

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez

Bogotá D.C. primero (1) de abril de dos mil cuatro (2004)

Radicación número: 850012331000200301158 01 '

Actor: Emiro Núñez Mesa y Otros.

Demandado: Ministerio de Educación nacional y Otros.

Referencia: Acción de Grupo.

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por la parte actora, contra el auto proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, el 10 de Noviembre de 2003, por medio del cual rechazó por improcedente la acción de grupo.

ANTECEDENTES

La demanda

El 23 de octubre de 2003, los señores Emiro Núñez Mesa, Belva Mario Silva Fernández, Paúl Rosas Bohórquez, Nohora Reyes de Rosas, Fanny Reyes de Sigua, Juan Santos Abril Estupiñán, Daniel Antonio Moreno López, Luz Marina Gutiérrez Riveras, Manuel Riaño Gutiérrez, Custodia Vargas de Riaño, Diego Humberto López Martínez, Nidya Malvina López Laya, Julio Silva Carrillo, Norberto Reyes Acosta, Pedro Antonio Rodríguez Rodríguez, Gloria Isabel Barrera Barrera, María Luisa Toro Soler, Mélida Resurrección Mora Gamba, Luis Hernando Bárrelo Bacca, Gloria Torres Morales, Ignacio Salcedo Hernández, Hernando de Jesús Barón Hernández, Fanny Pérez Castillo, Marco Fidel Leguizamon, Jairo Naranjo Bonilla, Ana Luz Cucunuba Castro, Alvaro Reyes Hernández, Elias Moisés Pineda Zorro, Gloria María Salamanca Zea, Nohora Inés Prieto de Rojas, Alexander Castañeda Joya y Enrique Pacheco Plazas, actuando mediante apoderado, interpusieron acción de grupo contra la Nación.

Ministerio de Educación y el Departamento de Casanare, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios ocasionados por el no pago de la prima de clima en el mes de septiembre del 2003.

Los actores afirmaron que son docentes vinculados a la planta de docentes del Departamento de Casanare. Desde su vinculación se les ha cancelado normalmente un 30% del salario por concepto de prima de clima, la cual fue reconocida por el Gobierno Nacional, mediante Decretos 881 y 1103 de 1974, expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por Ley 19 de 1973.

Explicaron que, intempestivamente, y sin acto administrativo que lo justifique, los demandados dejaron de cancelar el valor de la referida prima, pese a que "se reconoce su legalidad".

Argumentaron que todo lo anterior causa perjuicios económicos y morales a todos los docentes de Planta del Departamento de Casanare, perjuicios que deben resarcirse según lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política.

Los criterios para identificar el grupo se plantearon de la siguiente manera:

"El grupo lo conforman los docentes del Departamento e (sic) de Casanare, vinculados a la planta docente del Departamento, a quienes de manera arbitraria la Nación - Ministerio de Educación Nacional y el Departamento suspendió (sic) mediante una operación administrativa el pago de su prima de clima, pudiéndose identificar cada uno de ellos mediante certificación del Departamento de Casanare, de los cuales son los docentes incorporados a dicha planta docente."

Con base en lo anterior, los demandantes solicitaron la indemnización de los perjuicios ocasionados por la falta de pago de la prima de clima a la cual tienen derecho.

En acápite denominado "Tasación de Perjuicios" los demandantes precisaron el monto de los perjuicios por concepto de daño moral, daño emergente y lucro cesante, de la siguiente manera:

-Perjuicios morales: 1000 gr. de oro para cada uno de los demandantes.

-Daño emergente: "Teniendo en cuenta que el valor promedio de la prima de clima asciende a la suma de quinientos mil pesos, el daño emergente es de aproximadamente de (sic) 15.000.000 y para la totalidad de la planta docente del Departamento, calculo un daño emergente de aproximadamente la suma de \$1.250.000.000.

-Lucro Cesante: "Para considerar este daño, se toma la rentabilidad que en condiciones normales del mercado les hubiera producido el valor del 30% de la prima de clima, el interés bancario corriente, desde la fecha de suspensión de su pago hasta la presentación de la demanda.

Providencia Impugnada

Con base en lo anterior, rechazó por improcedente la acción de grupo.

Recurso de Apelación.

El 13 de noviembre de 2003, la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto que rechazó la acción de grupo.

Señaló que el Tribunal desconoció la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de las acciones de Grupo, en tanto que, el hecho de que el daño recaiga sobre derechos subjetivos prestacionales no hace improcedente la demanda. La acción de grupo procede siempre que existan daños ocasionados a un número plural de personas, como acontece en el caso que nos ocupa; por consiguiente, a través de ella pueden protegerse derechos subjetivos, dentro de los cuales están los laborales.

Explicó que la acción de grupo no es excluyente con la de reparación directa ni la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que ella constituye un medio para que la administración de justicia sea pronta y eficaz.

Finalmente, precisó que en el sub judice "estamos frente a un grupo, un grupo de académicos - docentes del Departamento de Casanare, quienes venían devengando inveteradamente su prestación social denominada prima de clima, este grupo persiste y es anterior al acontecer del daño, daño que se materializa a través de un hecho de la administración, el cual es suspender intempestivamente su prima de clima...."

CONSIDERACIONES

El a-quo rechazó la demanda, pues, a su juicio, la acción de grupo tiene la exclusiva finalidad de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios individuales sufridos por un número plural de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa, más no para el pago de prestaciones laborales, que es lo pretendido en este caso, en tanto que ésta última no es una pretensión indemnizatoria.

Por su parte, los recurrentes plantearon que, con la acción de grupo, pretenden la indemnización de los perjuicios ocasionados por la falta de pago de la prima de clima correspondiente al mes de septiembre de 2003, a la cual tienen derecho por pertenecerá la planta de docentes del Departamento de Casanare.

La controversia planteada en este caso tiene relación con el tema de la procedencia de la acción de grupo en tratándose de derechos laborales; pero como la decisión que se ha de tomar versa sobre la admisión o no de la presente acción, la Sala considera necesario estudiar, en primer lugar, los requisitos de procedencia de la misma.

Legitimación de la acción de grupo

La Ley 472 de 1998, al desarrollar el artículo 88 de la Constitución, precisó las características de la acción de grupo; así dispuso en su artículo 46:

"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. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.**

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios. El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas." (Negritillas de la Sala)

Del Artículo citado se deducen los requisitos para que la acción de grupo sea procedente:

? Que el grupo de afectados esté conformado, al menos, por veinte personas (art. 46), asunto que ha de estar acreditado en la demanda.

? Que cada una de tales personas, naturales o jurídicas, haya sufrido un perjuicio individual (art. 48), el cual puede derivarse de derechos colectivos o particulares. (Corte Constitucional, Sentencia C - 215 de 1999).

? Que el grupo reúna condiciones uniformes respecto de la causa del daño; esta circunstancia permite identificar el grupo con anterioridad a la ocurrencia del daño.

? Que las condiciones uniformes existan, igualmente, respecto de los elementos que configuran la responsabilidad (arts. 3 y 46).

? Que la acción se ejerza con la exclusiva pretensión de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios (art. 46).

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 y 49 de la misma Ley, es necesario que, al momento de la presentación de la demanda, no hayan transcurrido más de dos años contados a partir de la ocurrencia del hecho causante del daño, o de la cesación de "acción vulnerante" y que la acción sea ejercida por conducto de abogado.

En relación con las condiciones uniformes respecto de la causa que origina el daño esta Sala ha precisado lo siguiente:

"...En ella se exige, en primer lugar, que quienes la formulan reúnan **condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó para ellos perjuicios individuales. En segundo lugar, que tales condiciones uniformes existan, igualmente, respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.**

cuando el legislador prescribe que las personas deben reunir "condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios...", se está refiriendo a un concepto diferente del *hecho generador del daño*, puesto que tal exigencia está comprendida en la disposición contenida en la misma norma, según la cual las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad

Para efectos de desentrañar el significado de la frase analizada, resulta necesario, en opinión de esta Sala, precisar el contenido de la expresión "condiciones uniformes". **Teniendo en cuenta que estas acciones se han diseñado para reparar daños que afecten a grupos de especial entidad², tales condiciones uniformes son aquellas conforme a las cuales es posible que un conjunto de personas se relacionen entre sí para conformar un grupo³, y adquieren relevancia al estar presentes respecto de la causa del perjuicio que dichas personas sufren.**

Conforme a lo anterior, es claro que las condiciones comunes respecto de la causa que origina el daño, aluden a las condiciones o caracteres, predicables de un grupo determinado o determinable de personas que se han puesto en una situación común, de la cual, posteriormente, se deriva para ellos un perjuicio, **de manera que cuando la norma se refiere a las condiciones uniformes respecto de la causa del daño, está significando que debe existir una situación común en la que se colocaron determinadas personas con antelación a la ocurrencia del daño.** (...)"⁴ (Negrillas de la Sala).

La jurisprudencia citada pone de presente que, de conformidad con las disposiciones de la Ley 472 de 1998, solo están legitimados para ejercer la acción los miembros de un grupo preexistente a la ocurrencia del daño; toda vez que "[n]o es el daño.... lo que origina el grupo, sino que éste se ha formado alrededor de una situación común en la que se han colocado sus miembros, y con ocasión de la cual, posteriormente, todos (o algunos de ellos) sufren un daño."⁵

² Corte Constitucional Sentencia C - 215 de 1999.

³ Según el diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, grupo es un conjunto de elementos que se relacionan entre sí conforme a determinadas características.

⁴ AG-017 de 2 de febrero de 2001, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera.

⁵ *Ibidem*.

Ahora bien, la noción del vocablo grupo, a la luz del artículo 88 de la Constitución Política y de la acción que se estudia, fue precisada por esta Sala en los siguientes términos:

"Todo lo dicho permite comprender que la fuerza semántica del vocablo "grupo" debe traer consigo especiales implicaciones jurídicas, las cuales fueron insinuadas por la Corte Constitucional⁶, al afirmar que la pluralidad de personas a la que afecta el daño que se pretende reparar es de una entidad tal, que debe ser atendida de manera pronta y efectiva, es decir, que debe tratarse de un grupo relevante dentro de la actividad social, económica, política, académica -entre otras- del país; igualmente, cuando la Corte aclara que con la acción de grupo se pretende proteger intereses de sectores de la población, está indicando que no toda pluralidad de personas configura un grupo de aquellos cuyos integrantes están legitimados para interponer estas acciones."⁷

De acuerdo con lo dicho, no es suficiente que 20 o más personas interpongan la acción para obtener el resarcimiento de los perjuicios individualmente sufridos, pues la simple pluralidad de personas perjudicadas no conforma el grupo legitimado para ejercerla, en tanto que, dada la finalidad para la cual fue instituida⁸, se requiere que tal pluralidad de personas reúnan condiciones específicas que los identifiquen como grupo, de forma previa a la ocurrencia del daño.

Lo anterior evidencia el papel preponderante del juez al momento de admitir la acción de grupo, pues "[n]o cabe duda....de que...se torna muy exigente cuando se trata de este tipo de acciones, dado que su improcedencia determina el seguimiento de un trámite especial".

En conclusión, al momento de admitir la demanda el juez de la acción de grupo deberá evaluar si ésta se ejerció por 20 o más personas integrantes de un sector especial de la población confirmante de un grupo, para quienes, por lo mismo, se cumplen las exigencias legales consistentes en la existencia de condiciones uniformes respecto de la causa del perjuicio que reclaman, e identidad en los elementos de la responsabilidad. Si el juez concluye que se cumplen las mencionadas circunstancias, dispondrá la admisión de la demanda.

⁶ Corte Constitucional Sentencia C - 215 de 1999

⁷ AG-017 de 2001, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

⁸ La Corte Constitucional en sentencia G215 de 1999, consideró que el objeto de las acciones de grupo es proteger "intereses particulares de sectores específicos de la población (por ejemplo los consumidores), de ahí que su denominación sea class acción"

Acción de grupo-naturaleza y finalidad

De la definición consignada en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998, es fácil concluir que la acción de grupo reviste naturaleza indemnizatoria, en tanto que está encaminada a obtener la reparación de los daños individuales que ha sufrido cada uno de los miembros del grupo

derechos que puede proteger en un caso determinado, pues los mismos pueden ser individuales o colectivos."¹⁰

9 AG- 001 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

'o Ver entre otras, AG-5428 de 2003 AG- 0662 de 2004, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Se trata, pues de dos elementos que, de consuno, confluyen a enfatizar el carácter indemnizatorio que los artículos 88 de la Constitución Política, 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 le atribuyen a la acción de grupo; de ahí que el juez, únicamente pueda admitir la procedencia de dicha acción dentro de la aludida limitación.

Los derechos laborales y la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo.

La ley 472 de 1998 no establece restricciones en relación con la naturaleza de los derechos cuya vulneración ha generado los perjuicios cuya indemnización se pretende a través de la acción de grupo", lo que permite concluir que bien puede estar referida a distintas clases de derechos; de ahí que siempre que se pretenda una indemnización de perjuicios y se cumplan los requisitos descritos, la acción será procedente, sin que sea relevante, para el efecto, la clase de derecho cuya vulneración origina el perjuicio.

Pese a lo anterior, sobre el punto específico de los derechos laborales, se ha considerado¹² que las pretensiones fundadas en su vulneración, cuando no persiguen una indemnización propiamente dicha por los eventuales perjuicios sufridos, sino, más bien, el pago de las acreencias que tales derechos pueden originar la pretensión deja de tener carácter indemnizatorio, lo cual determina la improcedencia de la acción.

En efecto, los derechos laborales constituyen una retribución correlativa a los servicios prestados por el trabajador; por consiguiente, el reconocimiento y pago de los mismos no tiene naturaleza indemnizatoria, sino retributiva y, en consecuencia, si las pretensiones de la acción de grupo van dirigidas a obtener el pago de acreencias laborales, desaparece uno de los elementos necesarios para que la acción de grupo proceda.

"Ver entre otras AG-006 de 2001, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; AG-062 de 2002, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta; AG0005 de 2003, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

El caso concreto

Conforme con las razones expresadas, la Sala considera que los requisitos de la acción de grupo exigidos en la Ley 472 de 1998, no se cumplieron a cabalidad, motivo por el cual confirmará la decisión del a- quo.

Si bien la demanda se presentó por 32 personas, con lo cual se cumple uno de los requisitos de procedencia de la acción de grupo, la Sala advierte que, aunque los demandantes formulan sus pretensiones con un aparente carácter indemnizatorio, no hay duda de que se trata de una controversia laboral con súplicas dirigidas al cumplimiento de una obligación supuestamente insatisfecha, es decir que no revisten un carácter indemnizatorio, pues, en esencia persiguen el pago de una acreencia laboral, consistente en la prima de clima, a la que afirman tener derecho.

En efecto, las pretensiones se plantearon de la siguiente manera:

"Se declare que la Nación - Ministerio de Educación Nacional -y al Departamento de Casanare, es (sic) responsable de daño y los perjuicios materiales y morales, causados a cada uno de mis poderdantes y a las otras personas que integran el grupo de docentes vinculados a la planta docente del Departamento de Casanare, por la operación administrativa, por el no l (sic) pago de la prima de clima a la que tienen derecho todos los docentes vinculados a la planta docente del Departamento de Casanare, en el mes de septiembre de 2003.

"Que como consecuencia de la declaración anterior, se conde (sic) al (sic) Nación - Ministerio de Educación Nacional y al Departamento de Casanare, a apagar (sic) a mis poderdantes y a los demás integrantes del grupo, indemnizaciones individuales a todos y cada uno de ellos por los perjuicios morales y materiales consistentes los últimos en el lucro cesante y daño emergente, para lo cual el Honorable Tribunal ordenará a la demandada a pagar dichas indemnizaciones dentro del termino (sic) de ejecutoria e (sic) la sentencia.

"Que se condene a la Nación - Ministerio de Educación Nacional y al Departamento de Casanare a pagar los perjuicios materiales debidamente indexados desde a la fecha en que se produjo la operación administrativa de retención y no pago de la prima de clima a la fecha de la ejecutoria de la sentencia que decida esta acción de grupo. Sobre esta suma indexada, se condenará a pagar los correspondientes intereses moratorias a partir de la ejecutoria de la sentencia a la fecha de pago final, teniendo en cuenta la tasa máxima, que señalan las autoridades monetarias correspondientes.

¹² Sobre el punto específico ver entre otras AG-009, Consejero Ponente: Julio Enrique Correa Restrepo, AG-024 y AV. AG-024.

"Que se condene a los demandados a pagar a mis poderdantes los perjuicios morales causados, los cuales desde ahora consideró en 1000 gramos oro fino, para cada uno de ellos. "Que se señalen los requisitos que debieron cumplir los beneficiarios que no se hicieron parte en el proceso, a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente

"Daño emergente: Para el grupo que representó (sic), teniendo en cuenta que el valor promedio de la prima de clima asciende a la suma de Quinientos Mil Pesos, el daño emergente es de aproximadamente de (sic) 15.000.000 y para la totalidad de la planta docente del departamento, calculo un daño emergente de aproximadamente la suma de \$1.250.000.00.

"Lucro Cesante: Para considerar este daño, se tomo la rentabilidad que en condiciones normales del mercado les hubiera producido el valor del 30% de la prima del clima el interés bancario corriente, desde la fecha de suspensión de su pago hasta la presentación de esta demanda".

Lo expuesto evidencia que las pretensiones formuladas en la acción de grupo persiguen, en esencia, el pago de la prima de clima y los correspondientes intereses causados por la mora en dicho pago, es decir, una acreencia laboral incumplida y las declaraciones derivadas del incumplimiento de créditos laborales.

De acuerdo con lo dicho, la Sala confirmará la providencia recurrida, en tanto que la ausencia de pretensiones indemnizatorias, hace improcedente la acción de grupo, toda vez que, como se dijo, la indemnización de perjuicios constituye el objeto principal de la misma.

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

RESUELVE

Primero.-**CONFIRMASE** el auto de 10 de noviembre de 2003, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, por medio del cual se rechazó la acción de grupo interpuesta por Emiro Núñez Mesa y otros contra el Departamento de Casanare y la Nación - Ministerio de Educación.

COPÍESE, NOTIFIQUESE Y DEVUÉLVASE

...

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Presidente de la Sala

Ausente

ALIER E. HERNANDÁNDEZ ENRIQUE

RICARDO HOYOS DUQUE

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR