

RECHAZO DE LA DEMANDA EN LA ACCION DE GRUPO - El pago de los intereses de cesantías debe solicitarse por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / ACCION DE GRUPO - Acción inadecuada para solicitar el pago de intereses de cesantías / ACCION DE GRUPO - Carácter reparatorio

Se pretende mediante el ejercicio de la acción de grupo el pago a los demandantes de los intereses a las cesantías causados entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2002, en un porcentaje equivalente al 14 o/o anual sobre el monto de las cesantías reconocidas a cada uno de ellos; así como la indexación y los intereses de mora de esas sumas, en los términos previstos en el decreto 216 de 1991, por el cual el alcalde de Santiago de Cali fijó las prestaciones sociales y otros beneficios para los empleados públicos de la administración central de ese municipio. La decisión del Tribunal que rechazó la demanda interpuesta se confirmará porque el objetivo que con ella se persigue es ajeno a la acción de grupo regulada por la ley 472 de 1998. En sentencias anteriores ha precisado la Sala que la acción de grupo, tal como fue concebida por el art. 88 de la Constitución Política y desarrollada por la ley 472 de 1998, tiene un carácter reparatorio. Así lo establece el art. 3 de dicha ley cuando señala que ésta "se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios". La demanda se encamina a obtener el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías dejados de percibir por los accionantes. Esta pretensión no tiene carácter indemnizatorio. Para su decisión, el juez debe examinar previamente la legalidad de los actos administrativos que niegan el derecho reclamado, una vez declarada su nulidad, debe establecer si se ha causado tal derecho a favor de cada uno de los demandantes y finalmente señalar los términos del restablecimiento del derecho en cada caso. Es decir, se trata claramente de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 C.C.A.), que deberá ser intentada por cada uno de los demandantes, o en forma conjunta si se dan los requisitos establecidos en la ley para la acumulación de pretensiones (art. 82 C. de P.C.).

ACCION DE GRUPO - Objetivos

Aunque la ley 472 de 1998 fijó un número mínimo de 20 personas para formular la acción de grupo, no debe perderse de vista que lo que se pretende proteger con esta acción es el interés de un número plural de personas, en consideración a sus condiciones y dimensión. La exposición de motivos de la ley 472 de 1998 es ilustrativa en destacar como modelo de las acciones de grupo en el derecho colombiano, las acciones de clase o representativas (class actions) del derecho norteamericano. Las acciones de clase o class actions constituyen un medio de obtención de tutela jurisdiccional, basado en la potestad procesal reconocida a un individuo o grupo de individuos para actuar en nombre propio y de otras personas que se encuentran en una situación similar, los cuales configuran una clase o grupo. Esta institución pretende servir de solución a litigios complejos y con una pluralidad de partes, superando así una visión individualista de los perjuicios. Los principales objetivos que se persiguen con el establecimiento de esta acción son los siguientes: -La economía procesal, ya que en muchos casos de estos existen miles o incluso millones de individuos cuya tutela procesal a través de los mecanismos judiciales ordinarios sería muy difícil o imposible de lograr. -Al emitir una única decisión frente a una multitud de controversias se evitan fallos contradictorios y por contera se obtiene la realización del derecho a la igualdad, porque hará posible "garantizar el resarcimiento de aquellos perjuicios bajo el entendido de que a igual supuesto de hecho, igual debe ser la consecuencia jurídica". -Permitir el acceso a la justicia de los asuntos de pequeña cuantía (small claims) que no se reclamarían a través de las acciones ordinarias porque el beneficio no justificaría el costo y tiempo que las mismas demandan. Así mismo, la posibilidad de obtener, al menos en parte, el restablecimiento de su derecho es más real, pues los bienes del demandado no se verán afectados por los

demandantes que primero iniciaron la acción sino que se destinarán a cubrir la indemnización del grupo, a prorrata de sus daños y hasta donde su cuantía alcance. -Finalmente se señala que la acción no sólo representa beneficio para los actores sino también para el demandado, pues debe atender a un único proceso y no a una multiplicidad significativa de éstos. Estas circunstancias ponen de manifiesto que la acción de grupo no puede equipararse a una acción en la que simplemente se acumulen las pretensiones de por lo menos 20 demandantes, como equivocadamente se entendió al formular la demanda que dio origen a este proceso.

Auto 0420(AG) del 03/03/06. Ponente: RICARDO HOYOS DUQUE. Actor: ROMER AGUDELO JARAMILLO Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE

Bogotá, D.C. seis (6) de marzo de dos mil tres (2003)

Radicación número: 76001-23-31-000-2002-00420-01(AG-072)

Actor: ROMER AGUDELO JARAMILLO Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Referencia: ACCIÓN DE GRUPO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de los demandantes en contra de la providencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 15 de octubre de 2002, mediante la cual rechazó la demanda y ordenó devolver los documentos sin necesidad de desglose.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Los señores ROMER AGUDELO JARAMILLO y otras 61 personas interpusieron acción de grupo en contra del municipio de Santiago de Cali, con el fin de que

"1. se declare administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Santiago de Cali...por los perjuicios económicos causados a mis poderdantes con motivo de no haber cancelado el valor de los intereses a las cesantías a que tienen derecho los docentes de Instituto Técnico Industrial Antonio José Camacho, a partir del 1º de enero del año 2000 y hasta la presente.

2. Que como consecuencia de la anterior declaración, el municipio de Santiago de Cali debe pagar a mis mandantes la totalidad de los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante), que les fueron causados con motivo de dicha omisión en detrimento de mis poderdantes y asciende a la suma de cincuenta y un millones novecientos veintisiete mil quinientos cincuenta pesos con setenta y cuatro centavos mcte (\$51.927.550,74)...

3. Estos pagos se harán en pesos colombianos, que tengan el mismo poder adquisitivo que los de la fecha de causación de los daños y perjuicios, es decir, teniendo en cuenta la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor, desde el 30 de enero de 2001, día en que se incumplió la obligación del pago de los intereses a las cesantías para docentes del Instituto Técnico Industrial Antonio José Camacho, teniendo en cuenta los intereses de mora que se causen hasta el momento de su pago correspondiente...".

2. Hechos

Afirmó el apoderado de los demandantes que "el municipio de Santiago de Cali a través de los decreto municipales 0731 y 0745 de septiembre 21 y 24 de 1999 respectivamente, eliminó el pago de las prestaciones sociales extralegales a todos los servidores públicos del municipio de Santiago de Cali, incluidos los docentes adscritos al Instituto Técnico Industrial Antonio José Camacho". En aplicación de tales actos administrativos, a los demandantes no se les cancelan tales intereses desde el año 2000.

3. Fundamentos de la decisión

El Tribunal rechazó la demanda por considerar que "el no pago oportuno de los intereses de las cesantías a cada uno de los servidores del Instituto Técnico Industrial Antonio José Camacho, es en sí una situación laboral de cada uno de ellos, demandable a través de las acciones previstas por la ley para esos eventos, pero que no corresponde ni tiene relación o afinidad con la naturaleza misma de las acciones populares y de grupo...Por lo tanto, es evidente que en el presente caso se tipifica una indebida escogencia de la acción".

4. Razones de la impugnación

El apoderado de los demandantes solicita se revoque la providencia y en su lugar se admita la demanda interpuesta. Afirma que aunque las acciones popular y de grupo tienen un origen constitucional común, se diferencian por su objeto, pues en tanto que la acción de grupo puede ser ejercida por un número plural de personas que sufran un daño originado en una misma causa y que presenten condiciones uniformes respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad, la acción popular procede igualmente frente al daño causado a un número plural de personas, pero por la violación de un derecho colectivo.

Destaca, además, en relación con la acción de grupo, que por tratarse de perjuicios individuales, el artículo 88 de la Constitución deja al perjudicado la opción de ejercer las acciones ordinarias de carácter individual. Lo que se pretende con esta acción es "proteger los perjuicios individuales ocasionados por una causa colectiva idéntica tanto en su fuente como en su nexo de causalidad entre el daño y la causa, para con ello no sólo descongestionar los despachos judiciales de un número plural de demandas individuales por dichos perjuicios, como también resolverle con mayor celeridad al demandante de justicia, la indemnización pedida y con ello brindarle a los demandantes de la administración de justicia que es toda la comunidad, un mayor espacio para que en el lugar que ocuparían esas acciones individuales, se controviertan otros derechos litigiosos que requiere solucionar la comunidad".

Considera que el Tribunal confunde estas acciones, "al direccionar la orientación de dichas acciones a una misma causa o un mismo objeto cuando el evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior son propias a la luz del artículo 3º de la ley 472 de 1998 de las acciones populares y no de las acciones de grupo, como tampoco es correcto afirmar que el

obtener el resarcimiento de perjuicios a un número plural de personas proceda cuando se hubieren causado por circunstancias similares, es decir, por la violación de derechos colectivos, ya que ni la Constitución ni la ley en desarrollo de la misma así lo consideran".

Reitera que el objeto de la acción interpuesta es el del reconocimiento del pago de los intereses a las cesantías, que "una vez reconocidos por la ley, por las convenciones colectivas o por actos administrativos legalmente expedidos conforman un derecho para todo tipo de trabajador o empleado público a quien se le acredite dicho derecho y como tal es irrenunciable porque al haber sido expedido en plenitud de condiciones jurídicas goza del mismo tratamiento para todo ciudadano colombiano, por lo tanto, no es cualquier derecho particular el que están reclamando mis prohijados sino por el contrario, es un derecho que una vez obtenido debe cumplirse por igual para todo quien lo ostente y por lo tanto, su reclamación enmarcada dentro de las acciones reguladas por el artículo 88 de la Constitución".

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Se pretende mediante el ejercicio de la acción de grupo el pago a los demandantes de los intereses a las cesantías causados entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2002, en un porcentaje equivalente al 14% anual sobre el monto de las cesantías reconocidas a cada uno de ellos; así como la indexación y los intereses de mora de esas sumas, en los términos previstos en el decreto 216 de 1991, por el cual el alcalde de Santiago de Cali fijó las prestaciones sociales y otros beneficios para los empleados públicos de la administración central de ese municipio.

Se afirma en la demanda que esa prestación le ha sido negada a los demandantes con fundamento en lo previsto en los decretos 731 y 745 de 1999, expedidos igualmente por el alcalde de ese municipio, en los cuales se establece que "el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos vinculados al municipio de Santiago de Cali es el que establece la ley".

II. La decisión del Tribunal que rechazó la demanda interpuesta se confirmará porque el objetivo que con ella se persigue es ajeno a la acción de grupo regulada por la ley 472 de 1998.

En sentencias anteriores ha precisado la Sala que la acción de grupo, tal como fue concebida por el art. 88 de la Constitución Política y desarrollada por la ley 472 de 1998, tiene un carácter reparatorio. Así lo establece el art. 3 de dicha ley cuando señala que ésta "se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios (se subraya).

La demanda se encamina a obtener el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías dejados de percibir por los accionantes. Esta pretensión no tiene carácter indemnizatorio. Para su decisión, el juez debe examinar previamente la legalidad de los actos administrativos que niegan el derecho reclamado, una vez declarada su nulidad, debe establecer si se ha causado tal derecho a favor de cada uno de los demandantes y finalmente señalar los términos del restablecimiento del derecho en cada caso. Es decir, se trata claramente de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 C.C.A.), que deberá ser intentada por cada uno de los demandantes, o en forma conjunta si se dan los requisitos establecidos en la ley para la acumulación de pretensiones (art. 82 C. de P.C.).

II. Aunque la ley 472 de 1998 fijó un número mínimo de 20 personas para formular la acción de grupo, no debe perderse de vista que lo que se pretende proteger con esta acción es el interés de un número plural de personas, en consideración a sus condiciones y dimensión, tal como lo ha destacado la Corte Constitucional:

"Ahora bien, el inciso segundo del citado artículo 88 de la Carta prevé otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, conocido como las Acciones de Clase o de Grupo. Estas, igualmente regulables por la ley, no hacen referencia exclusiva a los Derechos Constitucionales Fundamentales, ni sólo a los Derechos Colectivos, pues también comprenden a los Derechos Subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios. El acceso a la justicia es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente, que al consagrarlos da nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos, y a esta hipótesis de protección judicial de los derechos se hace referencia también con el propósito de promover su entendimiento y su ejercicio." (Subrayas fuera del original).

La exposición de motivos de la ley 472 de 1998 es ilustrativa en destacar como modelo de las acciones de grupo en el derecho colombiano, las acciones de clase o representativas (class actions) del derecho norteamericano. En efecto, allí se dijo:

"La referencia más conocida que se tiene sobre ellas son las denominadas acciones de clase o representación (class actions) del derecho estadounidense.

Son una institución propia del sistema del common law, y tienen su origen en las "equity courts", tribunales donde se administraba el "equity law", que ofrecía las soluciones legales adecuadas cuando los tribunales ordinarios carecían de los mecanismos idóneos y efectivos para administrar justicia. Por ello puede afirmarse que se aplicaba el "equity law" como complemento del derecho común, fundamentándose en el principio de equidad respecto de las relaciones entre los individuos.

Al desaparecer las "equity courts", se concedió a los jueces la facultad de fallar en equidad (equity) y desde entonces se aplicó la acción de clase a los casos que involucraban el interés general, haciendo imposible la comparecencia al proceso de todas las personas perjudicadas.

Si bien existen en las legislaciones de Canadá e Israel también, ha sido en Estados Unidos donde el recurso a su utilización, particularmente a partir de 1966, año de la expedición de la Regla de Procedimiento Civil número 23 (Federal Rule of Civil Procedure, number 23), ha generado la mayor controversia y ha revolucionado en cierta manera la práctica judicial en ese país, obligando de paso a la definición jurisprudencial de diversos aspectos de la institución.

Lo cierto es que se ha convertido en mecanismo idóneo para la aplicación de leyes sobre el medio ambiente, la protección al consumidor, la defensa de los intereses de los pequeños accionistas frente a los abusos de quienes controlan las grandes sociedades anónimas, y la aplicación de la legislación antimonopólica." (las subrayas son nuestras).

En cuanto a los requisitos de las class actions para que uno o más miembros puedan demandar como parte, el artículo 23 de la Federal Rules of Civil Procedure norteamericana, de acuerdo con el texto modificado en 1987, establece entre otros, el que la clase sea tan numerosa que el litisconsorcio resulte impracticable.

"Destaca la doctrina que impracticable no quiere decir imposible. De esta forma se

posibilita una mayor discrecionalidad del juzgador y, siempre que de las circunstancias se derive una especial dificultad o inconveniencia para lograr que se personen todos los miembros, se entiende cumplido este requisito. Este es el criterio que ha sido acogido por la jurisprudencia norteamericana; sin embargo en los años setenta, los autores intentaban reconducir la consideración de este requisito a una cuestión numérica. Mientras unos requerían que el número de los miembros de la clase fuese superior a veinticinco, otros se aferraban a las resoluciones judiciales que llegaban a negarlo en supuestos superiores a la centena.

En nuestra opinión, resulta más razonable estar al caso concreto, pues el litisconsorcio puede ser impracticable no sólo por cuestión de número, sino porque una de las partes se niegue a comparecer. Esta última hipótesis, no resulta improbable en supuestos en que un afectado puede perder más de lo que obtendría a través del enfrentamiento judicial, y sin embargo, no debe impedir a los demás poder acceder al proceso. Esta circunstancia u otras deben bastar para considerar cumplido el requisito de la impracticabilidad del litisconsorcio aunque el número de partes no sea elevado. Es posible comprobar que, en alguna ocasión, los propios tribunales estadounidenses han hecho aplicación de lo que aquí se señala. Por ejemplo, en *Leyva v. Buley* el tribunal de distrito de Washinton considera impracticable el litisconsorcio de cincuenta trabajadores extranjeros por su escaso o nulo conocimiento del inglés, y del sistema legal norteamericano, así como por su dispersión geográfica. (se subraya)

Las acciones de clase o class actions constituyen un medio de obtención de tutela jurisdiccional, basado en la potestad procesal reconocida a un individuo o grupo de individuos para actuar en nombre propio y de otras personas que se encuentran en una situación similar, los cuales configuran una clase o grupo. Esta institución pretende servir de solución a litigios complejos y con una pluralidad de partes, superando así una visión individualista de los perjuicio.

Los principales objetivos que se persiguen con el establecimiento de esta acción son los siguientes:

1. La economía procesal, ya que en muchos casos de estos existen miles o incluso millones de individuos cuya tutela procesal a través de los mecanismos judiciales ordinarios sería muy difícil o imposible de lograr.
2. Al emitir una única decisión frente a una multitud de controversias se evitan fallos contradictorios y por contera se obtiene la realización del derecho a la igualdad, porque hará posible "garantizar el resarcimiento de aquellos perjuicios bajo el entendido de que a igual supuesto de hecho, igual debe ser la consecuencia jurídica.
3. Permitir el acceso a la justicia de los asuntos de pequeña cuantía (small claims) que no se reclamarían a través de las acciones ordinarias porque el beneficio no justificaría el costo y tiempo que las mismas demandan.

Así mismo, la posibilidad de obtener, al menos en parte, el restablecimiento de su derecho es más real, pues los bienes del demandado no se verán afectados por los demandantes que primero iniciaron la acción sino que se destinarán a cubrir la indemnización del grupo, a prorrata de sus daños y hasta donde su cuantía alcanc

.

- 4.- Finalmente se señala que la acción no sólo representa beneficio para los actores sino también

para el demandado, pues debe atender a un único proceso y no a una multiplicidad significativa de éstos.

Estas circunstancias ponen de manifiesto que la acción de grupo no puede equipararse a una acción en la que simplemente se acumulen las pretensiones de por lo menos 20 demandantes, como equivocadamente se entendió al formular la demanda que dio origen a este proceso.

III. En aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 de la Constitución) y con fundamento en el artículo 5 de la ley 472 de 1998, el cual le otorga una potestad especial al juez para que en cualquier estado del proceso pueda adecuar su trámite, se remitirá el expediente al Tribunal de origen para que adecue la demanda a la acción que corresponda, para lo cual deberá conceder a la parte demandante la oportunidad para que modifique o adicione la demanda, si es del caso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE:

Primero. CONFÍRMASE la providencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca 15 de octubre de 2002.

Segundo. REMITASE el expediente al Tribunal de origen para que adecue la petición a la acción que corresponda, en los términos establecidos en el artículo 5 de la ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE CUMPLASE Y DEVUÉLVASE

JESÚS M. CARRILLO BALLESTEROS

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

Presidente de la Sala

ALIER E. HERNANDEZ ENRIQUEZ

RICARDO HOYOS DUQUE

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de noviembre de 2018

