidad procesal para manifestar sus pretensiones, participar en la definición del abogado que habrá de representarlos al integrarse el Comité a que alude el artículo 49 de la Ley 472 de 1998, y fijar las directrices de su defensa técnica. Lo que en consecuencia apareja el desconocimiento del derecho al debido proceso. Así mismo, el actor señala que si en la sentencia se define quiénes son los beneficiarios de la indemnización, no puede hacerse obligatoria su aceptación por ese simple hecho, pues la persona puede considerar que esa indemnización es en realidad insuficiente.

Señala que si bien el artículo 52 de la Ley 472 de 1998 prevé que en la demanda se deben expresar los criterios para identificar los individuos y definir el grupo, lo cierto es que el numeral 2 del artículo 65 permite la variación de esos criterios, así que es probable que sólo hasta el momento de la sentencia sea posible tener la certeza de pertenecer o no al grupo, especialmente si se considera que en la demanda misma se puede excluir a determinadas personas que por sus condiciones especiales considere el demandante que no son beneficiarias de la indemnización, de forma tal que: "... los inicialmente excluidos del grupo pierden el derecho de participar activamente en el proceso, ejerciendo sus derechos fundamentales de igualdad y debido proceso, entendiendo que sobre esos hechos se configurará cosa juzgada por lo que tendrán, quieran o no, que adherirse a lo dispuesto en la sentencia, teniendo en cuenta que para ese estado de las cosas ya habrá prescrito su posibilidad de excluirse del grupo...".

De otra parte, considera que la disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad, en la medida en que la facultad del juez para determinar la configuración del grupo en la sentencia, "restringe las oportunidades y derechos de las personas que entran a conformar el grupo, una vez concluido el proceso, en cuanto no gozaron de las mismas oportunidades ni derechos de asumir su defensa, actitudes y posturas frente al supuesto de la acción de grupo, de lo que sí pudieron hacer uso quienes tuvieron la certeza de pertenecer al grupo desde un comienzo".

En ese entendido, manifiesta que es clara la discriminación injustificada en que incurre la norma acusada, pues: "... las personas constituidas como parte del grupo desde el comienzo del proceso cuentan con más herramientas procesales que aquellos que se definen con posterioridad a la sentencia. Esto es así porque al tener la certeza de que se tienen las condiciones uniformes respecto de las cuales se generaron perjuicios, se está investido de la

facultad de presentar todos los mecanismos que la ley provee para el ejercicio del derecho de defensa en los términos y condiciones que se permite por el ordenamiento jurídico, y de tal forma se asumen diversas actitudes que hacen que la sentencia se dirija en un determinado sentido. Lo que no sucede con quienes se vinculan al dictarse la decisión, puesto que ya se han evacuado todas las etapas del proceso y han precluido los términos para ejercer las diversas modalidades que reviste el derecho de defensa...”.

1.2. Artículo 56

Considera el accionante que el artículo 56 vulnera los derechos al debido proceso, la igualdad y el acceso a la administración de justicia, en la medida en que en dicha disposición incurre en varios errores, a saber: “En primer lugar, nuevamente se permite al juez determinar en la sentencia quién es parte del grupo, con las consecuencias antes señaladas.

En segundo lugar, se exige a quien no participó en el proceso una carga adicional que vulnera el principio de igualdad, entendiendo que por ser vinculado de manera intempestiva en la sentencia, debe iniciar un proceso con el fin de que se declare una indebida representación, ya que de lo contrario quedará vinculado a los efectos de la sentencia. Con un agravante violatorio a todas luces del debido proceso y a la igualdad, y es que no hay término para ejercer el derecho de exclusión en estos eventos, ya que es inaplicable el consagrado en el inciso primero del artículo 56, y adicionalmente existe un vacío respecto del juez competente para conocer esta acción de indebida representación...”.

En esos términos, afirma que la indebida representación de intereses no es el único evento en el cual las personas que integran finalmente el grupo pueden verse afectadas en sus derechos, pues también puede suceder que el representante efectivamente logre una indemnización para el grupo mala o buena, pero no por ello deja de ser un agravio para la persona que no tuvo oportunidad para actuar directamente en el proceso, ejercer su derecho pleno de acceso a la justicia, a través de su influencia en la determinación del abogado o la conformación del Comité que represente sus intereses, ya que lo que sucede es que queda vinculado para unos efectos jurídicos finales, pero no a consecuencia de cómo él pudo haber actuado directamente en el proceso, sino por lo que se le impone en virtud de la actuación del representante escogido por otros, por el simple hecho de compartir unas determinadas circunstancias con otras personas que conforman el grupo, contrariando además lo previsto en el artículo 49 de la Ley 472 de 1998.

Hace énfasis en que la disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad, pues establece una discriminación, dado que: "... las personas definidas en el grupo desde el comienzo tienen la posibilidad de excluirse del mismo, si así lo desean, mientras que la persona vinculada por una sentencia, pero que no participó en el proceso, debe demostrar que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante, con lo que se ve de manera ostensible una desigualdad en las oportunidades y formas que tienen unas personas y otras personas de excluirse del grupo, ya que los definidos desde el principio con el mero hecho de precisar su voluntad de desvincularse así lo lograrán, mientras que los vinculados una vez proferido el fallo tendrán la difícil carga de la prueba en la que acrediten la indebida representación de sus intereses, lo cual no tiene razón de ser, ya que unas y otras personas comparten igualdad de condiciones y características por lo cual no se justifica un trato diferenciado...".

De otra parte, considera que el inciso final del artículo 56 comporta una omisión legislativa de tipo relativo, pues si bien regula la posibilidad de ejercer el derecho de exclusión, omite fijar el término para efectos de su ejercicio cuando en la sentencia resulte vinculado un nuevo miembro, y en consecuencia obliga a éste de manera imperativa a acogerse a los resultados de la misma, pese a la voluntad que tiene la persona de ser excluido, pero cuyo derecho legítimo no pudo ejercer por no contar un término legal para esos fines.

1.3. Artículo 66

A juicio del actor, el referido artículo vulnera los mandatos constitucionales, toda vez que: "... No es posible desde ningún punto de vista que la sentencia individualice las personas que van a ser beneficiarias de la indemnización y, por tanto, ellas sin tener conocimiento del proceso o conociéndolo -con la seguridad por ejemplo de que no estaban cobijadas por la definición de grupo-, queden vinculadas a la sentencia, con los efectos de cosa juzgada. Lo anterior se traduce en que no es posible para un 'beneficiario' de una acción de grupo instaurar de manera individual un proceso singular, por cuanto, haya recibido o no la indemnización, se entiende cobijado en la sentencia...".

En ese entendido, manifiesta que al vinculado en la sentencia se le restringe la posibilidad de demandar en acción individual, en tanto queda vinculado a lo dispuesto en un fallo, pero no por lo que él pudo aducir en su defensa a través de la designación del apoderado o en la

participación en la integración del Comité, ni por las pruebas que pudo haber presentado, sino que de manera automática se le impone de forma unilateral una decisión en la que no tuvo ningún tipo de intervención y que por lo tanto le fue totalmente ajena.

Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-540 de 1997 y C-893 de 2001.

En esos términos, considera entonces que: "...es necesario, para la debida y efectiva aplicación de este derecho, que quien resulte beneficiado de la sentencia debe tener la oportunidad de actuar de manera directa y efectiva en pro de su defensa, ello se logra teniendo la real, mas no formal, oportunidad para ejercerlo, designando su abogado, o de conformidad con la Ley 472 de 1998, participando en la conformación del Comité presentando y solicitando diversos medios de prueba, y ejerciendo si es del caso su legítimo derecho de exclusión, es decir participando de manera activa en el procedimiento de administración de justicia...".

1.4. Cosa Juzgada

El actor advierte que no existe cosa juzgada constitucional en relación con el numeral 2° del artículo 65 acusado, pues aun cuando la Corte en sentencia C-732 de 2000 se pronunció en relación con dicha norma, a su juicio, en aquella oportunidad esa Corporación se limitó a estudiar la constitucionalidad de los numerales 2° y 4° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 a la luz de lo previsto en el artículo 29 superior, y de acuerdo con el cargo expuesto en esa oportunidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Para el interviniente el actor incurre en un error de interpretación del numeral 2° del artículo 65 y de las demás normas que acusa, en la medida en que a juicio del demandante dicha norma faculta al juez que falla un proceso de acción de grupo para introducir en la sentencia nuevos requisitos y condiciones para efectos de definir el grupo, diferentes a aquellos que

desde la presentación y la admisión de la demanda fueron tenidos como determinantes del grupo de personas que por recibir perjuicios individuales por una misma causa se consideran titulares de la acción, de conformidad con lo previsto en el inciso 1° del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, dándole en consecuencia un alcance diferente al previsto por el legislador.

Señala que el numeral 2° del artículo 65 acusado establece el contenido de la sentencia cuando la misma es favorable al grupo demandante, disponiendo que en ella en forma expresa se indiquen los requisitos que deben cumplir aquellas personas ausentes en el proceso pero que por reunir las mismas condiciones de las demás personas del grupo pueden favorecerse de las indemnizaciones señaladas en la sentencia, de manera que tales requisitos y condiciones no son otros diferentes a los previstos en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-732 de 2000.

En esos términos, considera que de conformidad con lo previsto en los artículos 55 y 65 de la Ley 472 de 1998, es claro que el beneficio instituido a favor de los no concurrentes al proceso, con el fin de que éstos puedan resultar favorecidos con la sentencia estimatoria, se encuentra previsto expresamente en el artículo 55 ibídem, y por tanto el artículo 65 acusado si bien se refiere al tema, se limita a desarrollar tal supuesto a efectos de que el mismo adquiera plena validez y eficacia, así que el numeral 2° del artículo 65 ibídem: "... no faculta al juez para introducir nuevos requisitos y condicionamientos para la conformación del grupo accionante, lo cual constituiría una flagrante violación del derecho al debido proceso, sino que por el contrario, desarrolla unos de los fines esenciales del Estado de Derecho como es el de asegurar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política...".

Advierte que el actor, al interpretar que el numeral 2° del artículo 65 atribuye facultades al juez que la Ley 472 de 1998 no le concede, incurre en dos errores, a saber: i) que la sentencia, al señalar los requisitos que deben cumplir los ausentes en el proceso, individualiza a todos los integrantes del grupo, y ii) que la sentencia al individualizar a todos los integrantes del grupo, en especial a aquellos que no participaron en el proceso, los obliga a acogerse a lo dispuesto en ella.

En ese orden de ideas, aclara que lo previsto en el numeral 2° del artículo 65 acusado es la enunciación en la sentencia de los requisitos para acogerse a la misma, los cuales se encuentran previstos como ya se dijo en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, de forma tal

que no configuran un señalamiento particular hacia una o unas personas determinadas, y además la norma atacada no contiene disposición alguna que haga obligatorio acogerse a la sentencia que ponga fin a un proceso de acción de grupo a aquellas personas en quienes concurren las mismas condiciones que tienen los individuos del grupo demandante, pero que no han integrado dicho grupo ni en la presentación, ni durante el transcurso del proceso, o que habiendo pertenecido a él en algún momento procesal han hecho uso del derecho de exclusión en forma oportuna.

Al respecto cita las sentencias C-036 de 1998, C-215 de 1999 y C-732 de 2000, en las cuales la Corte ya se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, y en ese sentido ha dicho esta Corporación que tal precepto jurídico en lugar de vulnerar la Constitución Nacional desarrolla y efectiviza los derechos de las personas naturales o jurídicas que han padecido un perjuicio individual generado en una misma causa.

Finalmente, considera que en el literal b) del artículo 56 acusado, se incurrió en una omisión legislativa, en la medida en que dicha norma indica que cuando un miembro de un grupo interesado que no participó en el proceso no desea quedar vinculado a los efectos de la sentencia, debe demostrar en “el mismo término” que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo errores de notificación, sin señalar la norma a qué mismo término se refiere, de forma tal que podría pensarse que i) dicho término hace referencia a los cinco (5) días siguientes a proferirse la sentencia de acuerdo con lo previsto en el literal a) del artículo 56 ibídem, o bien ii) que el término es el de veinte (20) días posteriores a que se publique el extracto de la sentencia, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4° del artículo 65 demandado.

2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos y del numeral demandados, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Considera que el actor ha hecho una errónea interpretación del contenido normativo del numeral 2° del artículo 65 acusado, pues a juicio del demandante, el juez contará con la atribución de determinar a los integrantes del grupo en la sentencia y que, por ende podrían

quedar obligados por lo resuelto en el proceso personas que no intervinieron y que no tuvieron posibilidad de defenderse, cuando en realidad la norma “en ningún momento establece que quienes no pudieron hacer parte en el proceso tendrán que sujetarse a lo establecido en la sentencia. La norma está encaminada a resarcir perjuicios individuales, pero por economía procesal, cuando el daño que lo causó afectó a un número plural de personas, ellas pueden conjuntamente instaurar la acción. Por lo mismo, si el juez después de analizar los hechos y pruebas presentados a lo largo del proceso, considera que personas que no fueron parte en el mismo pero que igualmente hubieran podido integrar el grupo, deberá determinar los requisitos para que dichos ‘ausentes’ puedan recibir el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios”.

Estima que la norma acusada (art. 65, num. 2º) no vulnera los derechos a la igualdad y al debido proceso; por el contrario, evita que quien no concurrió al proceso pueda beneficiarse de lo resuelto en la sentencia sin la necesidad de impulsar un nuevo proceso, de forma tal que los cargos en ese sentido no son procedentes especialmente si se considera que el potencial beneficiado con lo resuelto en la sentencia conoce de antemano el resultado de la misma y la forma en que se llevaron a cabo todas las etapas del proceso, y por tanto será éste quien decida si se acoge a lo allí resuelto.

En ese entendido, señala que una lectura armónica del numeral 2º del artículo 65 acusado con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 482 de 1998, permite aclarar aun más la situación, pues esta última norma establece lo relativo a la integración del grupo en el sentido que quien no concurra al proceso, siempre que su acción no haya prescrito y/o caducado, “podrá” acogerse dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, así que: “... la posibilidad de quedar cobijado por lo que haya dispuesto la sentencia es facultativa del afectado, quedando siempre a salvo sus acciones particulares”, y por tanto se reitera se trata de una norma que faculta y no que obliga a los que quieran pertenecer al grupo para efectos de reclamar la indemnización.

De otra parte, arguye que el artículo 56 no vulnera las normas superiores, toda vez que dicha disposición se refiere a la situación de las personas que desde el principio estaban vinculadas al proceso, de manera que la norma hace mención a las personas pertenecientes al grupo, esto es, aquellos que sabían de la existencia del proceso, y que por lo mismo éste se les debió notificar en la forma establecida en el artículo 53.

Advierte que: "... No se trata de personas que fueron determinadas en la sentencia, como lo hace ver el demandante, sino de personas que ya habían sido puestas en conocimiento de la existencia de la acción que se adelantaba, pero que por cualquier razón no participaron en él y que, por lo mismo, pueden quedar excluidas de los efectos del fallo si quedan cobijadas en alguno de los dos eventos consagrados en el artículo 56. Es decir, que si no manifestaron su consentimiento para excluirse, deberán demostrar que existió algún error en la notificación y que por ello la existencia del proceso no les fue comunicada, o que aún sabiendo que este cursaba, sus intereses no fueron bien representados. Es claro que el artículo se refiere es a las personas que fueron parte del grupo desde el comienzo del proceso".

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Recuerda que: "... La acción de grupo es un mecanismo procesal de naturaleza patrimonial y resarcitoria, cuyo objeto es obtener el reconocimiento y pago de una indemnización de los perjuicios causados a una colectividad determinada. (...) La razón de la acción de grupo se centra en la reivindicación de un interés de carácter individual cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo, siempre que, en cuanto al daño sufrido, se reúnan condiciones de uniformidad respecto de todos ellos...".

Considera que el proceso previsto por la ley para tramitar las acciones de grupo no vulnera de manera alguna la Constitución y su trámite respeta el debido proceso, prueba de ello es que uno de los elementos distintivos del mismo radica en una exigente carga de publicidad, consistente en la obligatoriedad de dar una aviso general en medios de comunicación masivos, tanto del auto admisorio de la demanda, como de la sentencia que acoge las pretensiones, de forma tal que no se trata de un proceso privado sino de un trámite abierto a la intervención de cualquiera que sea miembro del grupo y que no haya entablado la demanda inicial del proceso.

En ese orden de ideas, advierte que: "... los llamamientos o avisos al público despuntan trascendentales en el trámite especial diseñado por el legislador para las acciones de grupo, en la medida en que de sus contenidos se delimita la conformación sustancial del grupo, permitiendo que a los llamados mediante avisos acudan los miembros del grupo que no entablaron la demanda para de esta manera integrar debidamente la parte demandante", lo

que hace entonces el juez mediante el aviso es noticiar a la comunidad en general acerca de la existencia de un proceso, en el cual se ventilan unas pretensiones relacionadas con el resarcimiento de un perjuicio uniforme sufrido por un grupo mínimo de 20 integrantes.

Hace énfasis en que el juez al ordenar la publicación del auto admisorio de la demanda y posteriormente de la sentencia condenatoria no está conformando ni delimitando el grupo, pues éste se ha integrado desde el momento mismo de la ocurrencia del hecho que les causó perjuicios uniformes a sus miembros, de forma tal que lo único que hace es garantizar los derechos de quienes no participaron en el trámite inicialmente en calidad de demandantes.

En esos términos, aclara que mediante los avisos lo único que se pretende es la uniformidad de condiciones que exige el artículo 3° de la Ley 472 de 1998 como un requisito de la acción de grupo, especialmente si se considera que con las publicaciones del auto admisorio de la demanda y de la sentencia es que nace o precluye el derecho de los miembros del grupo para manifestar su voluntad de pertenecer o excluirse de éste, pues luego de la publicación del auto admisorio de la demanda se da un término para que concurren al proceso quienes tengan algún interés en él, bien sea para participar del grupo demandante o para excluirse del mismo por cualquier motivo, igual situación se presenta con la sentencia.

Por otra parte, señala que: "... el legislador, en los casos de ausencia de miembros del grupo, estatuyó una representación de orden legal, en cabeza de aquel o aquellos que entablan la demanda de acción de grupo, y a favor de quienes, a pesar de gozar de condiciones uniformes en cuanto al daño, no han tomado parte en dicha acción judicial. De esta manera, los que han sufrido el daño y, pese a ello, no han buscado el modo de obtener reparación, ven representados sus intereses en la demanda incoada por quienes sí han estado prestos y solícitos a hacer valer sus derechos...", de suerte que, si uno de los perjudicados no desea ser alcanzado por los efectos de la cosa juzgada y la representación grupal, deberá excluirse del grupo en la oportunidad señalada, puesto que el derecho de exclusión tiene que ser ejercido dentro del término perentorio establecido por el legislador, pues con ello se garantiza el funcionamiento razonable de la administración de justicia y a la vez los derechos del eventual demandado.

Indica que el actor realiza una equivocada interpretación de lo previsto en el numeral 2° del artículo 65 acusado, toda vez que el grupo se conforma desde el momento mismo en que se

verifica la ocurrencia del hecho que da lugar al perjuicio uniforme, es decir cuando se reúnen las condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales, es más, en términos procesales el grupo se conforma con aquellos que presentan la demanda aunados a quienes deciden concurrir al proceso luego de los avisos al público sobre la existencia del trámite o sobre el fallo condenatorio.

En ese entendido, advierte que: "... El juez, al dictar sentencia, no está llamado a conformar el grupo, porque éste, para entonces ya está configurado. Lo que le corresponde, según el contenido de la norma atacada, es indicar en su fallo, las condiciones que se requieren para ser merecedor de la indemnización, las que, por demás, han de ser congruentes con las consignadas en la demanda inicial...", de forma tal que el numeral 2° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 al fijar los requisitos que deben cumplir los beneficiarios ausentes, lo que está haciendo es respetar el debido proceso de las partes, al señalar con fuerza de cosa juzgada a quienes ha de beneficiar la sentencia, protegiendo en consecuencia los derechos de quienes estuvieron ausentes del trámite, evitando en consecuencia que condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios a un número plural de personas reciban un tratamiento desigual o diferente.

En lo que tiene que ver con el artículo 56 acusado, estima que éste no vulnera la Constitución, toda vez que insiste la facultad del juez para conformar el grupo en la sentencia, no aparece prevista en el texto de la norma ni tampoco se puede inferir en su contenido. Precisa que con la misma disposición tampoco se vulnera el derecho a la igualdad pues no son comparables las situaciones que se presentan respecto de las personas que habiendo sido debidamente notificadas deciden excluirse del proceso en la oportunidad señalada en el artículo 56-1 de la de aquellas que habiendo sido debidamente notificadas y no habiendo actuado en el proceso deciden excluirse una vez proferida la sentencia. En este último caso considera lógico que sea posible solicitar no quedar cobijado por la sentencia solo por quien demuestre que sus intereses no estuvieron bien representados, o que existieron graves errores de notificación. Precisa que lo que se está señalando por la norma son unas causales concretas tendientes a garantizar el debido proceso de quien puede validamente invocarlas, situación que es diferente de la de aquellas personas a quienes, pese a que se les notificó debidamente la existencia del proceso, dejaron funcionar el aparato jurisdiccional -no actuaron- y posteriormente pretenden desconocer la sentencia resultante del proceso.

De otra parte, estima que el legislador no incurrió en una omisión legislativa en la disposición acusada, puesto que si bien el legislador no fue muy afortunado en la redacción del artículo 56, por vía de interpretación se puede colegir que éste sí fijó un término, el cual no puede ser otro que el de los 20 días posteriores a la publicación de la sentencia que se concedió a quien quiere hacer parte del grupo luego de proferido el fallo, pues: "... si el término se dio para solicitar ser incluido en el grupo, es apenas natural que dentro del mismo se pueda recabar la exclusión del grupo. En otras palabras, el término de 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, corre simultáneamente para quien quiere hacerse parte del grupo, como para quien quiere excluirse del mismo...".

Ahora bien, en lo que respecta al artículo 66 acusado, señala que éste no vulnera la Constitución Nacional, toda vez que -no solo, reitera, es falso que el juez pueda integrar el grupo en la sentencia- sino que la cosa juzgada en las acciones de grupo obedece no sólo a intereses públicos que son propios de la administración de justicia, sino también al reconocimiento del derecho al debido proceso del demandado, quien no tendrá que enfrentar más procesos por un mismo hecho, o mejor, por una misma causa que originó perjuicios individuales a un número plural o a un conjunto de personas.

En esos términos, considera que: "... La cosa juzgada para aquellos que no se excluyeron del grupo encuentra fundamento en la representación que opera en este tipo de acciones. En efecto, hay que partir del supuesto de que el proceso es público y que existe la posibilidad para todos los miembros del grupo de intervenir en él. Si cualquier miembro del grupo optó por no participar en el trámite, debe asumir las consecuencias de su inactividad y por lo tanto estarse a los argumentos y pruebas presentadas por el grupo, y por supuesto, a las resultas del proceso...".

Concluye entonces que el artículo 66 no viola per se el acceso a la administración de justicia ni el derecho a la igualdad, por el contrario se aviene a los principios de economía, celeridad y eficacia que deben regir en la administración de justicia, y en consecuencia el propósito de la norma es: "otorgar prevalencia al interés de una adecuada administración de justicia sobre el interés privado de quien por no participar en el trámite judicial de una acción de grupo queda cobijado por las resultas del proceso...".

4. Intervención Ciudadana

4.1. Ciudadano Hernán Fabio López Blanco

El ciudadano Hernán Fabio López Blanco, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, a partir de las razones que a continuación se sintetizan.

Afirma que el actor fundamenta su acusación en un entendimiento que no se desprende de las normas que acusa pues las mismas en ningún momento establecen que en la sentencia el juez podrá establecer el grupo mínimo de veinte personas que exige la Ley 472 de 1998.

Recuerda que en relación con la conformación del grupo existen dos tesis a saber, i) la primera sostenida por el Consejo de Estado en providencia del 20 de junio de 2000 (Exp. AG-004), en el sentido de que desde la presentación misma de la demanda deben estar presentes, al menos veinte personas que reúnan requisitos similares de acuerdo con lo previsto en el inciso 3° del artículo 45 de la Ley 472 de 1998, y ii) la segunda sostenida por la doctrina según la cual la acción puede iniciarse actuando como demandantes un número de personas inferior al exigido por la ley, pero bajo el supuesto de que en la demanda se debe allegar la identificación de ese mínimo de personas y la prueba sumaria que acredite que reúnen las condiciones necesarias para hacer parte del grupo.

En esos términos, señala que el grupo para efectos de poder dar curso al proceso implica que al menos veinte sujetos interpongan la acción, pero como pueden existir otros sujetos que no comparecen y que pueden perfectamente ser parte del mismo, es decir que se trate de un grupo compuesto por más de veinte sujetos, en donde se faculta a esos integrantes del grupo aún no identificados a presentarse antes de la apertura de las pruebas y a través de un escrito en el que se indique el nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, de forma tal que la acción tiene sentido en la medida en que desde el comienzo existe realmente un grupo mínimo, identificado y determinado sin perjuicio de que posteriormente otros sujetos de derecho puedan llegar a adicionarlo a más tardar en la etapa de apertura a pruebas, con el fin de que en dicho periodo pueda cuantificarse individualmente el valor de los perjuicios sufridos por cada uno de los que se presentaron.

En ese orden de ideas, estima que: "... si antes de la apertura a pruebas no existe el grupo

integrado al menos por veinte personas, la acción de grupo no puede seguirse tramitando, por presentarse un caso especial de no procedibilidad de la acción; llegada esa oportunidad procesal y constatado por el juez que no existe el número mínimo requerido, no le queda alternativa diferente a la de proferir un auto declarando la terminación del proceso, por ser esta circunstancia uno de los eventos atípicos de terminación anormal de un proceso, de índole semejante, por ejemplo, al de la muerte del cónyuge en los procesos de divorcio, o al de la destrucción del bien dado en prenda en el ejecutivo con acción real...”.

4.2. Ciudadano Julián Alfredo Gómez Díaz

El ciudadano Julián Alfredo Gómez Díaz, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare exequibles los artículos y expresiones acusadas, con fundamento en las razones que a continuación se sintetizan.

Considera que los artículos acusados no hacen mención alguna a la determinación del grupo en la sentencia con los efectos jurídicos sugeridos por el demandante, dado que éste olvida que el artículo 53 de la Ley 472 de 1998 establece que a los miembros del grupo se les debe informar del auto admisorio de la demanda de acción popular, por un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, teniendo en cuenta a los eventuales beneficiarios, de forma tal que la citada Ley, sí prevé que el grupo debe ser delimitado en el auto admisorio fijando las condiciones de los posibles beneficiarios.

En ese sentido, advierte que la Ley fija los parámetros para que el juez pueda determinar el grupo sin que ello implique una vulneración del derecho al debido proceso de las víctimas y los beneficiarios, y es esa la razón por la que la Ley 472 de 1998 establece que no se podrá delimitar con posterioridad a la publicación que se haga de la demanda a los miembros del grupo, recurriendo a elementos diversos a los establecidos en la demanda y valorados en el auto admisorio, especialmente si se considera que la publicación tiene por finalidad específica permitir que quienes se crean afectados por la demanda de la que se informa, decidan a su arbitrio si se hacen parte en el proceso en los términos del artículo 55 o si por el contrario se excluyen del mismo al tenor de lo previsto en el artículo 56.

En ese orden de ideas, considera que la única interpretación válida que se puede dar al numeral 2° del artículo 65 acorde con su finalidad: “... es la de darle efectos de cosa juzgada –a las voces del artículo 56- a aquellos beneficiarios que comparten las condiciones

uniformes definidas en la demanda y valoradas en la admisión de la misma, que no pueden ser otros que los convocados al proceso. Pero ello en manera alguna autoriza a afirmar, como lo hace el demandante, que la ley permita que el grupo se delimite o fije en la sentencia. Esa es una debida interpretación que le da un alcance a la ley que no lo tiene...”.

Finalmente, argumenta que el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 se refiere a la integración del grupo, por la demanda originada en daños ocasionados a un número plural de personas o a una misma actuación u omisión o varias actuaciones u omisiones, de forma tal que en tales eventos quienes hubieren sufrido un perjuicio pueden hacerse parte dentro del proceso antes de la apertura a pruebas a través de un escrito en el que se indique el nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo, y en esos términos los nuevos adherentes deberán someterse a las condiciones de uniformidad expuestas en la demanda que fueron reconocidas por el juez en la admisión, sin que ello implique modificar esas condiciones pues éstas ya fueron publicadas para los eventuales interesados y por consiguiente son las que se toman en cuenta para solicitar la integración.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3805, recibido el 25 de abril de 2005, en el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas y expresiones acusadas, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal, recuerda que el artículo 88 de la Constitución Nacional estableció las acciones de grupo como un mecanismo de protección de los derechos de las personas, y le encomendó al legislador su regulación, quién a través de la Ley 472 de 1998 desarrolló tal mandato constitucional, y en esa tarea definió la acción de grupo en el artículo 3°, las condiciones de procedencia de la acción en el artículo 46 y los titulares de la misma en el artículo 48.

Considera que: “... la acción de grupo es un instrumento de defensa judicial que se caracteriza fundamentalmente por ser principal e indemnizatoria de los daños causados a un ‘número plural de personas’, como de manera clara lo señala el artículo 88, inciso segundo, del ordenamiento superior, número que según lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, no puede

ser inferior a veinte (20)".

Advierte que la acción de grupo es de aquellas que no sólo busca el beneficio del particular, sino que favorece a la administración de justicia, en aras de la economía procesal con el fin de evitar el desgaste que implica adelantar varios procesos por la misma causa y contra la misma persona, de forma tal que dicha acción como su nombre lo indica incluye el concepto de grupo. Al respecto cita la sentencia C-1062 de 2000.

En esos términos, señala que: " el Constituyente determinó el grupo como un número plural de personas, que debe estar integrado al menos por veinte individuos según lo dispuso el legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, y que tienen un elemento en común que no es otro que la causa del daño y el bien o interés cuya afectación debe ser enmendada, lo cual hace que sea posible la actuación judicial conjunta...". Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-215 de 1999 y C-1062 de 2000.

Hace énfasis en que tanto el Constituyente como el legislador al definir el grupo necesario para que proceda la acción de grupo establecieron como un requisito la existencia de un número plural de personas, con un elemento común que es la causa del daño que se pretende reparar a través de ese mecanismo de defensa judicial, de forma tal que el grupo debe estar integrado por personas que han sufrido un daño a un interés jurídico, originado en un hecho idéntico cometido además por el mismo agente o atribuible a un mismo responsable, y en donde exista una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio cuya indemnización se busca.

En ese orden de ideas, estima que no le asiste al actor al considerar que las normas acusadas vulneran la Constitución Nacional, toda vez que como quedó establecido: "... la acción de grupo es un mecanismo de defensa judicial que tiene por objeto que todas aquellas personas que sufrieron un mismo daño a un interés jurídico, causado por un hecho idéntico, cometido por el mismo agente o atribuible a un mismo responsable, y en donde existe una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio cuya indemnización se busca, puedan acceder en conjunto a la administración de justicia, el parágrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, establece que el actor, o quien actúa como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia

acción, ni haya otorgado poder...”.

Aclara que el artículo 52, numerales 2° y 4°, al establecer los requisitos de la demanda determina que en ella se debe expresar la identificación de los poderdantes y si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo se deben señalar los criterios para identificarlos y definirlos.

De otra parte, indica que el artículo 53 de la Ley 472 de 1998 establece que la notificación de la demanda a los demandados se realizará personalmente y a los miembros del grupo se les informará a través de un medio masivo de comunicación teniendo en cuenta a los eventuales beneficiarios, y a su vez el artículo 55 de la citada Ley señala las oportunidades que tienen quienes hubieren sufrido un perjuicio originado en daños ocasionados por una misma acción u omisión o por varias acciones u omisiones para integrarse al grupo que inició el proceso en dos claras oportunidades i) antes de la etapa de apertura a pruebas y a través de un escrito en el cual se indique el nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, y el deseo de acogerse el fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo, y ii) dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia suministrando la información antes referida, caso en el cual no podrá invocarse daños extraordinarios o excepcionales con el fin de obtener una indemnización mayor, y tampoco habrá un beneficio con la condena en costas.

Así mismo, indica que el artículo 56 de la Ley 472 de 1998, establece el derecho que tienen los miembros del grupo a separarse del mismo, facultad que opera en dos precisas oportunidades i) cuando la persona haya manifestado expresamente su deseo de ser excluido del grupo, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, y ii) cuando sin haber participado en el proceso se encuentra vinculado por la sentencia, pero demuestra en el mismo término que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que se presentaron graves errores en la notificación.

Precisa que “no es el demandante, ni el juez en la sentencia o en parte alguna del proceso quienes, según su discernimiento, pueden determinar a los miembros del grupo, pues la misma Carta Política en el artículo 88 y la Ley 472 de 1998 señalan los factores que tanto uno como el otro deben observar para individualizar a los miembros del mismo...” Así mismo

que los integrantes del grupo “son las personas que sufrieron un mismo daño a un interés jurídico, causado por un hecho idéntico, cometido por el mismo agente o atribuible a un mismo responsable, y donde existe una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio cuya indemnización se busca”. Por lo que “es la misma Carta política y el legislador quienes señalaron los parámetros para determinar el grupo, por lo tanto, el juez en la sentencia debe someterse a ellos”.

En ese entendido, manifiesta que no le asiste razón al demandante cuando expresa que los artículos acusados de la Ley 472 de 1998 permiten que la conformación del grupo sea establecida y definida en la sentencia.

Por otra parte, señala que el artículo 56 de la Ley 472 de 1998 no vulnera precepto constitucional alguno, dado que: “... el deber de la persona vinculada por una sentencia pero que no participó en el proceso de demostrar que sus intereses no fueron representados en debida forma o que hubo graves errores en la notificación no es una carga adicional para tales personas, sino que constituye la condición mínima que la Ley debe exigir a los integrantes de un grupo que ha instaurado una acción de ese tipo para ejercer su derecho de exclusión...”. Precisa que contrariamente a lo afirmado en la demanda tampoco es cierto que se deba iniciar un nuevo proceso para probar tales situaciones, pues el mismo artículo 56 no lo dispone así, y en consecuencia la demostración de que sus intereses no fueron representados en forma adecuada o que hubo errores graves en la notificación debe hacerse ante el mismo juez que dictó la sentencia.

Así mismo, aclara que el artículo 56 demandado sí establece un término para demostrar la indebida representación o los errores graves en la notificación al señalar que -ello debe hacerse en el mismo término-, esto es en el periodo de cinco (5) días a que se refiere el inciso primero del mismo artículo 56, otra cosa es que tal norma no hiciera mención expresa a partir de cuando debe contarse tal término, pero si se lee su texto, se infiere claramente que es a partir del momento en que se tuvo conocimiento de que fue vinculado por la sentencia sin haber participado en el proceso.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. La materia sujeta a examen

Para el actor el numeral 2 del artículo 65 y los artículos 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 permiten que el juez determine el grupo en la sentencia y particularmente individualice a las personas que lo conforman en ese momento procesal, circunstancia que coartaría la posibilidad de excluirse del mismo, así como el ejercicio a lo largo del proceso de sus derechos a las personas incluidas a última hora por el juez en la sentencia.

A partir de esta premisa el actor se refiere a cada uno de los textos acusados para poner en evidencia que sus mandatos, en la hipótesis a que él alude -a saber, la determinación en la sentencia de los miembros del grupo, incluidos aquellos que no conocieron del proceso o que conociéndolo “tenían la seguridad de no estar cobijados por la definición de grupo” dada inicialmente-, se convierten en preceptos discriminatorios para las personas así vinculadas en la sentencia, por cuanto las privan i) de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa en las mismas condiciones de los demás miembros del grupo y en particular de escoger el abogado que las represente y de incidir en la definición del comité a que alude el artículo 49 de la Ley ii) de la posibilidad de excluirse del grupo y de los resultados del proceso en las mismas condiciones de los demás miembros del grupo, pues solamente podrán excluirse demostrando que sus intereses no fueron bien representados, exigiéndoseles entonces una carga adicional violatoria de la igualdad; iii) de la posibilidad de demandar en un proceso singular, dado que quedaron vinculados a lo dispuesto en el fallo “no por lo que ellas pudieron aducir en su defensa a través de la designación de apoderado o la participación en la integración del comité, ni por las pruebas que pudieron haber presentado, sino de manera automática” por el juez en la sentencia, lo que viola su derecho al acceso a la administración de justicia.

Así mismo afirma que en el presente caso se presenta una omisión relativa del legislador al no preverse en el inciso final del artículo 56 de la Ley 472 de 1998 la regulación que garantice el derecho de defensa de las personas que se encuentren en la hipótesis a que el actor alude¹, así como la posibilidad de excluirse del proceso en condiciones de igualdad frente a los demás miembros del grupo. Regulación que considera no puede ser la señalada en el literal b) del mismo artículo 46 pues exigirles a esas personas probar que sus derechos no fueron debidamente representados o que hubo graves errores en la notificación desconoce el hecho de que su vinculación solo se produjo en la sentencia y en este sentido

se les imponen cargas que no se compadecen con esa situación.

Precisa finalmente que no cabe entender configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido en la sentencia C-732 de 2000 respecto del numeral 2 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 pues los cargos planteados en ese proceso eran diferentes.

Los intervinientes coinciden en que el actor hace una errónea interpretación de las disposiciones acusadas pues es claro que éstas en ningún caso pueden entenderse en el sentido de permitir que el juez individualice en la sentencia los miembros del grupo ni que éste se fije en ese momento procesal.

Precisan que el mandato contenido en el numeral 2 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 según el cual el juez en la sentencia que ponga fin al proceso -cuando acoja las pretensiones incoadas- incluirá “el señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que ha estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente”, en manera alguna puede interpretarse en el sentido de permitir al juez determinar en ese momento quienes son los miembros del grupo y proceder a individualizarlos.

Advierten que una cosa es el señalamiento de requisitos para reclamar la indemnización por parte de quienes siendo parte del grupo no participaron en el proceso -que no pueden ser otros que los señalados en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998- y otra muy distinta la definición del grupo y la individualización de sus integrantes. Aclaran que contrariamente a lo que afirma el actor dicho numeral no faculta al juez para introducir nuevos requisitos y condicionamientos para la conformación del grupo y que una interpretación de la norma en este sentido no resulta posible bajo ninguna circunstancia pues no solo en ningún caso la misma se desprende del texto del numeral aludido, -ni de los demás artículos acusados-, sino que ello sería evidentemente contrario al debido proceso.

Recuerdan que la ley regula claramente en los artículos 46, 52, 53, 55 y 56 las condiciones para que i) quienes reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales ejerzan la acción de grupo, ii) el juez defina a partir de los criterios señalados en la demanda el grupo y convoque al proceso a sus integrantes iii) e informe de las condiciones señaladas en la ley para tomar parte en el o para excluirse. Todo ello a partir

de los presupuestos y procedimientos señalados por la Constitución y la Ley.

Precisan entonces que detectados los errores de interpretación en que incurre el actor se derrumba la acusación formulada contra el numeral 2 del artículo 65 y los artículos 65 y 66 de la Ley 472 de 1998 por la presunta vulneración de los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución.

Uno de los intervinientes plantea la existencia de un vacío en el literal b) del artículo 56 de la Ley 472 d 1998 en cuanto no es claro cuál es el término a que allí se alude. Otros intervinientes y el señor Procurador consideran que dicho término si se encuentra fijado en la ley si se hace un análisis sistemático de la misma.

El señor Procurador afirma igualmente que el actor hace una interpretación errada de las normas acusadas. Precisa que no es el demandante ni el juez en la sentencia o en parte alguna del proceso quienes, según su discernimiento pueden determinar los miembros del grupo, pues la misma Carta política en el artículo 88 y la ley 472 de 1998 señalan los factores que tanto uno como el otro deben observar para individualizar a los miembros del mismo. Precisa que los integrantes del grupo son las personas que sufrieron un mismo daño a un interés jurídico, causado por un hecho idéntico, cometido por el mismo agente o atribuible a un mismo responsable, y donde existe una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio cuya indemnización se busca, luego es la misma Carta Política y el legislador quienes señalaron los parámetros para determinar el grupo. En ese sentido afirma que no le asiste razón al demandante cuando afirma que las disposiciones acusadas permiten que la conformación del grupo sea establecida y definida en la sentencia.

La vista fiscal puntualiza igualmente que no asiste razón al actor cuando afirma que se obliga a quien quiere excluirse del grupo a iniciar un proceso para demostrar que sus intereses no fueron bien representados o que hubo errores graves de notificación, pues dicha demostración debe hacerse ante el mismo juez que dictó la sentencia.

Concluye entonces que ninguna vulneración a los preceptos constitucionales invocados como violados cabe predicar de las disposiciones acusadas.

Ahora bien, para la Corte a partir i) de la afirmación del actor en el sentido de que si bien en relación con el numeral 2 del artículo 65 la Corte se pronunció en la Sentencia C-732 de

2000, no cabe predicar configurado en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y ii) de las consideraciones coincidentes hechas por los intervinientes y el señor Procurador en el sentido de que el actor plantea su demanda con fundamento en una interpretación errada del alcance de las disposiciones que acusa, corresponde a la Corte establecer ante todo i) el alcance de la cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia C-732 de 2000; y ii) si el numeral 2 del artículo 65 y los artículos 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 acusados pueden llegar a interpretarse -como lo afirma el demandante- en el sentido de permitir que el grupo a que alude la referida ley pueda ser establecido en la sentencia y específicamente que el juez pueda individualizar a las personas que conforman dicho grupo en esa etapa procesal y variar las características del mismo respecto de la convocatoria hecha al inicio del proceso.

Solo en caso de resultar posible la interpretación de las normas acusadas de la que parte el actor, estaría llamada la Corte a examinar si dichas normas en la hipótesis a que él alude -a saber, la determinación en la sentencia de miembros del grupo que no conocieron del proceso o que conociéndolo “tenían la seguridad de no estar cobijadas por la definición de grupo” dada inicialmente- vulneran o no los derechos de defensa, igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia de quienes quedarían incluidos en ese momento en el grupo, así como si se presenta una omisión relativa del legislador al no preverse en el inciso final del artículo 56 de la Ley 472 de 1998 la regulación que garantice, el derecho de defensa de las personas vinculadas en la sentencia, así como la posibilidad para ellas de excluirse del grupo en condiciones de igualdad frente a aquellos miembros del grupo que no fueron incluidos en esa etapa procesal.

3. El alcance de la cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia C-732 de 2000

Cabe recordar que en relación con el numeral 2 del artículo 65 de la ley 472 de 1998 la Corporación se pronunció en la Sentencia C-732 de 20002, donde declaró la exequibilidad de dicho numeral así como del numeral 4 del mismo artículo. Empero en relación con lo decidido en dicha providencia no puede entenderse configurado el fenómeno de la cosa juzgada pues la acusación que se formula en el presente proceso es totalmente diferente de la que fue analizada por la Corte en esa ocasión donde, si bien no se limitó en la parte resolutoria los efectos de la decisión, en la misma se analizó exclusivamente la acusación planteada en esa oportunidad, que consistía en que i) no era posible admitir la posibilidad

que en las acciones de grupo las personas que no hubieren intervenido en el proceso se pudieran beneficiar de él, pues el debido proceso supone haber sido vencido en juicio por quienes ostentan la calidad de parte dentro del proceso y ii) la violación del derecho de contradicción así como desconocimiento del equilibrio procesal, por cuanto el demandado no puede oponerse a los hechos ni a las pretensiones de quienes se presentan con posterioridad a la iniciación del proceso.

Es decir que en el presente caso podría darse curso al examen de los cargos planteados en la demanda contra el referido numeral sin que se plantee como obstáculo la existencia de una sentencia previa –a saber la Sentencia C-732 de 2000- pues de la misma no cabe entender configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Cosa diferente es que, como pasa a explicarse, la acusación formulada en el presente proceso contra dicho numeral 2 del artículo 65 así como contra los artículos 56 y 66 de la Ley 472 de 1998, se haya planteado en términos que no permiten su examen por la Corte, por basarse en una hipótesis que no se desprende de las disposiciones acusadas, lo que hace que la demanda esté formulada contra normas inexistentes y en consecuencia deba inhibirse la Corte por ineptitud sustancial de la demanda.

4. El objeto de las acciones de grupo, las principales características de su regulación constitucional y legal y el contenido y alcance del numeral 2 del artículo 65 y de los artículos 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 acusados.

El artículo 88 de la Constitución establece en su primer inciso que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

De acuerdo con el segundo inciso del mismo artículo 88 superior corresponde a la ley regular las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

La Corte ha explicado que si bien tanto la acción de grupo como la acción popular son acciones colectivas (CP art. 88), que superan las limitaciones de los esquemas procesales

puramente individualistas para la protección de los derechos, sin embargo se distinguen al menos en dos aspectos: De un lado, en su finalidad, pues la acción popular tiene un propósito esencialmente preventivo, mientras que la acción de grupo cumple una función reparadora o indemnizatoria, por lo que la primera no requiere que exista un daño sobre el interés protegido, mientras que la segunda opera una vez ocurrido el daño, ya que precisamente pretende reparar dicho perjuicio³. 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 específicos⁴.

“Como se ha dejado sentado, la naturaleza de la acción de clase o de grupo es esencialmente indemnizatoria de los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, causados a un número plural de personas por un daño que se identifica en el hecho vulnerante y en el responsable. De restringir el ejercicio de esa acción a una determinada categoría de derechos, se produciría una restricción consecencial de los alcances resarcitorios que con ellas se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior al establecer que “[t]ambién regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”

La regulación específica de las acciones de grupo se encuentra contenida en el título III 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”.

De acuerdo con los artículos 3 y 46 de la misma ley las acciones de grupo, son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.

Así mismo en dichos artículos se señala que la acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.

El artículo 46 precisa que el grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.

Cabe precisar que en relación con las expresiones “Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad” originalmente contenidas en los artículos 3 y 46 aludidos, la Corte se pronunció en la Sentencia C-569 de 2004⁶ para declarar su inexecutable, por cuanto consideró que las mismas comportaban un elemento restrictivo para el ejercicio de la acción de grupo consistente en la preexistencia del grupo como requisito de procedibilidad de la misma, preexistencia que no encontraba sustento constitucional⁷.

Así mismo que en relación con el número mínimo de 20 personas, el Consejo de Estado, luego de dicha decisión de constitucionalidad ha precisado que el número mínimo aludido no puede entenderse tampoco como una limitante para la presentación de la demanda pues no es indispensable la concurrencia de todos ellos al momento de dicha presentación, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, “[e]n la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder”. El Consejo de Estado ha advertido que si bien la acción puede ser interpuesta por una persona esta debe actuar en relación con el daño causado a un grupo no inferior de 20 personas y que la demanda debe, en todo caso establecer los criterios que permitan la identificación del grupo afectado⁸.

Ahora bien, en la ley se regulan así mismo la caducidad de la acción (art 47)⁹; los titulares de la misma (art 48)¹⁰; su ejercicio mediante abogado (art 49)¹¹; las jurisdicciones y tribunales competentes (arts 50 y 51)¹². Los requisitos de la demanda (art 52)¹³; las reglas de admisión, notificación y traslado (art. 53 y 54)¹⁴; la integración del grupo (art 55)¹⁵ y los mecanismos de exclusión del mismo (art 56)¹⁶; la contestación y excepciones previas (art 57); las medidas cautelares (arts 58, 59 y 60); la diligencia de conciliación (art 61)¹⁷; el periodo probatorio (art 62)¹⁸; los alegatos (art 63); la sentencia su oportunidad, contenido y efectos (arts 64, 65 y 66)¹⁹; y los recursos contra la sentencia (art 67).

De dicha regulación cabe destacar para los efectos de esta sentencia que i) En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder. (art 48), ii)

Dentro de los requisitos de la demanda se señala entre otras cosas además de la identificación del demandado y la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 49 de la ley, la obligación de expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo, si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo (art 52); iii) en el auto admisorio el juez deberá valorar la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 47 de la ley y en el mismo auto, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, deberá ordenar que se informe a los miembros del grupo a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios (art 53) Es decir que señalados en la demanda los criterios para identificar y definir el grupo y luego de valorada por el juez a partir de los mandatos constitucionales y legales la procedencia de la acción respecto del grupo así planteado y definido, el juez convocará a los integrantes del mismo que no se hayan hecho presentes al proceso mediante un medio masivo de comunicación; iv) En cuanto a la integración del grupo concretamente el artículo 55 señala que cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas; v) Dado que como ha explicado la Corte la interposición de la acción de grupo no priva a las personas que así lo quieran de excluirse del mismo y optar por adelantar una acción individual²⁰ el artículo 56 -acusado por el actor- señala que dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, y previa la convocatoria pública a que se ha hecho referencia- cualquier miembro del grupo -cuyas características se han establecido en el auto admisorio de la demanda- podrá manifestar su deseo de ser excluido del grupo y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de conciliación que pueda darse de acuerdo con el artículo 61

de la Ley o por la sentencia. La posibilidad de excluirse del grupo subsiste aún después de proferida la sentencia pero en ese caso la persona vinculada por la sentencia -por integrar el grupo definido en el auto admisorio objeto de la publicación atrás reseñada y no por que en la sentencia se le haga parte del mismo por el juez como lo pretende equivocadamente el actor- pero que no participó en el proceso, deberá demostrar ante el mismo juez que profirió la sentencia que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación para poder excluirse del grupo y no quedar vinculada por la decisión. Si decide excluirse del grupo en las condiciones aludidas, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios. vi) La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, -cuando acoja las pretensiones incoadas-, dispondrá: entre otros requisitos a) “2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente” -texto acusado por el actor que no comporta contrariamente a lo que el afirma la posibilidad para el juez de variar la conformación del grupo establecido en auto admisorio sino que alude a los requisitos señalados en el artículo 55, a saber, nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo- , b) “4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización”. vii) finalmente cabe destacar que el artículo 66 de la Ley 472 de 1998 -texto igualmente acusado por el actor- señala que la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”.

De dichos elementos es claro que no se desprende en manera alguna la hipótesis a que alude el actor en el sentido de que en las normas acusadas - numeral 2 del artículo 65, artículos 56 y 66 de la ley 472 de 1998- se establece la posibilidad para el juez de establecer en la sentencia el grupo ni de individualizar en ese momento los integrantes del mismo, o de variar las características del grupo que fueron objeto de la convocatoria

efectuado con la publicación del auto admisorio de la demanda.

Ni los textos referidos aluden a dicha posibilidad ni resulta posible en manera alguna interpretarlos en el sentido señalado por el demandante.

5. Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda.

Es necesario recordar que para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se exigen unos mínimos requisitos formales que debe cumplir el escrito que contenga la respectiva demanda, con el fin de que ésta sea tramitada.

Ha advertido la Corte que los requisitos que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece para que los ciudadanos puedan ejercer la acción pública de inconstitucionalidad deben cumplirse no solo formal sino materialmente, so pena de ineptitud de la demanda²¹. Así ha dicho claramente la Corte:

“Por consiguiente, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo²². En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte ,y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo.

Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal.

3- La formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante ya que, como lo dijo la Corte al declarar la exequibilidad de esa exigencia, “el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable”²³. Al ciudadano se le impone entonces como carga mínima que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. En tales circunstancias, antes de pronunciarse de fondo sobre una demanda, la Corte debe verificar si el actor ha materialmente formulado un cargo, pues de no ser así, la decisión debe ser inhibitoria, ya que la demanda sería “sustantivamente

inepta, por no contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control constitucional”²⁴. Nótese que la jurisprudencia de esta Corporación exige la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal...”²⁵

Ahora bien, cabe señalar que en el estudio preliminar realizado a la demanda, para efectos de decidir sobre su admisión, se estimó que la misma reunía los requisitos formales exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, pero en virtud de la labor de substanciación del proyecto final de decisión constitucional se ha encontrado que la argumentación expuesta presenta una formulación apenas aparente de los cargos de inconstitucionalidad planteados en contra de las disposiciones acusadas.

En efecto como se ha visto, para el actor el numeral 2 del artículo 65 y los artículos 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 permiten que el juez determine el grupo en la sentencia y particularmente individualice a las personas que lo conforman en ese momento procesal, circunstancia que coartaría la posibilidad de excluirse del mismo, así como el ejercicio a lo largo del proceso de sus derechos a las personas incluidas a última hora por el juez en la sentencia.

Empero, como se desprende del análisis del contenido y el alcance de las disposiciones acusadas, ha de concluirse que las mismas en manera alguna pueden interpretarse en el sentido de que con ellas o con cualquier otra norma de la Ley 472 de 1998 se otorgue al juez la posibilidad de determinar el grupo en la sentencia o de individualizar los miembros del mismo en esa etapa procesal.

Así las cosas, debe señalarse que, en cuanto la acusación formulada en la demanda contra los artículos acusados, se hace por el actor a partir de esa hipótesis y que esta no se desprende de las normas acusadas ni de la Ley en que ellas se contienen, y que en ningún caso las mismas podría interpretarse en el sentido que él señala, es claro que la demanda fue formulada contra proposiciones jurídicas inexistentes.

Esta circunstancia impide a la Corte hacer el control abstracto de constitucionalidad, que por definición supone la confrontación entre las normas superiores y otras de rango inferior, pues

si estas últimas no existen, y sólo son deducidas por el actor de una indebida o irrazonable interpretación del alcance de las mismas, no habrá lugar a efectuar comparación normativa alguna.

Al respecto en Sentencia C-504 de 1995²⁶ la Corporación expresó que “Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexecutable que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito. (...) Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. (...) Para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”.

Así las cosas ha de concluirse que en cuanto la acusación formulada en la demanda en contra del numeral 2 del artículo 65 y los artículos 56 y 66 de la ley 472 de 1998, se hace por el actor a partir de una hipótesis que no se desprende de las normas acusadas ni de la Ley en que ellas se contienen y que en ningún caso las mismas podría interpretarse en el sentido que él señala es claro que la demanda fue formulada contra normas inexistentes, lo que lleva a la Corte a inhibirse por ineptitud sustancial de la demanda y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

6. La imposibilidad de analizar el supuesto vacío normativo a que se alude por uno de los intervinientes respecto del literal b) del artículo 56 de la Ley 472 de 1998

Ahora bien, existe un planeamiento del interviniente en representación del Ministerio del Interior y de Justicia sobre el posible vacío que se presenta en el literal b) del artículo 56 de la Ley 472 de 1998, al señalar que el miembro del grupo interesado que no participó en el proceso y que no desea quedar vinculado por la sentencia, debe demostrar “en el mismo término” que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo errores en la notificación “sin señalar, la norma, a qué mismo término se refiere”, por lo el interviniente considera oportuno que la Corte se pronuncie al respecto, “para dar mayor claridad sobre a qué término se refiere el referido literal”.

Al respecto, debe tenerse presente que la competencia de esta Corporación para

pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma, surge de una demanda planteada en debida forma, pues si no existe este presupuesto, no puede entrar esta Corporación a efectuar un análisis oficioso o con base en cargos que formulen -con independencia de los planteados en la demanda- los intervinientes o el Ministerio Público, los que, ha advertido por lo demás la Corte, no están llamados a plantear cargos nuevos²⁷.

Si bien la Corporación puede examinar las normas acusadas en relación con toda la Constitución cuando se dan las condiciones ya indicadas, esto es, una demanda planteada en debida forma, en el presente caso resulta claro que ese presupuesto no existe.

Así las cosas, en la medida en que no le corresponde a la Corporación hacer un examen oficioso de las normas sin que se haya planteado un cargo en debida forma por un ciudadano, la Corte ha de abstenerse en la presente sentencia de efectuar el examen del supuesto vacío normativo a que se alude por algunos intervinientes respecto del literal b) del artículo 56 de la Ley 472 de 1998.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra del numeral 2 del artículo 65 y los artículos 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 por ineptitud sustancial de la demanda.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 -a saber, la determinación en la sentencia de miembros del grupo que no conocieron del proceso o que conociéndolo “tenían la seguridad de no estar cobijadas por la definición de grupo” dada inicialmente-

2 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sobre estas distinciones, ver, entre otras, las sentencias SU-067 de 1993, T-244 de 1998, T-046 de 1999, C-215 de 1999 y C-1062 de 2000.

5 M.P. Álvaro Tafur Galvis

6 M.P. Rodrigo Uprymny Yepes

7 En el mismo sentido ver igualmente la Sentencia T- 728/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

8 “La solicitud de nulidad del Ministerio Público será negada porque la demanda reunió todos los requisitos exigidos por la ley 472 y el trámite que se imprimió al proceso, sigue los lineamientos exigidos en la misma normatividad.

1. La acción de grupo tiene un carácter primordialmente reparatorio y ha sido concebida, en aras de la economía procesal, para que un número plural de personas pueda obtener la reparación de los daños que, individualmente han padecido y que tienen una causa común, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 Constitucional y la ley 472 de 1998.

2. En reciente providencia (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 30 de septiembre de 2004, Radicación número: 250002325000200400028 01, Actor: Edilma María Solano y Otros., Demandado: La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. Referencia: Acción de Grupo), para un caso similar al que ahora se estudia, esta Sala con posterioridad al pronunciamiento de constitucionalidad de la Corte Constitucional (Sentencia C 569 de 2004) sentó su criterio en torno a los artículos 3 y 46 de la ley 472, en cuanto se refiere al número mínimo de miembros del grupo que debe presentar la demanda, para que proceda la acción. Allí se indicó que no es indispensable la concurrencia de todos ellos al momento de presentación de la demanda, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, “[e]n la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder”, aunque si bien puede ser interpuesta por una persona esta debe actuar en nombre de un grupo no inferior de 20 personas. La demanda debe, pues, establecer los criterios que permitan la identificación del grupo afectado.

3. La Sala encuentra que no asiste razón al Ministerio Público en relación con la no integración del grupo, puesto que en el proceso está acreditado que el grupo está integrado por más de 20 demandantes.

En efecto, si bien la demanda se ejerció únicamente por 5 personas, en ella se señalaron los criterios que permiten identificar el grupo de la siguiente manera:

“(...)El grupo en nombre del cual se impetra esta acción, son los habitantes de las zonas rurales y la cabecera del corregimiento especial de la Gabarra, que padecieron con posterioridad al 29 de mayo de 1999, la incursión paramilitar y las amenazas de estos contra pobladores de esa (sic) corregimiento; grupo de personas que como consecuencia de esto tuvieron que refugiarse en la República Bolivariana de Venezuela y/o desplazarse forzosamente de su lugar de domicilio a otros lugares del país, padeciendo daños morales, de vida en relación y patrimoniales..

El criterio para acreditar la pertenencia al grupo, para los individuos que estén ausentes del proceso, será probando con cualquier medio de convicción que tenía domicilio en la cabecera o áreas rurales del corregimiento de la Gabarra para el 29 de mayo de 1999 y fue víctima de desplazamiento por la presencia paramilitar a esa región; o con la presentación de la denuncia de haber sido desplazados en aquella fecha o los días posteriores; o demostrando que aparece inscrito en el registro nacional de desplazados como afectado por ese fenómeno y como lugar de expulsión el área urbana o rural de la Gabarra con posterioridad a la fecha indicada; o demostrando que aparece en los registros de refugiados o desplazados elaborados por autoridades públicas de Venezuela y Colombia; o demostrando con cualquier otro documento público la calidad de desplazado de La Gabarra.

El grupo de individuos perjudicados con la acción y omisión de agentes públicos pertenecientes a las entidades demandadas, como se probará en el trámite de la acción, es de tres mil quinientas (3500) personas.” (fl. 10)

Dichos criterios son suficientes para identificar los miembros del grupo afectado y concluir que está integrado por más de veinte personas, tal y como lo consideró, en su momento el A Quo al admitir la demanda. (...)

Al encontrarse probado en el proceso que los demandantes reúnen las condiciones

expuestas en la demanda como criterio identificador del grupo, es claro para la Sala que, de conformidad con el párrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, están legitimados para ejercer la acción en nombre de un grupo que aparece como superior a 20 personas.

En tal virtud, no se configura en este caso la nulidad prevista en el numeral 4 del artículo 140 del C.P.C.” Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 10 de Febrero de 2005 M.P. Ruth Stella Correa Palacio REF.: EXPEDIENTE No. AG-25000-23-06-000-2001-00213-01 fl. 1283.

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

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

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

Parágrafo. En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

11 Artículo 49. Ejercicio de la acción. Las acciones de grupo deben ejercerse por conducto de abogado. Cuando los miembros del grupo otorguen poder a varios abogados, deberá integrarse un comité y el juez reconocerá como coordinador y apoderado legal del grupo, a quien represente el mayor número de víctimas, o en su defecto al que nombre el comité.

12 Artículo 50. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la

actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

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

13 Artículo 52. Requisitos de la demanda. La demanda mediante la cual se ejerza una acción de grupo deberá reunir los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil o en el Código Contencioso Administrativo, según el caso, y además expresar en ella:

1. El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.
2. La identificación de los poderdantes, identificando sus nombres, documentos de identidad y domicilio.
3. El estimativo del valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.
4. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.
5. La identificación del demandado.
6. La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 49 de la presente ley.
7. Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso.

Parágrafo. La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, el cual debe ser determinado. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia, de oficio ordenará su citación.

14 Artículo 53. Admisión, notificación y traslado. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se pronunciará sobre su admisión. En el auto que admita la demanda, además de disponer su traslado al demandado

por el término de diez (10) días, el juez ordenará la notificación personal a los demandados. A los miembros del grupo se les informará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

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

Parágrafo. El auto admisorio deberá valorar la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 47 de la presente ley.

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

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

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

16 Artículo 56. Exclusión del grupo. Dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, cualquier miembro de un mismo grupo podrá manifestar su deseo de ser excluido del grupo y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de

conciliación o la sentencia. Un miembro del grupo no quedará vinculado a los efectos de la sentencia en dos situaciones:

a) Cuando se haya solicitado en forma expresa la exclusión del grupo en el término previsto en el inciso anterior;

b) Cuando la persona vinculada por una sentencia pero que no participó en el proceso, demuestre en el mismo término que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación.

Transcurrido el término sin que el miembro así lo exprese, los resultados del acuerdo o de la sentencia lo vincularán. Si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios.

17 Artículo 61. Diligencia de conciliación. De oficio el juez, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término que tienen los miembros del grupo demandante para solicitar su exclusión del mismo, deberá convocar a una diligencia de conciliación con el propósito de lograr un acuerdo entre las partes, que constará por escrito.

La diligencia deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de convocatoria. No obstante, en cualquier estado del proceso las partes podrán solicitar al juez la celebración de una nueva diligencia a efectos de conciliar sus intereses y poner fin al proceso.

En la diligencia podrá participar el Defensor del Pueblo o su delegado, para servir de mediador y facilitar el acuerdo; si el Defensor hubiere presentado la demanda, dicha función corresponderá al Procurador General de la Nación o su delegado, quien obrará con plena autonomía. En la audiencia también podrán intervenir los apoderados de las partes.

El juez ordenará la publicación del acuerdo de conciliación en un medio de comunicación de amplia circulación nacional.

18 Artículo 62. Pruebas. Realizada la audiencia de conciliación, el Juez decretará las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, y señalará un término de veinte (20) días para que se practiquen, dentro del cual fijará las fechas de las diligencias necesarias. Si la complejidad del proceso lo requiere, dicho término podrá ser prorrogado de oficio o a

solicitud de parte, hasta por otro término igual.

19 Artículo 65. Contenido de la sentencia. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.

2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley.

3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el

artículo 61 de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.

Artículo 66. Efectos de la sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso.

20 Ver entre otras las sentencias C.-036/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-215/99 M.P. Marta Sáchica Méndez, C-1062/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C- 569/04 M.P. Rodrigo Uprymny Yepes.

21 Sentencia C-362 de 2001

22 Ver, entre otras, las sentencias C-024/94 Fundamento Jurídico No 9.1.c, C-509/96 y C-236/97.

23 Sentencia C-131/93. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No. 1.3

24 Sentencia C-236/97. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte No 3.

25 Sentencia C-447/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

26 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

27 Ver Sentencia C-977 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En el mismo sentido ver, entre otras, la sentencia C-154 de 2004. M.P. Alvaro Tafur Galvis.