

## Sentencia C-050/12

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN UN INCENTIVO ECONOMICO PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-Cosa juzgada constitucional respecto de los cargos de violación del principio de igualdad, progresividad y solidaridad y del derecho de acceso a la administración de justicia

La sentencia C-630 de 2011 desestimó el cargo de regresividad de la medida derogatoria adoptada por la Ley 1425 de 2010. En tal sentido, consideró, luego de diferenciar entre la protección de los derechos sociales y los derechos colectivos, que con la supresión de los incentivos no se producía un desmejoramiento en su garantía: “Para la Corte el Congreso no viola el principio de progresividad y el de no regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual se gozaban tales derechos y por cuanto propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión. (...)Por tanto, es entendible que las acciones populares, al versar sobre derechos e intereses colectivos, pueden también servir de herramientas para la protección de los derechos sociales, en los casos en los que exista una clara relación entre la garantía de los unos y los otros. No obstante, ello no quiere decir que la acción popular, contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, para proteger tales derechos e intereses colectivos, pueda ser entendida como el medio principal e idóneo para la defensa de los derechos sociales. Mucho menos como el medio necesario e indispensable para la protección de los derechos sociales. La derogación del incentivo no es una norma por tanto, que defina o establezca un estándar de protección de algún derecho social. Como se indicó, se trata de la modificación de una medida legislativa establecida para estimular el ejercicio de un determinado derecho político: interponer acciones populares, en defensa de la Constitución y la ley. Es una medida que no puede ser considerada regresiva, por cuanto no recorta o limita de forma sustantiva el derecho de acceder a la protección de los derechos e intereses colectivos. Se trata de suprimir una herramienta que no formaba parte en sí del derecho, sino que constituía un medio para estimular su uso. No existe pues, en estricto sentido, un requisito o carga adicional que se imponga a las personas. Lo que se suprime es el incentivo, como medio para promover la interposición de las acciones populares. En otras palabras, es una herramienta que busca una finalidad constitucional, a saber: mejorar el desempeño de la acción popular y, con ello, la protección de los derechos e intereses colectivos. La medida no se toma bajo especulaciones o meras teorías, sino ante la evidencia del impacto que la acción ha tenido. El Congreso considera que el impacto de incentivar individualmente, mediante el lucro, la defensa de los asuntos públicos en cuestión, no era el medio más indicado para ello. La medida es adecuada para el fin propuesto, a saber: evitar la búsqueda del lucro individual como variante primordial para la decisión de la interposición de acciones populares. La limitación impuesta por la medida no compromete el goce efectivo del derecho. Las personas conservan la acción; lo que no pueden reclamar es la recompensa por emplearla. ” Cosa juzgada frente a la violación del principio de solidaridad. En la sentencia C-630 de 2011 la Corte enmarcó la naturaleza de las acciones populares, entre otros, en el cumplimiento del principio de solidaridad, así: “En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se concluye que la acción popular es un derecho político, constitucional y fundamental, basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y

solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos” Y adicionó: “El estímulo para la formulación de acciones populares tiene incidencia en el costo de oportunidad en que deben incurrir los agentes que obtienen ventajas por la vulneración de los mismos. Aunque es razonable considerar que si existen mecanismos legales que incentiven la promoción y defensa de los derechos e intereses colectivos, los mencionados agentes tendrán que asumir mayores costos de oportunidad para vulnerarlos, puesto que deben contar con la alta probabilidad que una vez afecten esos derechos e intereses, concurrirán ciudadanos interesados en su defensa, motivados no solo por el principio de solidaridad, sino también por la recompensa contenida en el incentivo económico. También es razonable estimar que los agentes económicos interesados en obtener el incentivo individual, actúen motivados por este, incluso si las consecuencias de sus acciones no son las más benéficas para los derechos que se alega estar protegiendo. De forma análoga, es razonable juzgar que si se elimina el incentivo, las probabilidades de que se ejerzan los mecanismos de justiciabilidad de los derechos e intereses colectivos puedan disminuir. No obstante, también es razonable creer que la interposición de las mismas no va a desaparecer, pero, en su lugar, sí va a desmotivar las acciones populares que movidas fundamentalmente por el deseo de lucro mediante el incentivo, pongan la defensa de lo colectivo en un segundo plano. (...) El dejar de recibir, el dejar de ganar, no constituyen cargas al ejercicio de un derecho. No se está imponiendo costos o cuotas para poder ejercer el derecho político en cuestión, la medida legislativa lo que está haciendo es dejar de reconocer un estímulo, un beneficio, por haber actuado en favor de los intereses públicos. Si la medida adoptada por el legislador fuera diferente, otra hubiese sido la conclusión a la cual se habría llegado, pues es contrario a la Constitución que se impongan cargas irrazonables o desproporcionadas al actor popular, en especial si no están motivadas por el objetivo de garantizar efectivamente el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos. En tal evento se trataría muy probablemente de una medida de naturaleza regresiva, en los términos explicados. El impacto que puede producir el hecho de que se interpongan demandas en contra de violaciones a intereses o derechos colectivos, motivadas por el incentivo individual del lucro puede llevar a efectos deseados y benéficos, como se dijo. Pero no necesariamente. Tras varios años de experiencia y práctica de la política legislativa de incentivar las acciones populares, el Congreso democráticamente decidió alterar la política legislativa por considerar que se está generando un incentivo perverso en contra de la propia protección de los intereses colectivos”. Cosa Juzgada frente a la violación del principio de igualdad y de acceso a la administración de justicia. Reitera la Corte, tal como lo expuso en la sentencia C-630 de 2011, el núcleo esencial del derecho al acceso a la administración de justicia en materia de acciones populares no se afecta por la supresión de los incentivos económicos. En segundo lugar, recuerda este Tribunal que los incentivos son solo una de las fuentes de financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. En efecto, el artículo 70 de la Ley 472 de 1998, establece: “ARTICULO 70. CREACION Y FUENTE DE RECURSOS. Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos: a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional; b) Las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos; c) El monto de las indemnizaciones de las Acciones Populares y de Grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario; d) El diez por ciento (10%) del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo; e) El rendimiento de sus bienes; f) Los incentivos en caso de

Acciones Populares interpuestas por entidades públicas; g) El diez por ciento (10%) de la recompensa en las Acciones Populares en que el Juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del Fondo; h) El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo”. Así, se evidencia que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos tiene otros recursos de financiación, pues únicamente los provenientes del literal f), es decir, los que son reconocidos en el trámite de las acciones populares cuando estas son promovidas por entidades públicas dejarían de ingresar. Adicionalmente, la sentencia C-630 de 2011, señaló al respecto lo siguiente: “La principal finalidad del incentivo individual era la de promover las acciones populares, mediante el otorgamiento de una suma a quienes las adelantaran con éxito. En tal medida, la posibilidad de que tales incentivos no se den a una persona sino a un Fondo determinado (en caso de que la acción fuera promovida por una entidad pública) no eran aspectos centrales o esenciales de la institución. En la medida que la herramienta busca promover el actuar individual, con el correspondiente estímulo en cabeza propia, la regla a favor del Fondo es tan sólo una medida de cierre que pretende resolver un caso excepcional: ¿qué pasa si el beneficio no le corresponde a un individuo sino a una entidad o institución pública? Por tanto, la Corte Constitucional considera que una medida adicional de promoción de una norma, que surge como solución para establecer qué hacer con los recursos que se generen de incentivos que no se produzcan de acuerdo con los casos promovidos por la política (la actuación individual), no puede ser concebida como el centro de la institución legal evaluada en sede de constitucionalidad. No puede considerarse indispensable para la promoción del derecho a interponer acciones colectivas la existencia de una fuente de ingreso eventual para un Fondo que apoya y financia que se adelanten este tipo de procesos. Es una política que puede ser conveniente para tal fin, pero en modo alguno, necesaria constitucionalmente. (...) Ahora bien, el argumento de considerar que derogar el incentivo individual a favor del actor popular lo pone en desventaja y rompe el equilibrio procesal, porque deja a quien interpone la acción sin posibilidad de contar con recursos y medios para defender los derechos e intereses colectivos violados, no es aceptable. Lo único que suprimió el Congreso es el incentivo, es decir, el premio por haber defendido los derechos. En modo alguno se derogaron las costas o la posibilidad de reclamar los daños a los que legítimamente se tenga lugar”. La ausencia de cargo frente a la violación del principio de eficacia. La Corte encuentra que carece de especificidad, en la medida que no se presentan argumentos para determinar cómo las normas acusadas desconocen cada uno de los artículos constitucionales reseñados. En efecto, no existe una confrontación entre las normas demandadas y el contenido de cada uno de los artículos de la Carta Política que se alegan violados sino una manifestación genérica sobre la afectación de la efectividad de la acción popular en tanto ya no habría motivación para demandar.

Referencia: expediente D-8626

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

Actor: Jhon Fredy Segura Amórtegui

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jhon Fredy Segura Amórtegui formuló ante la Corte Constitucional acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010.

Por medio de auto de dos (2) de agosto de dos mil once (2011), el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda al considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Como consecuencia de ello dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto de rigor; comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta; así como al Ministro del Interior y de Justicia y al Defensor del Pueblo.

En la misma providencia, se invitó, con el propósito de que rindieran concepto técnico sobre las normas demandadas a los decanos de las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, Icesi de Cali, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Centro de Estudios, Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 47.937 de veintinueve (29) de diciembre de dos mil diez (2010):

“LEY 1425 DE 2010

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias”.

### III. LA DEMANDA

El ciudadano Jhon Fredy Segura Amórtegui interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra los dos artículos que componen la ley 1425 de 2010, mediante la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, pues considera que su contenido normativo es incompatible con el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Preámbulo, los artículos 1º, 2º, 13, 49, 53, 95.2 y 229 de la Constitución Política, y el artículo 5 de la Ley 472 de 1998, de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación:

Primero: Violación del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El demandante considera que la derogatoria propuesta por los artículos de la ley acusada desconoce el principio de progresividad de los derechos colectivos contenidos en la normatividad internacional aludida. A su juicio, los incentivos contenidos en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, además de premiar al actor diligente, altruista y oportuno, promovían la protección de los derechos colectivos.

En particular, el demandante advierte que para la norma objeto de estudio, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, se presume la inconstitucionalidad de la medida cuando el legislador adopta una regulación que implica un retroceso en la protección alcanzada en la legislación anterior.

Segundo: Violación de los artículos 1º, 49 y 95.2 de la Constitución Política.

En concepto del actor los artículos de la Ley 1425 de 2011, al derogar los incentivos previstos en las acciones populares, vulneran el principio de solidaridad porque “El incentivo es necesario para que los actores se vean motivados; si no es así, no hay manera de obligar a los ciudadanos a actuar a favor de todos. El principio de solidaridad no puede esperarse del conglomerado a sus propias expensas; no puede confundirse solidaridad con gratuidad; necesariamente hay que promocionar y además estimular la actividad a favor de quienes lo necesiten; de mantenerse vigente la ley 1425 de 2010, con el desmonte de los incentivos continuaría la violación al principio de solidaridad por la falta de motivación (plenamente justa y válida) a los actores; ya descrita”1.

Para el demandante la derogatoria prevista en la Ley 1425 de 2010 viola los principios de

igualdad y de acceso a la administración de justicia en tanto se permite un tratamiento diferente a los ciudadanos interesados en la garantía de derechos colectivos que no cuentan con recursos económicos para sufragar los gastos propios de un proceso judicial, en los siguientes términos: “(...) el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, desde el momento en el cual entró en vigencia la ley 1425 de 2010 y resultaron derogados los incentivos, ya no cuenta con dineros para costear las necesidades que tenga un ciudadano al cual se le concedió el amparo de pobreza.”<sup>2</sup>.

Cuarto: Vulneración del artículo 5º de la Ley 472 de 1998 y de los artículos 2º, 209, 365, 256.4, 268.2, 277.5 y 343 de la Constitución Política.

El demandante estima que se vulnera el principio de eficacia pues se deja sin estímulos al actor popular para demandar. En su criterio, sin la compensación recibida mediante los incentivos, los demandantes no tendrán motivación adicional para defender los intereses y derechos colectivos restándole eficacia a las acciones populares.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervenciones oficiales.

###### 1.1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, actuando a través de apoderada judicial, intervino en este trámite, con el fin de solicitar a la Corte un pronunciamiento de exequibilidad de las normas demandadas. En particular, para desvirtuar el desconocimiento del principio de progresividad argumenta que: “(...) no es cierto que la eliminación por el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, del incentivo económico que el mismo estableció, vulnere en forma alguna el principio de progresividad aludido, ya que el incentivo que establecían las normas derogadas no era un derecho económico surgido de mandato expreso o tácito de la Constitución ni de las normas supraconstitucionales incorporadas al Bloque de Constitucional –por virtud del artículo 93 Superior-; lo cual implica que su existencia o inexistencia, desde el punto de vista estricto del constituyente del 91 y de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados al Bloque de Constitucionalidad, no afecta el sentido y el objeto de las acciones populares, que no es otro que el recogido en la Ley 472 de 1998, en dos artículos y tampoco afecta la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.”.

Del mismo modo, señala que la derogatoria prevista por las normas demandadas no desconoce el derecho a la igualdad, ni el principio de solidaridad en tanto no se afecta el ejercicio de las acciones para la protección de derechos colectivos sino que se limita a eliminar una prerrogativa económica al demandante.

###### 1.2 Consejo de Estado

El Presidente del Consejo de Estado solicitó a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas atacadas teniendo en cuenta: (i) los requisitos que debe reunir todo cargo de inconstitucionalidad; (ii) las acciones populares como mecanismos constitucionales para la protección de los derechos colectivos; (iii) el margen de configuración del legislador; y (iv) la

Constitución Política no ha decantado un modelo ético individual alguno.

En ese orden de ideas, argumenta que la eficacia de las acciones populares como cauce procesal de protección de los derechos colectivos no se ve menguada ni desnaturalizada por la eliminación del incentivo. De hecho, enfatiza que es la misma norma constitucional la que da reconocimiento a esta tipo de acciones como principales para concluir: “Ni la libre y plena posibilidad de hacer uso de la acción popular por parte de cualquier ciudadano, ni alguna de las características o garantías que se acaba de referir son morigeradas, afectadas o limitadas por la Ley 1425 de 2010, la cual lisa y llanamente opta por eliminar la figura del incentivo, debido a consideraciones de convivencia, de oportunidad y de mejoramiento de la prestación de los servicios a cargo no sólo de la Administración de Justicia sino también de la Administración Pública, servicios que se estaban viendo seriamente afectados por una amplia gama de disfuncionalidades derivadas de la aplicación del mencionado instituto del incentivo, como suficientemente se planteó a lo largo del trámite del proyecto de ley respectivo.”

Del mismo modo, fundamenta la derogatoria de las normas demandadas en que es la misma Carta Política la que faculta al Congreso de la República para regular la materia en el marco de la libertad de configuración legislativa. En efecto, esa amplia facultad le permite establecer aspectos tales como el manejo de la carga de la prueba en el proceso, los términos procesales, la ausencia o presencia de estímulos para la instauración de la acción.

## 2. Intervenciones institucionales.

### 2.1. Universidad Externado de Colombia.

Ramiro Bejarano Guzmán y Fredy Hernando Toscano López, Director del Departamento de Derecho Procesal, y profesor de derecho de la Universidad Externado de Colombia, respectivamente, intervinieron a nombre de la citada institución educativa, para que la Corte declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

En primer término, solicitan a la Corte un pronunciamiento sobre el alcance de las normas demandadas en razón a un concepto del Ministerio Público que sostiene que con la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no se eliminan los incentivos en las acciones populares sino que únicamente se modifica su forma de tasación.

En segundo lugar, frente al cargo por violación de la no regresividad de derechos sociales concluyen: “(...) no se puede entender que la norma que reconoce un incentivo económico a favor del actor popular preste servicio al avance en el reconocimiento o protección de nuevos y mejores derechos sociales, económicos y culturales, por lo que no puede encuadrarse dentro del concepto de “progresividad”, habida cuenta su naturaleza meramente procesal e instrumental”.

En tercer término, en cuanto a la vulneración del principio de solidaridad advierten que los incentivos se enmarcan dentro de la libertad de configuración legislativa, y por tanto, así como se promovieron se pueden desmontar sin vulnerar la Constitución Política. Y hacen

énfasis: “Por el contrario, consideramos que al no existir ya un “incentivo económico”, se eleva a grado superlativo el mandato de la solidaridad, por cuanto quedará demostrado que quien obre como actor popular sin esperar lucro a cambio, lo hace por un fin verdaderamente altruista y no individual o pecuniario”<sup>3</sup>.

En cuarto lugar, frente al derecho de acceso a la justicia, parten de la definición dada por la Corte, según la cual el derecho consiste en: “acudir a la administración de justicia para la resolución de conflictos particulares o para la defensa del orden jurídico”. Las normas derogadas consagraban un derecho subjetivo en cabeza de un sujeto particular o una entidad pública para recibir un incentivo por interponer la acción popular “lo que de entrada muestra que, al suprimirse dichas normas, no se compromete la suerte de los derechos colectivos ni se crea un obstáculo injustificado a los demandantes para acceder a la acción popular, lo que lleva a concluir que no se vulnera el derecho fundamental a acceder a la administración de justicia”.

Finalmente, las normas cuya inconstitucionalidad se propone tampoco desconocen la igualdad (artículo 13 C.P.), pues la condena en costas se mantiene en virtud del artículo 38 de la Ley 472 de 1998. En conclusión, la Ley 1425 de 2010 “en nada (...) compromete el derecho fundamental a la igualdad (...) por cuanto, se repite, en nada se varía la estructura de este proceso especial, ni se suprime la condena en costas o se crea una dificultad de acceso a la administración de justicia”.

## 2.2 Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas allegó a este expediente copia del escrito presentado en la demanda de inconstitucionalidad D-8392 por estimar que los planteamientos de los demandantes eran similares. En su intervención presentó argumentos a favor de la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas.

De acuerdo con la institución, el estímulo es un elemento de las acciones populares que determina su eficacia y posee sustento constitucional en tanto consulta los principios de solidaridad (art. 1º CP), pluralismo (art. 2º CP), promoción de los derechos (artículo 2º CP), y equidad frente a las cargas públicas (artículo 95.9 CP).

Sobre el último de los citados principios, la Corte determinó en sentencia C-459 de 2004, que el estímulo evita que el ciudadano que asume la defensa de un interés colectivo, con los gastos y la diligencia que ello implica, deba enfrentar una carga desproporcionada por su actuación, y que ello no se oponga al principio de solidaridad en un Estado que admite modelos éticos diversos y, por lo tanto, distintas motivaciones para el ejercicio de la solidaridad.

En segundo término, propone que el control de constitucionalidad de una norma derogatoria debe realizarse evaluando si el efecto de la derogatoria en el orden jurídico es compatible con la Constitución Política, analizando en primer término (A) los requisitos de inconstitucionalidad del efecto de la derogatoria, dentro de los cuales se destaca: (i) que exista un efecto innovador en el orden jurídico; (ii) que ese efecto sea atribuible a la norma derogatoria; y (iii) que sea contrario a la Constitución; en segundo lugar (B) las condiciones para la declaratoria de la inexecutable, concretamente, que la norma derogada se ajustara

a la Carta Política; y (iv) que su vigencia resultara necesaria para garantizar la supremacía constitucional; y, finalmente (C) la plausibilidad de que la derogatoria haya producido una omisión legislativa: “(...) la derogatoria de un régimen legal (X) resulta contraria a la Constitución cuando existe un imperativo constitucional (I) conforme al cual ese régimen (X) resulta obligado, al punto que su ausencia de lugar a una situación de omisión legislativa (O)” (Cita C-699 de 2007).

Todos los anteriores presupuestos, a juicio de los intervinientes, concurren en las normas derogatorias de la Ley 1425 de 2010 pues (A): (i) el efecto innovador se traduce en la ausencia de un aliciente subjetivo para el actor popular, y en el “desmejoramiento” de la acción popular como medio de defensa de derechos colectivos; (ii) el efecto puede atribuirse a las normas demandadas, pues antes de su entrada en vigencia no existía razón para que el actor popular no recibiera la recompensa por asumir la carga de defender los intereses colectivos y tampoco se había producido ese “desmejoramiento” de la acción popular; (iii) si bien no existe una norma constitucional que expresamente ordene la existencia del incentivo, este se desprende de diversos mandatos superiores entre los que se destaca el principio de igualdad en las cargas públicas (Artículo 95 CP), como lo indicó la Corte en sentencia C-459 de 2004; el desmejoramiento de la acción afecta, a su turno, el acceso a la administración de justicia, la participación, la efectividad de los derechos constitucionales y el principio de normatividad constitucional.

Las condiciones para declarar la exequibilidad también concurren en esta oportunidad en tanto (iv) las normas derogadas fueron halladas exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-459 de 2004 y (v) el incentivo garantizaba la superioridad de la Carta al hacer de la acción popular un mecanismo judicial efectivo para la protección de los derechos colectivos.

En cuanto a la plausibilidad de una omisión legislativa derivada de la derogatoria (C), afirma que la derogatoria del incentivo (X) es contraria a la Constitución en la medida en que existe un imperativo (I) derivado de la equidad ante las cargas públicas, el acceso a la administración de justicia y la promoción de los derechos constitucionales conforme al cual el incentivo resultaba obligatorio, de manera que su ausencia produce una omisión legislativa (O).

### 2.3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El señor Carlos Fradique-Mendez solicita la acumulación de la demanda, en los términos ordenados por la ley, de esta demanda con la que cursa en el Despacho del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicada bajo el número D-8504. Esto, por cuanto en ese expediente, la Academia Colombiana de Jurisprudencia rindió concepto apoyando la exequibilidad de las normas demandadas. No obstante, precisa que la derogatoria prevista por la ley acusada implica no sólo excluir del ordenamiento jurídico los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, sino las partes pertinentes de los artículos 34 de la misma ley y 1005 del Código Civil.

### 2.4 Universidad de los Andes

El docente del área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, Pablo Enrique Medrano Moreno, solicitó a la Corte declarar la ineptitud sustancial de la demanda dado que: "(...) los argumentos presentados por el actor para fundamentar su acción se fundamentan en suposiciones vagas e inciertas sobre las posibles consecuencias de la aplicación de la norma, sin realizar de manera concreta y específica una acusación del texto normativo que permita deducir que es contrario a una disposición constitucional"<sup>4</sup>.

De forma subsidiaria, defendió la constitucionalidad de la norma acusada al señalar que no se afecta el principio de progresividad de los derechos sociales pues no se disminuye el nivel de goce o ejercicio de estos derechos ni sus formas de protección. Además, observa que no está acreditado que la aplicación del texto demandado revele un nivel de protección de los derechos colectivos menor al que existía antes de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010.

Igualmente, sostiene que no compromete el principio de solidaridad pues no existe un mandato constitucional que implique que las actuaciones solidarias de los ciudadanos deban ser recompensadas por parte del Estado.

En su concepto tampoco se vulnera el derecho a la igualdad ni el acceso a la administración de justicia porque "(...) de la eliminación de los incentivos no se sigue la iliquidez del Fondo y la imposibilidad de las personas de escasos recursos de acceder al amparo de pobreza para llevar su caso en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos."<sup>5</sup>.

En lo relacionado con el principio de eficacia, el interviniente insiste en que el actor construye el cargo suponiendo que la ausencia del incentivo económico desestimula la interposición de acciones populares.

Por último, concluye que las normas demandadas responden a la libertad de configuración del legislador para diseñar vías procesales destinadas a la defensa de los derechos, quien puede válidamente realizar modificaciones y cambios con el fin de lograr la efectividad de aquellos y asegurar la recta administración de justicia.

## 2.5. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías - Asofondos.

La Asociación mencionada intervino en este trámite constitucional a través de su representante legal, con el fin de oponerse a las pretensiones de la demanda y defender la constitucionalidad de las normas atacadas, bajo los siguientes argumentos:

Las acciones populares y de grupo se establecieron en la Constitución para la protección de los derechos colectivos, delegando en el legislador la regulación de su ejercicio. El Congreso de la República, siguiendo ese mandato, profirió la Ley 472 de 1998 y, en los artículos 39 y 40 de ese cuerpo normativo, estableció la posibilidad de reconocer incentivos económicos a los actores populares.

Esos incentivos fueron hallados constitucionales por la Corte Constitucional en sentencias C-459 de 2004 y C-512 de 2004 en las que, sin embargo, se defendió la facultad de

configuración legislativa en la materia y, en diversos salvamentos de voto, se advirtió sobre las posibles consecuencias adversas del estímulo, las que finalmente se evidenciaron en los hechos que dieron origen a la Ley 1425 de 2010, relacionados con el abuso de las acciones populares. En ese marco, el verdadero fin de la ley demandada que consiste en “restablecer el equilibrio roto” por el incentivo, que llevó a la prevalencia de intereses particulares sobre el bien común.

En segundo término, la eliminación de los incentivos no es regresiva, ni viola los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 13, 209 y 229 de la Constitución Política y tampoco desconoce el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El actor supone que la eliminación de los incentivos implica la eliminación de las acciones populares, lo que no es cierto. En ese contexto, el cargo relativo a la presunta regresividad de la Ley 1425 de 2010 carece de fundamento, pues el legislador decidió corregir la situación que crearon los incentivos, en el sentido de generar una motivación para la interposición de acciones populares ajena a sus fines primarios lo que, a su vez, produjo congestión del aparato judicial.

Si bien existen diferencias entre la acción popular y la acción de tutela por el tipo de derechos que cada una busca proteger, en ambos casos se trata de mecanismos para la defensa de derechos constitucionales, por lo que carece de justificación razonable la existencia de incentivos en unas acciones constitucionales y su ausencia en otras.

La ley demandada tampoco se opone a los artículos 49 y 95.2 de la Carta Política. En efecto, el artículo 88 Superior delegó en el legislador la regulación de las acciones populares, por lo que el Congreso puede también derogar el marco legal previamente establecido; el artículo 95 C.P. dispone los deberes de los colombianos, y entre ellos se encuentra el de obrar conforme la solidaridad social, mandato que se incumple cuando la motivación para la interposición de la acción se reduce a recibir una prebenda económica.

## 2.6 Pontificia Universidad Javeriana

La Directora del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010.

En lo relacionado con el principio de progresividad considera que la eliminación de los incentivos no desmejora las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales: “Resultaría regresiva una medida legislativa encaminada a eliminar la posibilidad de ejercer la acción popular; a privar a los ciudadanos de los mecanismos judiciales para la protección de los derechos colectivos; o a restringir el acceso a las acciones populares, estableciendo para ello requisitos irrazonables. Empero, no contraviene la Carta una disposición que simplemente modifica las características accidentales del ejercicio de la acción. Es que, aún sin los incentivos derogados, todos los ciudadanos se encuentran en la posibilidad de interponer una acción popular, de manera que no se ha restringido ni dificultado el acceso a los mecanismos de protección de derechos colectivos. No se puede afirmar entonces que se ha tomado una decisión regresiva y contraria a la Carta Política.”6.

En lo referente al principio de solidaridad señala que el alcance dado por el demandante es

erróneo en tanto afirma que un comportamiento solidario, en el caso de la defensa de intereses colectivos, responde únicamente a motivaciones económicas. De hecho, considera que tal interpretación se enmarca dentro de un reproche de inconveniencia de la medida y no de la inconstitucionalidad de la misma.

En cuanto a la vulneración a la igualdad y al acceso a la administración de justicia indica que el actor no tiene en cuenta que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos tiene otras fuentes de financiación distintas a los incentivos, por lo que su eliminación no conduce a la imposibilidad de pagar el auxilio de pobreza a quienes lo requieran

Finalmente, frente al principio de eficacia concluye que no se ha alterado el mecanismo jurídico procesal para la protección de los derechos colectivos, ni los términos ni condiciones de acceso a éste, y en consecuencia, la inexistencia de los incentivos en nada afecta el ejercicio de la acción popular.

### 3. Intervenciones ciudadanas.

3.1 Óscar David Gómez Pineda, ciudadano colombiano, intervino en el trámite de la referencia, solicitando declarar la constitucionalidad de las normas demandadas pues, a su juicio, en las acciones populares la controversia no gira en torno de intereses subjetivos sino de la protección de derechos colectivos; por ello, la existencia de la acción popular no implica el derecho a recibir un incentivo económico que se dirige a la satisfacción de intereses individuales.

De otra parte, el legislador decidió establecer el incentivo derogado en ejercicio de su facultad de configuración del derecho y, en atención a la misma facultad puede modificar o extinguir normas del ordenamiento.

Si bien es acertado indicar que los derechos colectivos tienen un carácter progresivo, no es correcto afirmar que la Ley 1425 de 2010 se opone a dicho principio, pues esta no supone un retroceso en la protección de esos derechos, ya que el incentivo no hace parte de su núcleo esencial.

La Constitución Política consagra el deber de actuar conforme el principio de solidaridad, invocando la protección de derechos que no afectan solo al individuo sino a la comunidad. Por ello, el objetivo de la acción popular no es la entrega de un beneficio económico, sino la defensa de los derechos colectivos que requieran protección inmediata. La solidaridad es lo que debe motivar las acciones populares y no la expectativa de esa remuneración.

Finalmente, no se presenta un desconocimiento del derecho a la igualdad, pues el ordenamiento establece mecanismos idóneos para el acceso a la justicia y para la práctica de pruebas. Por el contrario, la derogatoria del incentivo económico representa un restablecimiento de la igualdad pues este no se encontraba previsto en ninguna otra acción constitucional. Además, en el artículo 19 de la Ley 472 de 1998 se mantiene la posibilidad para el actor de solicitar el amparo de pobreza. En cualquier caso, debe recordarse que el

incentivo solo procedía en caso de una decisión favorable a las pretensiones del actor y que, de no presentarse esa decisión, el demandante debía asumir todos los gastos del trámite.

3.2 Henry Sanabria Santos, ciudadano colombiano, intervino ante esta Corporación con el fin de oponerse a la prosperidad de la demanda. En su concepto, no se configura una lesión al principio de progresividad, pues si bien es cierto que este puede aplicarse a derechos colectivos, también lo es que su regulación puede ser modificada en aspectos accesorios, como los incentivos, que no hacen parte del “núcleo esencial” de estos derechos o sus garantías: “No puede entenderse que la eliminación del incentivo económico implique la derogatoria de las acciones populares o la desnaturalización de las mismas, como lo afirma el demandante, pues no son éstas instrumentos eficaces y “fuertes” por la exclusiva razón de otorgarse recompensas a los actores populares”<sup>7</sup>.

Además, el objetivo de la ley no fue obstaculizar la presentación de acciones populares sino resaltar y/o rescatar el aspecto solidario de las mismas antes que el lucro personal.

Por último, en cuanto a la financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos solamente se alteraría una de las fuentes de recursos de acuerdo con lo previsto en el literal f del artículo 70 de la Ley 472 de 1998.

3.3 Rosalba Santos Montaña, en calidad de ciudadana colombiana, radicó escrito dirigido a coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad no obstante los argumentos planteados se relacionan con vicios en la formación de la voluntad legislativa al expedir la Ley 1425 de 2010.

3.4 Eduardo Quijano Aponte intervino en el asunto de la referencia con el fin de apoyar la solicitud de inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010. Dada la extensión de su escrito, la Sala presentará una sucinta presentación de sus argumentos, refiriéndose exclusivamente a los relacionados con los cargos de esta demanda:

3.4.1. Señala que la ley objeto de análisis desconoce el principio de igualdad en conexidad con los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. En su criterio: “Al derogar los incentivos se genera una carga exagerada para el ciudadano, porque a pesar de que se derogaron los artículos que establecían los incentivos, se mantuvieron obligaciones para los accionantes que se traducen en tiempo, dinero y conocimiento jurídico, que pondrían en situación de desventaja a la mayoría de la población colombiana que carece de los medios culturales y económicos para poder adelantar una acción popular frente a los contumaces violadores de derechos colectivos, quienes generalmente obtiene un lucro directo y cuantificable de la violación de los derechos colectivos, menoscabando el derecho al acceso a la justicia y yendo en contravía de los principios de igualdad en el acceso a la justicia, obligatoriedad e igual de las partes.”

3.4.2. La supresión de los artículos que permitían los incentivos a los actores populares es regresiva frente a la protección de los derechos sociales, los cuales además de la garantía constitucional están consagrados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

3.4.3. El proyecto se basó en argumentos de carácter fiscal sin reparar en que la derogatoria

de tales artículos eliminó la carga de particulares responsables de violar derechos colectivos, lo que implica una violación o restricción irrazonable del principio de solidaridad.

4. La Universidad de Ibagué intervino extemporáneamente, con el propósito de defender la exequibilidad de las normas acusadas.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

A través de escrito radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el 7 de septiembre de 2011, el Procurador General de la Nación rindió el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010 por ineptitud sustantiva de la demanda con base en las consideraciones expuestas en el concepto 5136 de 4 de abril de 2011 dentro del expediente D-8392, a saber:

En el presente trámite se demandan dos artículos de la Ley 1425 de 2010 por los cuales se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 en los que se regula “el tema de los incentivos a los actores en acciones populares”. El actor asume entonces que estos desaparecen del ordenamiento jurídico y sobre ese supuesto plantea su demanda de inconstitucionalidad.

Sin embargo, el juicio del actor es erróneo, pues la premisa de la que parte no es verdadera, lo que lleva a que la demanda no se ajuste a los presupuestos establecidos por la ley y la jurisprudencia para las acciones de constitucionalidad. Es así porque el actor ignora la vigencia del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, dado que la Ley 1425 de 2010 se limita a la derogación expresa de los artículos 38 y 39 de la Carta, pero guarda silencio sobre el citado artículo 34 del mismo cuerpo normativo. Como en la parte final de los dos primeros incisos de esa disposición se establece que el juez fijará el monto de la acción popular y que en la adición a la sentencia incluirá el incentivo adicional a favor del actor, no se puede asumir que el incentivo no existe actualmente.

“La expresión ‘fijará el monto del incentivo para el actor popular’, contenida en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, fue objeto de demanda de constitucionalidad” y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-512 de 2004. La ratio de la decisión se encuentra en la compatibilidad entre el incentivo y el principio constitucional de solidaridad.

El yerro del demandante es evidente, pues le da a la “derogatoria hecha de manera expresa por el artículo 1º de la Ley 1425 de 2010 un alcance que no tiene”. Para precisar la derogatoria (transcribe los dos artículos) debe tomarse en cuenta que los artículos derogados, el 39 y el 40 de la Ley 472 de 1998, establecían parámetros para la fijación de la cuantía del incentivo por parte del juez, de manera que lo que se elimina mediante la derogación son esos parámetros pero no la norma que permite al juez imponer el pago del estímulo.

En ese orden de ideas, los jueces deben fijar de manera ponderada y razonable dichos incentivos. “La discusión sobre la cuantía de algo, no es una discusión sobre su existencia”.

Al revisar la demanda presentada, así como la exposición de motivos de la Ley 472 de 1998,

se advierte que existe una incompatibilidad de criterios sobre el contenido del principio de solidaridad que debe impulsar al actor y la posibilidad de recibir un estímulo económico por ello. “Ese debate que debería darse sobre la existencia de dichas compensaciones, se centra, de manera inadecuada, sobre la cuantía de la misma”.

Por medio de la sentencia C-459 de 2004, la Corte encontró exequibles los artículos ahora derogados pues, de manera razonable y fundada, consideró que esa incompatibilidad no existe, toda vez que el incentivo compensa la carga que soporta el actor popular para defender los derechos e intereses colectivos.

Después de transcribir la motivación del proyecto de ley que dio origen a la Ley 1425 de 2010 afirma el Jefe del Ministerio Público que “una lectura desprevenida de la anterior exposición de motivos, revela que el objeto de la censura no son las acciones populares, sino el ejercicio abusivo de las mismas en busca de un incentivo, por un grupo de personas”. Se advierte también en el proyecto citado que presentar una demanda de ese tipo es una tarea para personas con cierta formación profesional y, sobre esa base, se califica el ejercicio de tales acciones como un negocio para justificar la derogatoria de los incentivos por “razones de conveniencia y de interés general”.

Sin embargo, es precisamente por el hecho de que las acciones populares exigen de los actores determinadas condiciones de rigurosidad, que resulta razonable que la Corte haya establecido la necesidad de compensar la carga que asume el actor. “Y no es posible, ni razonable, exigirle a una persona que financia por su cuenta y de manera exclusiva, en dinero y en tiempo, la protección de los derechos e intereses colectivos”.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que si una acción popular prospera se debe a la vulneración de derecho colectivos imputable a la “conducta irregular o inadecuada de una entidad pública”. En ese orden de ideas, si bien es razonable establecer parámetros para determinar la cuantía de los incentivos económicos que generan la controversia, no es menos razonable dejar esa tasación en manos del juez, como lo hace la Ley 1425 de 2010, quien debe hacerlo “de manera ponderada y juiciosa, y sobre la base de un adecuado acervo probatorio”. Esto en tanto el juez, en comparación con el legislador, “tiene la ventaja de conocer de primera mano (...) el propósito que persigue el actor, su diligencia, sus gastos y los daños a los derechos o intereses colectivos que se previenen o mitigan cuando la acción prospera”.

En adición a lo expuesto, recuerda el Procurador que las entidades públicas están legitimadas para presentar acciones populares y, en caso de que sus pretensiones prosperen, los incentivos se destinan al Fondo de Protección de los Derechos y los Intereses Colectivos, el cual tiene trascendentales funciones en la difusión, promoción y defensa de los derechos colectivos, casos en los que no se advierte ningún negocio de por medio. Reitera entonces que los incentivos son una compensación a la carga desproporcionada que asume el actor para la defensa de derechos e intereses colectivos, “al punto que sin éste (el incentivo)” su ejercicio terminaría por desaparecer, con “graves consecuencias para dichos derechos”.

Además, la relación entre derechos colectivos y derechos individuales se proyecta en materia de daños y responsabilidad. Por lo tanto, cuando una acción popular prospera, además de que se comprueba la violación a un derecho colectivo y se adoptan medidas para remediarlo,

se previene o mitiga el daño que muchas personas podrían sufrir y que correspondería reparar al Estado. Por eso, en lugar de ver las acciones populares como un mecanismo contra las entidades públicas, deberían verse como un instrumento para prevenir daños por los que esas entidades deberían responder, evitando pagos posteriores, lo que comporta un enriquecimiento para el patrimonio público.

Por lo tanto, concluye, "(l)a compensación para el actor popular se ajusta a los principios del Estado Social de Derecho, de primacía del interés general sobre el particular y de solidaridad, lo mismo que las disposiciones constitucionales que señalan los deberes de las personas y los ciudadanos" (artículo 1º, 2º y 95 constitucionales) "y constituye cabal concreción de los artículos 8º, 78, 79, 80 y 82 superiores".

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una Ley.

Asunto bajo revisión.

2. Los argumentos para sustentar la inconstitucionalidad de la norma demandada pueden resumirse así: i) desconocimiento del principio de progresividad por cuanto la derogatoria de los incentivos es una medida regresiva en materia de protección de los derechos colectivos; ii) violación del principio de solidaridad pues sin los incentivos se genera una falta de motivación para interponer las acciones en defensa de los derechos colectivos lo que obra en el beneficio de todos; iii) vulneración de los principios de igualdad y de acceso a la administración de justicia en tanto se permite un tratamiento diferente a los ciudadanos interesados en la garantía de derechos colectivos que no cuentan con medios económicos para sufragar los gastos propios de un proceso judicial, dado que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos ya no contará con los recursos provenientes de los incentivos; y iv) violación del principio de eficacia pues se deja sin estímulos al actor popular para demandar y sin la compensación recibida mediante los incentivos los demandantes no tendrán motivación adicional para defender los intereses y derechos colectivos restándole eficacia a las acciones populares.

3. En la misma línea argumentativa, coadyuvan la demanda, y por ende solicitan la inconstitucionalidad de las normas acusadas, la Comisión Colombiana de Juristas, la ciudadana Rosalba Santos Montaña y el señor Eduardo Quijano Aponte.

Por su parte, la Universidad de los Andes solicitó a la Corte declarar la ineptitud sustancial de la demanda dado que los argumentos planteados por el actor son vagos e inciertos. No obstante, de forma subsidiaria, defendió la constitucionalidad de la norma acusada.

Finalmente, el Ministerio Público reiteró la solicitud de inhibición de este Tribunal en tanto sostiene que con la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no se eliminan los incentivos en las acciones populares sino que únicamente se modifica su forma de

tasación, y en consecuencia, existe un yerro interpretativo por parte del actor al formular la acción de inconstitucionalidad. Esta interpretación será analizada de manera preliminar por la Sala, en tanto ya fue resuelta en un pronunciamiento anterior.

4. Asimismo, durante el trámite de la presente acción, el pleno de esta corporación ha proferido nueve sentencias relacionadas con distintos cargos de inconstitucionalidad atribuidos a la Ley 1425 de 2010, en esa medida, corresponde a la Sala definir si se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de las violaciones a la Carta Política que se alegan en esta oportunidad. En caso contrario, deberá abordar el estudio de cada uno de los cargos propuestos para establecer si la ley demandada desconoce alguno de los mandatos constitucionales señalados por el actor.

Errada interpretación del Ministerio Público sobre la vigencia de los incentivos en las acciones populares.

5. La Corte advierte que no le asiste la razón al jefe del Ministerio Público respecto a la inhibición solicitada con base en la vigencia de los incentivos. En tal sentido, la Sala Plena reitera que la Ley 1425 de 2010 derogó el incentivo económico de las acciones populares como lo sostuvo en la sentencia C-630 de 2011, al menos por dos argumentos: i) el histórico en tanto era voluntad del legislador eliminarlos<sup>9</sup>; y ii) el normativo de acuerdo con el cual concurren dos modalidades de derogatoria de los incentivos una expresa y otra tácita<sup>10</sup>.

Por consiguiente, la derogatoria de los incentivos fue reconocida por este Tribunal como parte de la potestad del legislativo para regular las acciones populares, y por ende, la interpretación de la Vista Fiscal carece de fundamento.

Cosa juzgada frente al principio de regresividad de los derechos colectivos.

6. El actor considera que la derogatoria propuesta por los artículos de la ley acusada desconoce el principio de progresividad de los derechos colectivos contenidos en el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A su juicio, los incentivos contenidos en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, además de premiar al actor diligente, altruista y oportuno, promovían la protección de los derechos colectivos.

La sentencia C-630 de 2011 desestimó el cargo de regresividad de la medida derogatoria adoptada por la Ley 1425 de 2010. En tal sentido, consideró, luego de diferenciar entre la protección de los derechos sociales y los derechos colectivos<sup>11</sup>, que con la supresión de los incentivos no se producía un desmejoramiento en su garantía:

“Para la Corte el Congreso no viola el principio de progresividad y el de no regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual se gozaban tales derechos y por cuanto propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión.

(...)

Por tanto, es entendible que las acciones populares, al versar sobre derechos e intereses colectivos, pueden también servir de herramientas para la protección de los derechos sociales, en los casos en los que exista una clara relación entre la garantía de los unos y los otros. No obstante, ello no quiere decir que la acción popular, contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, para proteger tales derechos e intereses colectivos, pueda ser entendida como el medio principal e idóneo para la defensa de los derechos sociales. Mucho menos como el medio necesario e indispensable para la protección de los derechos sociales.

9.10. La derogación del incentivo no es una norma por tanto, que defina o establezca un estándar de protección de algún derecho social. Como se indicó, se trata de la modificación de una medida legislativa establecida para estimular el ejercicio de un determinado derecho político: interponer acciones populares, en defensa de la Constitución y la ley.

Es una medida que no puede ser considerada regresiva, por cuanto no recorta o limita de forma sustantiva el derecho de acceder a la protección de los derechos e intereses colectivos. Se trata de suprimir una herramienta que no formaba parte en sí del derecho, sino que constituía un medio para estimular su uso. No existe pues, en estricto sentido, un requisito o carga adicional que se imponga a las personas. Lo que se suprime es el incentivo, como medio para promover la interposición de las acciones populares. En otras palabras, es una herramienta que busca una finalidad constitucional, a saber: mejorar el desempeño de la acción popular y, con ello, la protección de los derechos e intereses colectivos. La medida no se toma bajo especulaciones o meras teorías, sino ante la evidencia del impacto que la acción ha tenido. El Congreso considera que el impacto de incentivar individualmente, mediante el lucro, la defensa de los asuntos públicos en cuestión, no era el medio más indicado para ello. La medida es adecuada para el fin propuesto, a saber: evitar la búsqueda del lucro individual como variante primordial para la decisión de la interposición de acciones populares. La limitación impuesta por la medida no compromete el goce efectivo del derecho. Las personas conservan la acción; lo que no pueden reclamar es la recompensa por emplearla.”<sup>12</sup>

En consecuencia, al haber sido ya decidido el cargo bajo examen, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011.

Cosa juzgada frente a la violación del principio de solidaridad.

7. En concepto del actor los artículos de la Ley 1425 de 2011, al derogar los incentivos previstos en las acciones populares, vulneran el principio de solidaridad, previsto en los artículos 1º, 49 y 95.2 de la Constitución Política, porque “El incentivo es necesario para que los actores se vean motivados; si no es así, no hay manera de obligar a los ciudadanos a actuar a favor de todos. El principio de solidaridad no puede esperarse del conglomerado a sus propias expensas; no puede confundirse solidaridad con gratuidad; necesariamente hay que promocionar y además estimular la actividad a favor de quienes lo necesiten; de mantenerse vigente la ley 1425 de 2010, con el desmonte de los incentivos continuaría la violación al principio de solidaridad por la falta de motivación (plenamente justa y válida) a los actores; ya descrita”<sup>13</sup>.

Por el contrario, en la sentencia C-630 de 2011 la Corte enmarcó la naturaleza de las

acciones populares, entre otros, en el cumplimiento del principio de solidaridad, así:

“En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se concluye que la acción popular es un derecho político, constitucional y fundamental, basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos”<sup>14</sup>

Y adicionó:

“El estímulo para la formulación de acciones populares tiene incidencia en el costo de oportunidad en que deben incurrir los agentes que obtienen ventajas por la vulneración de los mismos. Aunque es razonable considerar que si existen mecanismos legales que incentiven la promoción y defensa de los derechos e intereses colectivos, los mencionados agentes tendrán que asumir mayores costos de oportunidad para vulnerarlos, puesto que deben contar con la alta probabilidad que una vez afecten esos derechos e intereses, concurrirán ciudadanos interesados en su defensa, motivados no solo por el principio de solidaridad, sino también por la recompensa contenida en el incentivo económico. También es razonable estimar que los agentes económicos interesados en obtener el incentivo individual, actúen motivados por este, incluso si las consecuencias de sus acciones no son las más benéficas para los derechos que se alega estar protegiendo. De forma análoga, es razonable juzgar que si se elimina el incentivo, las probabilidades de que se ejerzan los mecanismos de justiciabilidad de los derechos e intereses colectivos puedan disminuir. No obstante, también es razonable creer que la interposición de las mismas no va a desaparecer, pero, en su lugar, sí va a desmotivar las acciones populares que movidas fundamentalmente por el deseo de lucro mediante el incentivo, pongan la defensa de lo colectivo en un segundo plano.

(...)

El dejar de recibir, el dejar de ganar, no constituyen cargas al ejercicio de un derecho. No se está imponiendo costos o cuotas para poder ejercer el derecho político en cuestión, la medida legislativa lo que está haciendo es dejar de reconocer un estímulo, un beneficio, por haber actuado en favor de los intereses públicos. Si la medida adoptada por el legislador fuera diferente, otra hubiese sido la conclusión a la cual se habría llegado, pues es contrario a la Constitución que se impongan cargas irrazonables o desproporcionadas al actor popular, en especial si no están motivadas por el objetivo de garantizar efectivamente el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos. En tal evento se trataría muy probablemente de una medida de naturaleza regresiva, en los términos explicados.

El impacto que puede producir el hecho de que se interpongan demandas en contra de violaciones a intereses o derechos colectivos, motivadas por el incentivo individual del lucro puede llevar a efectos deseados y benéficos, como se dijo. Pero no necesariamente. Tras varios años de experiencia y práctica de la política legislativa de incentivar las acciones populares, el Congreso democráticamente decidió alterar la política legislativa por considerar que se está generando un incentivo perverso en contra de la propia protección de los intereses colectivos. ”

En consecuencia, el alcance del principio de solidaridad en los términos planteados por el

actor ya fue decidido, y por ende, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011.

Cosa Juzgada frente a la violación del principio de igualdad y de acceso a la administración de justicia.

8. Para el demandante la derogatoria prevista en la Ley 1425 de 2010 viola los principios de igualdad y de acceso a la administración de justicia, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 2º, 13 y 229 de la Constitución Política, en tanto se permite un tratamiento diferente a los ciudadanos interesados en la garantía de derechos colectivos que no cuentan con recursos económicos para sufragar los gastos propios de un proceso judicial, en los siguientes términos: “(...) el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, desde el momento en el cual entró en vigencia la ley 1425 de 2010 y resultaron derogados los incentivos, ya no cuenta con dineros para costear las necesidades que tenga un ciudadano al cual se le concedió el amparo de pobreza.”<sup>15</sup>.

En primer término, reitera la Corte, tal como lo expuso en la sentencia C-630 de 2011, el núcleo esencial del derecho al acceso a la administración de justicia en materia de acciones populares no se afecta por la supresión de los incentivos económicos.

En segundo lugar, recuerda este Tribunal que los incentivos son solo una de las fuentes de financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. En efecto, el artículo 70 de la Ley 472 de 1998, establece:

“ARTICULO 70. CREACION Y FUENTE DE RECURSOS. Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos:

- a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;
- b) Las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos;
- c) El monto de las indemnizaciones de las Acciones Populares y de Grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario;
- d) El diez por ciento (10%) del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo;
- e) El rendimiento de sus bienes;
- f) Los incentivos en caso de Acciones Populares interpuestas por entidades públicas;
- g) El diez por ciento (10%) de la recompensa en las Acciones Populares en que el Juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del Fondo;
- h) El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo”.

Así, se evidencia que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos tiene

otros recursos de financiación, pues únicamente los provenientes del literal f), es decir, los que son reconocidos en el trámite de las acciones populares cuando estas son promovidas por entidades públicas dejarían de ingresar<sup>16</sup>. Adicionalmente, la sentencia C-630 de 2011, señaló al respecto lo siguiente:

“La principal finalidad del incentivo individual era la de promover las acciones populares, mediante el otorgamiento de una suma a quienes las adelantaran con éxito. En tal medida, la posibilidad de que tales incentivos no se den a una persona sino a un Fondo determinado (en caso de que la acción fuera promovida por una entidad pública) no eran aspectos centrales o esenciales de la institución. En la medida que la herramienta busca promover el actuar individual, con el correspondiente estímulo en cabeza propia, la regla a favor del Fondo es tan sólo una medida de cierre que pretende resolver un caso excepcional: ¿qué pasa si el beneficio no le corresponde a un individuo sino a una entidad o institución pública? Por tanto, la Corte Constitucional considera que una medida adicional de promoción de una norma, que surge como solución para establecer qué hacer con los recursos que se generen de incentivos que no se produzcan de acuerdo con los casos promovidos por la política (la actuación individual), no puede ser concebida como el centro de la institución legal evaluada en sede de constitucionalidad. No puede considerarse indispensable para la promoción del derecho a interponer acciones colectivas la existencia de una fuente de ingreso eventual para un Fondo que apoya y financia que se adelanten este tipo de procesos. Es una política que puede ser conveniente para tal fin, pero en modo alguno, necesaria constitucionalmente.

(...)

Ahora bien, el argumento de considerar que derogar el incentivo individual a favor del actor popular lo pone en desventaja y rompe el equilibrio procesal, porque deja a quien interpone la acción sin posibilidad de contar con recursos y medios para defender los derechos e intereses colectivos violados, no es aceptable. Lo único que suprimió el Congreso es el incentivo, es decir, el premio por haber defendido los derechos. En modo alguno se derogaron las costas o la posibilidad de reclamar los daños a los que legítimamente se tenga lugar.”

Por consiguiente, el cargo presentado por el demandante relacionado con la afectación de la igualdad y el acceso a la administración de justicia de quien no tenga recursos económicos para sufragar los gastos propios de un proceso judicial ya fue decidido, y en consecuencia, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011.

La ausencia de cargo frente a la violación del principio de eficacia.

9. El ciudadano Segura Amórtegui considera que se vulnera el principio de eficacia pues se deja sin estímulos al actor popular para demandar, lo cual vulnera los artículos 2º, 209, 365, 256.4, 268.2, 277.5 y 343 de la Constitución Política y el artículo 5º de la Ley 472 de 1998.

En su criterio, sin la compensación recibida mediante los incentivos, los demandantes no tendrán motivación adicional para defender los intereses y derechos colectivos restándole eficacia a las acciones populares.

En cuanto al cargo por violación del principio de eficacia, la Corte encuentra que carece de

especificidad, en la medida que no se presentan argumentos para determinar cómo las normas acusadas desconocen cada uno de los artículos constitucionales reseñados<sup>17</sup>. En efecto, no existe una confrontación entre las normas demandadas y el contenido de cada uno de los artículos de la Carta Política que se alegan violados sino una manifestación genérica sobre la afectación de la efectividad de la acción popular en tanto ya no habría motivación para demandar.

Finalmente, el artículo 5º de la Ley 472 de 1998 no es un referente idóneo para realizar el juicio de constitucionalidad que le corresponde adelantar a esta corporación. En esa medida, resulta impertinente<sup>18</sup> cualquier argumentación propuesta por el actor.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos de violación a los principios de igualdad, progresividad y solidaridad y del derecho de acceso a la administración de justicia.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

María Victoria Calle Correa

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-050/12

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-050 del 7 de febrero de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), fallo en el que la Corte decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011, que declaró exequible la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998. Acciones Populares y de Grupo”.

Compartí íntegramente la decisión de la mayoría, habida cuenta los efectos de la cosa juzgada constitucional y advertida la identidad de cargos y de norma acusada en ambos casos. Sin embargo, ello no es incompatible con el salvamento de voto que expresé frente a la sentencia C-630 de 2011, fundado en los argumentos a los que me remito en esta oportunidad.

Este es el motivo que sustenta esta aclaración de voto.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Folio 6 del cuaderno 1.

2 Folio 7 del cuaderno 1.

3 Folio 39 del cuaderno 1.

4 Folio 69 del cuaderno 1.

5 Folio 72 del cuaderno 1.

6 Folio 109 del cuaderno 1.

7 Folio 101 del cuaderno 1.

8 En efecto, en el año 2011, se emitieron las sentencias: C-630, C-631, C-687, C-688, C-730, C-880, C-902, C-911 y C-914.

9 Al respecto, concluyó la Corte: “Como se observa, el objetivo de la ley acusada, de acuerdo con la voluntad del legislador, fue constante y claro: la eliminación de los incentivos de la acción popular, a través de la derogatoria de los dos artículos de la Ley 472 de 1998, que regulaban específicamente la materia. Este objetivo fue unívoco y no se contemplaron excepciones dentro del trámite legislativo, de modo que resulta desacertado sostener que, debido a que la derogatoria expresa no se extendió a otros contenidos normativos que refieren al incentivo económico, la finalidad de la norma es diferente.”

10 Sobre el particular, puntualizó la Sala: “(...) la Corte concluye que la Ley 1425 de 2010 tiene el efecto de eliminar el incentivo económico de las acciones populares, para lo cual derogó expresamente los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 y, tácitamente, las demás

normas del ordenamiento que fueran incompatibles.”

11 Esa diferencia quedó sintetizada en los siguientes términos: “(...) aunque la eficacia de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución y la ley tenga relaciones –en ocasiones inescindibles– con la garantía efectiva de los derechos sociales, para la Sala es clara que esta relación no puede llevar a dejar de diferenciar los medios procesales contemplados para proteger los diferentes derechos constitucionales. Concluir que de las acciones populares depende la vigencia y garantía efectiva de los derechos sociales, implicaría aceptar que los ejemplos de casos concretos y específicos de protección previamente citados, no son ejemplos de una situación, sino de una necesidad lógica. Aceptar que la defensa individual de los derechos sociales de las personas puede lograrse mediante acciones populares, no quiere decir que siempre sea así ni, mucho menos, deba ser así. Aceptar tal conclusión, implicaría desconocer la existencia de medios constitucionales propios para la defensa de los derechos sociales fundamentales, como por ejemplo, la acción de tutela. No comparte la Sala con los demandantes la tesis según la cual las reglas y exigencias constitucionales predicables de los instrumentos de protección de los derechos sociales, también resultan mutatis mutandi aplicables frente a las herramientas destinadas a la protección de los derechos e intereses colectivos. En algunos casos puede ser así, pero no se trata de una regla general y universal, pues implicaría desconocer las especificidades propias de ambos tipos de derechos y de los procedimientos para asegurar su defensa.” (se omiten las notas al pié).

12 Sentencia C-630 de 2011.

13 Folio 6 del cuaderno 1.

14 C-630 de 2011.

15 Folio 7 del cuaderno 1.

16 En relación con el alcance de este artículo y la administración de recursos por parte de la Defensoría del Pueblo, advirtió la Corte en la sentencia C-215 de 1999: “(...) en nada contraría el ordenamiento superior, la creación de un Fondo que bajo la administración de la Defensoría del Pueblo, se encargue de financiar la presentación de las acciones populares y de grupo, funciones que por demás están de un todo acordes con la naturaleza de esa entidad. No es exacta la afirmación del demandante, en cuanto señala que no le corresponde al Estado subvencionar el ejercicio de acciones privadas, pues con ello olvida que se trata de coadyuvar la defensa de derechos e intereses de la comunidad, cuando sus titulares no están en condiciones de sufragar dichos gastos, lo cual permite el acceso de esas personas a la administración de justicia. //En efecto, según el mismo artículo 2o. de la Carta Política, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El precepto acusado no hace cosa distinta que buscar esa efectividad, al subsidiar la presentación de esas acciones a personas de escasos recursos y así facilitar su acceso a la administración de justicia, pues debido a los gastos que puede demandar el ejercicio de las mencionadas acciones, quedarían sin la posibilidad de lograr la protección de sus derechos e intereses colectivos.”

17 Sobre el requisito de especificidad, puede consultarse, entre otras, la sentencia C-1052 de 2001: “(...) las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición

acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”(se omiten las notas al pié).

18 Igualmente, sobre el requisito de pertinencia, puede consultarse, entre otras, la sentencia C-1052 de 2001: “La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.” (se omiten las notas al pié).