

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCION POLITICA

ORGANIZACION INSTITUCIONAL-Naturaleza/PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES-Delimitación de relaciones entre habitantes y autoridades y el ejercicio de las acciones/PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES-Determinación del contenido propio de otras cláusulas superiores más particulares

El itinerario jurisprudencial de esta Corporación ofrece significativas expresiones que contribuyen ampliamente a la concreción de una respuesta constitucional, cual es la de que nuestro ordenamiento supremo no acoge un modelo ético privilegiado; antes bien, sobre la base del pluralismo y del respeto a la diferencia las instituciones colombianas están abiertas a todas las posibilidades éticas, con la indefectible condición de que las potenciales manifestaciones éticas sean compatibles para con la existencia y desarrollo de los derechos fundamentales.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Deber en cabeza del Estado y de los habitantes del país

En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley.

SOLIDARIDAD-Valor constitucional/SOLIDARIDAD-Dimensiones como fundamento de la organización política

Ha sostenido esta Corporación que la solidaridad es un valor constitucional que en cuanto fundamento de la organización política presenta una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a

los derechos propios.

SOLIDARIDAD-Deber derecho

SOLIDARIDAD-Expresiones múltiples

SOLIDARIDAD-Puede ser inducida, promocionada, patrocinada, premiada y estimulada por el Estado

Teniendo la solidaridad tanto móviles para su ocurrencia, no es de esperar que ella siempre despunte por generación espontánea, dado que, si bien la espontaneidad para dar de sí a quien lo necesita es una importante fuente de solidaridad, es de reconocer que ésta puede ser válidamente inducida, promocionada, patrocinada, premiada y estimulada por el Estado en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohíba un modelo ético único, pues la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas.

NORMAS SOBRE DEBERES Y SU CUMPLIMIENTO-Alcance

MANDATO DE LA LEY-Cumplimiento

DEBERES-Imposición/DEBERES-Existencia y exigibilidad/DEBERES-Validez y eficacia

ACCIONES DE LA PERSONA-Realización/INTERES DE LA PERSONA-Sentidos

EGOISMO, ALTRUISMO Y BENEVOLENCIA-Distinciones

INTERES PERSONAL E INTERES PUBLICO-Coexistencia

INTERES PERSONAL E INTERES PUBLICO-Sincronía/ACCIONES DEL INDIVIDUO-Modelos/VALORES FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD-Concurrencia de múltiples voluntades benevolentes/PREVALENCIA DEL INTERES PUBLICO-Edificación sin anular legítimos intereses de particulares

ACCION POPULAR-Naturaleza, sentido y alcance

ACCION POPULAR Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, DE NULIDAD SIMPLE O DE CUMPLIMIENTO-No equiparables

Las acciones populares de que trata el artículo 88 superior constituyen un mundo diferente al de las acciones de inconstitucionalidad, de nulidad simple o de cumplimiento. Bastando al efecto observar la jerarquía jurídica de la norma que se aduce como violada en cada una de tales acciones, al igual que el sentido de cada censura y las normas y actos que se comparan en las respectivas hipótesis jurídicas. De suerte tal que al no ser equiparables dichas acciones, bien pueden soportar un tratamiento distinto por parte del legislador y de los operadores jurídicos.

ACCION POPULAR-Deber de solidaridad y estímulo del ejercicio

Las acciones populares combinan el deber de solidaridad que a todas las personas les atañe, con la potestad del Estado para inducir, promocionar, patrocinar, premiar y, en general, estimular el ejercicio de tales acciones en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohíba un modelo ético único, pues, según se vio, la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campeon cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas. Es decir, respetando el pensamiento que cada cual pueda tener sobre la forma de hacer efectivo su deber de solidaridad, el Congreso prevé un estímulo que resulta válido frente a la efectiva defensa de los derechos e intereses colectivos. De suerte tal que, a tiempo que el demandante reporta un beneficio para sí, la sociedad misma se siente retribuida con la efectiva reivindicación de sus derechos e intereses colectivos.

COLABORACION CON LA JUSTICIA-Incentivo con estímulos económicos

ACCION POPULAR-Incentivo económico

MODALIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Preservación

ACCION POPULAR SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA-Incentivo económico

ACCION POPULAR-Persona que debe pagar monto del incentivo no decretado por el juez

La Corte se pregunta ahora: ¿quién debe pagar el monto del incentivo decretado por el juez de la acción popular, tanto el del artículo 39, como del 40 de la ley 472 de 1998. Sin lugar a dudas este monto debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo, pues, no sería lógico ni jurídico que en la perspectiva de proteger derechos e intereses vinculados al cumplimiento de las tareas estatales, sea el mismo Estado quien deba soportar una erogación con ocasión de un proceso en el que se demostró la responsabilidad de un tercero. Es apenas obvio que cada cual debe responder por los efectos nocivos de su propia conducta, lo cual, a más de ser justo y necesario, resulta ampliamente pedagógico en la esfera de las políticas preventivas del Estado sobre derechos e intereses colectivos. Por consiguiente, el monto total del incentivo determinado por el juez debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo. En el evento del artículo 40, siendo el estado el afectado o “víctima” del acto que afecta la moral administrativa, no puede además ser afectado con una disminución de lo que recupere, siendo lo razonable que el incentivo lo pague el autor o cómplice del detrimento patrimonial. Esta es la misma posición que en la interpretación y aplicación de esta norma ha hecho el Honorable Consejo de Estado y que la Corte Constitucional ahora avala, como manifestación del denominado derecho viviente.

Referencia: expediente D-4910

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 y 40 inciso 1º de la ley 472 de 1998.

Demandante: Ramiro Bejarano.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil cuatro (2004).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAMIRO BEJARANO GUZMÁN presentó demanda contra los artículos 39 y 40 inciso 1º de la ley 472 de 1998.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

I. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a la edición oficial.

LEY 472 DE 1998

(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 39. INCENTIVOS. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de

Intereses Colectivos.

ARTICULO 40. INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a (sic) la acción popular.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobre costos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

Considera el demandante que los artículos 39 y 40 inciso 1º de la ley 472 de 1998 contravienen los artículos 1, 4, 13, 83 y 95 numerales 2, 5, 7, 8 y 9 de la Constitución. Sin embargo, el actor sólo formuló cargos en relación con los artículos 1 y 13, en los siguientes términos:

- Con la consagración de las acciones populares en el plano constitucional se presentaron varios fenómenos, a saber: de una parte dejaron de ser acciones civiles para convertirse en acciones públicas; y de otra, su campo de acción se amplió en búsqueda de la protección de todos los derechos e intereses colectivos y no sólo el de unos pocos. Asimismo se extendió la legitimidad a cualquier persona para demandar, sin importar su interés particular. Por tanto, habiendo perdido la acción popular la condición de instrumento civilista para transformarse en una acción pública de estirpe constitucional, lo mismo debió haber ocurrido con el incentivo o recompensa fijado a favor del actor popular, el cual se justificaba en el

Código de Andrés Bello, pero no en el régimen del Estado Social de Derecho adoptado en la Carta de 1991, apoyado entre otros principios, en el de la solidaridad de los ciudadanos con el bien común.

- La circunstancia de que las acciones populares se hubiesen elevado a rango constitucional no fue simplemente un movimiento diseñado para maquillarlas, sino una decisión política que ha de generar consecuencias importantes, entre otras la de que el ejercicio de las mismas no tiene por qué ser premiado con incentivos o recompensas, porque tales dispositivos son propios del actuar ejercido al amparo de la normatividad privada.

- Con la fijación del mencionado incentivo se contraviene la Constitución, ya que ésta ha dispuesto como principio la solidaridad de las personas que integran la Nación y su deber de buscar el interés general. Dicho incentivo desnaturaliza el verdadero sentido constitucional de la acción popular, convirtiéndola en un negocio de muchos particulares, que no la ven como una oportunidad para hacer un bien a la comunidad evitando la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, sino como la oportunidad de enriquecerse. Lo cual está en contravía con los postulados de la Carta Política, conforme a los cuales el principio de solidaridad se desarrolla como aquel deber de conducta desinteresado, en el cual el ciudadano actúa en la búsqueda del beneficio general, olvidándose de sus intereses generales.

- El asunto, pues, no deja duda alguna. El actor popular que obtiene sentencia favorable en beneficio de la comunidad, reporta también provecho como miembro de esa colectividad con el fallo proferido, pero no puede aspirar a recompensas o incentivos por su gestión, porque ésta se ejecutó en cumplimiento del deber de solidaridad que ha de advertir con los fines del Estado. Además, en lo que tiene que ver con las expensas judiciales causadas en el proceso, éstas, en todo caso, le serán reembolsadas de obtener sentencia favorable. Es decir, el actor popular que vence en su litigio se beneficia como miembro de la comunidad, sin que pierda los costos asumidos en el litigio, que le son reembolsados por la contraparte condenada al pago de las costas.

- De otra parte, los dispositivos demandados violan el derecho a la igualdad en virtud de la incongruencia que media entre los dos. En efecto, pues mientras en el artículo 39 se indica que en una acción popular el demandante tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez

fijará entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, en el artículo 40 se establece que en aquellas acciones populares que se generen por la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el 15% del valor que recupere la entidad pública en razón de esta acción. Con tal diferenciación se vulnera el derecho a la igualdad de las personas que actúan en ejercicio de la acción popular, pues no se justifica establecer diferencia alguna por virtud del derecho o interés colectivo que se considera quebrantado o amenazado, y finalmente protegido por una sentencia.

- Adicionalmente, y aún más grave es que en el artículo 40 de la ley 471 de 1998 se obliga a pagar el incentivo a la entidad pública que sea beneficiada con los resultados de la acción popular; es decir, el ente estatal que participa del mismo interés del actor es quien debe en últimas recompensarlo por su gestión, lo que deviene ilógico, dado que quien debe recompensar al actor es la persona demandada, como quebrantadora o amenazadora de los derechos e intereses colectivos. Lo cual, indirectamente, implica condenar al Estado, y por ende a la comunidad.

- Lo que recupere la entidad estatal como consecuencia de un fallo de acción popular por violación a la moralidad administrativa ha de ser sólo para ella, y no para compartirlo en un 15% con el actor popular, pues por ese camino se termina gravando al erario a propósito de su protección, entronizando además una protuberante desigualdad entre los diferentes juicios de acción popular.

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El ciudadano Remberto Quant González interviene en representación de este Ministerio para coadyuvar a la demanda de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, solicitando al efecto se declare su inexecutable. Sus argumentos se resumen así:

- A más de lo argumentado por el señor Ramiro Bejarano Guzmán, los artículos impugnados violan los artículos 8 y 95-8 de la Carta Política. En efecto, de cara a la obligación de

proteger las riquezas naturales, mal podía el legislador contemplar el pago de incentivo alguno a favor de los administrados que cumplen con una obligación de estirpe constitucional.

- Si el artículo 95-8 establece para los administrados un deber y una responsabilidad frente a la protección y defensa de los recursos culturales y nacionales del país y de velar por su conservación, mal podía el legislador autorizar que se pague un incentivo a favor de los administrados que cumplen con ese deber y esa responsabilidad.

- Igualmente reiteramos que los artículos demandados son contrarios al derecho a la igualdad, toda vez que si las acciones populares son mecanismos constitucionales de protección de derechos, de la misma forma le correspondería incentivar a las personas que ejercitan las acciones constitucionales tales como la de hábeas corpus, la de tutela, la de cumplimiento, la de simple nulidad y la de inconstitucionalidad, dado que las mismas se hallan en igual rango de inconstitucionalidad.

2. Defensoría del Pueblo

La ciudadana Karin Irina Kuhfeldt Salazar interviene en representación de esta entidad para solicitar la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados. Sus razones se resumen así:

- Del hecho de que los incentivos de las acciones populares bebieran en las fuentes del derecho civil no se sigue que ellos sean inconstitucionales al extenderse al derecho público. Una cosa es el origen de la institución y otra su conformidad con el ordenamiento superior.

- Ni las normas acusadas violan el principio de solidaridad ni las acciones populares se han convertido en un negocio particular. Hay que tener presente que así como hoy en día el derecho civil no garantiza una propiedad privada a ultranza, asimismo el derecho público no garantiza hoy una puissance publique todopoderosa, que exija ciudadanos altruistas, dispuestos a inmolarse por el interés público. Hoy se tolera el servicio militar remunerado, el pago de recompensas por delación de delincuentes, la rebaja de penas por confesión o delación, la rebaja del impuesto predial por pago anticipado, la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado -sin falta- por violación del principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, etc.

- El punto es que ha irrumpido en el derecho una nueva categoría de derechos: los colectivos, que se encuentran a mitad de camino entre el derecho privado y el derecho público. Y esa híbrida naturaleza jurídica de los derechos colectivos hace que participen de unas facetas del interés público y de otras facetas del interés privado. Los incentivos económicos que las reglas acusadas otorgan al actor popular hunden sus raíces en el campo de la mixta naturaleza jurídica de los derechos colectivos: como el derecho no es del Estado, sino de la colectividad, no hay que exigir un altruismo desmesurado sino una especie de “dosis personal” de solidaridad; y como el derecho no es particular sino de todos, es natural que todos se beneficien de una acción popular victoriosa.

- Es más, así como la Corte Constitucional ha elaborado la teoría del derecho-deber, según la cual los derechos tienen cargas, igualmente podría predicarse la teoría del deber-derecho, según la cual algunos deberes aparejan beneficios. Al respecto resultan ilustrativos los contenidos de los artículos 95-5, 95-8 de la Carta, en concordancia con los artículos 8, 63, 79 y 80 ibídem.

- Por otra parte hay que destacar que el numeral 2º del artículo 95 superior no consagra un deber absoluto de solidaridad, sino que sólo alude a la solidaridad por razones humanitarias, cuando está en peligro la vida o la salud de las personas. Recuérdese que la vida es un derecho fundamental o de primera generación y la salud es un derecho prestacional o de segunda generación, por tanto, ninguno de ellos es un derecho colectivo.

- Las normas acusadas permiten cohabitar el derecho político a interponer acciones públicas con el deber de solidaridad, encajando además dentro del margen de maniobra de poder de configuración legislativa. En síntesis, el principio de solidaridad no se opone al otorgamiento de incentivos a un actor popular. El actor propone una falsa dicotomía entre solidaridad y gratuidad. Los deberes de participación pueden ser perfectamente estimulados, promovidos, remunerados.

- En cuanto a lo segundo, según datos extraídos del Registro Público de Acciones Populares y de Grupo hasta la fecha se han presentado 3860 demandas de las cuales el Consejo de Estado ha reconocido incentivos en 300 casos, de los cuales 271 por 10 salarios mínimos legales mensuales. En un caso no se concedió incentivo y en 10 casos se otorgaron menos de 10 salarios mínimos.

- Por otra parte, el incentivo de las acciones populares es diferente a la recompensa a las recompensas en materia penal, toda vez que el fundamento de éstas no es el de financiar la protección del denunciante sino el lograr la eficacia de la justicia. Y ese criterio aplica para la protección de los derechos colectivos. Ahora bien, la decisión de estimular al ciudadano en un sector o en otro es un asunto de política judicial, de amplia discrecionalidad para el legislador.

- El incentivo previsto en el artículo 40 de la ley 472 de 1998 si bien es diferente a los establecidos en el artículo 39 no es contrario a la Constitución, sino que encaja en la facultad del legislador para establecer el alcance y límites de las autoridades en la lucha contra la corrupción al amparo de los artículos 88, 89 y 150 de la Constitución. La fijación de un incentivo al actor popular que logre efectivamente recuperar dineros públicos que se habían dilapidado por inmoralidad administrativa, es una medida que reúne con éxito todos los pasos del test de igualdad: el fin es constitucionalmente legítimo, la medida es útil y proporcional.

3. Intervención ciudadana

3.1. El ciudadano Juan Clavijo Vanegas interviene para coadyuvar la solicitud de declaratoria de inexequibilidad de los artículos demandados. Comienza solicitando la integración de la proposición jurídica completa aludiendo al artículo 34 de la ley 472 de 1998. Continúa acogéndose a lo expuesto por el actor frente a la supuesta violación del derecho a la igualdad.

Aduce que siendo la acción popular de naturaleza constitucional -como las de inexequibilidad, simple nulidad, cumplimiento o tutela- que por tanto no merece incentivo o recompensa, ya que no se ve razón que lo justifique. Desigualdad que también se aprecia en la propia regulación diferencial de tales incentivos en las mismas acciones populares. Esa desigualdad ha contribuido a que al amparo de la acción popular se congestionen los despachos judiciales con la formulación de demandas casi siempre temerarias.

3.2. El ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo interviene para solicitar la inexequibilidad de las normas acusadas. Considera lesivo del derecho a la igualdad el que la defensa de un interés colectivo diferente a la moralidad administrativa implique un incentivo de 10 a 150 salarios mínimos mensuales vigentes, mientras que frente a la moralidad administrativa el

incentivo es del 15% de lo recuperado por la entidad pública, que en la mayoría de los casos supera el tope de los 150 salarios mínimos. Ese trato desigual se hace más intenso frente a otras acciones públicas como la de cumplimiento, nulidad e inconstitucionalidad. En este sentido debe recordarse que a todo ciudadano le corresponde velar solidariamente por el buen funcionamiento del Estado, lo cual está emparentado con las necesidades de la vida en comunidad que implican la prevalencia del interés general sobre el particular. Por consiguiente, el incentivo económico riñe con el deber de solidaridad, pues desfigura la filosofía del mismo, dejando de ser un deber u obligación para convertirse en un negocio particular de raigambre civilista.

3.3. El ciudadano Fernando A García Matamoros interviene para solicitar la inexecutable de las reglas impugnadas. De acuerdo con las recompensas previstas en la ley 472 de 1998 ya los ciudadanos no tienen que denunciar por delitos de peculado, celebración indebida de contratos o actos de corrupción administrativa, pues una acción popular deja mejores dividendos. Esa recompensa no sirve para proteger el derecho colectivo sino para satisfacer el interés personal del denunciante. La recompensa constituye una manifestación de la falta de solidaridad ciudadana, pues sería aquélla y no ésta la que instaría a las personas al ejercicio de la acción. Además entraña una desigualdad en el trato para quienes denuncien violación de intereses y derechos colectivos protegidos por el Código Penal, pues quienes actúen bajo esta esfera no recibirán ningún incentivo, como sí lo recibirán quienes acudan a la acción popular.

3.4. El ciudadano Francisco Eduardo Rojas Quintero interviene para defender la constitucionalidad de los preceptos demandados. Al respecto argumenta: los jueces deben ordenar el pago de los incentivos sólo a quienes en acción popular prueben fehacientemente la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos y que dicha acción haya sido el medio procesal a través del cual se haya hecho cesar la amenaza y la vulneración, sin que tenga que ver la forma como termine el proceso. Dichos incentivos no pueden otorgarse de manera caprichosa por el juez, pues no se trata de una concesión graciosa.

Contrario a lo dicho por el actor, los incentivos sí están cumpliendo la finalidad para la que fueron establecidos, la cual no es otra que la de despertar la solidaridad de las personas para que actúen altruísticamente en defensa de los derechos e intereses colectivos. El derecho al pago de los mencionados incentivos representa un mínimo reconocimiento al actor popular, a

la vez que cada éxito le incita a seguir actuando en defensa de los derechos e intereses colectivos, debiendo reinvertir parte de lo ganado en investigación y en nuevas acciones populares.

Frente a la supuesta violación del derecho a la igualdad debe recordarse que los referidos incentivos no constituyen condena sino un simple reconocimiento a la eficiente labor del actor en defensa de los derechos e intereses colectivos, donde la recompensa del artículo 40 no excluye la del artículo 39. El derecho a recibir el 15% del valor recuperado es equitativo ya que es debido a la acción popular incoada que la entidad ha recuperado unas sumas de dinero que en otra forma jamás hubiera rescatado.

Tampoco se puede hablar de quebranto al derecho a la igualdad arguyendo que el incentivo no está previsto para la acción de cumplimiento ni para la tutela ni para las demás acciones públicas. Eso no es cierto porque mientras en las demás acciones se persigue el reconocimiento o la protección de derechos subjetivos, en la acción popular no. El demandante, antes que estar animado por la solidaridad y el altruismo, lo que pretende es privar a las acciones populares de su fuerza motriz, de su éxito. Es evidente que los incentivos económicos cuestionados son constitucionales, porque lo que con ellos se propuso el legislador fue facilitar la participación y la solidaridad en las decisiones que nos afectan y en las más importantes expresiones de la vida en comunidad.

3.5. El ciudadano Ricardo Rodríguez Asensio interviene para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Dice así: la solidaridad que contempla la Constitución no desaparece, por el contrario, encuentra adecuado desarrollo en el hecho de que algunas de las personas ejerciten mecanismos judiciales para alcanzar decisiones preventivas, restitutorias e indemnizatorias de los derechos e intereses colectivos cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados. Tampoco se infringe el artículo 13 superior por cuanto los contenidos cuestionados no representan privilegio alguno a favor de quienes mediante su trabajo y valor cívico emprenden las acciones populares, lo cual lo hacen en interés de la comunidad. No violan el artículo 83 superior porque cuando las demandas sean temerarias o evidencien mala fe, con base en el artículo 38 de la ley 472 de 1998 el juez debe aplicar los correctivos del caso. No se quebranta el artículo 95-2 ibídem porque el trabajo procesal que se despliega no pugna con la asunción de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas. La fijación de incentivos es inductiva de

conductas que den ejemplo ante el entorno social en pro de los intereses de la comunidad, compensando el esfuerzo material e intelectual por asumir causas sociales justas, a tiempo que se contribuye a la difusión de valores jurídicos y patrimoniales de la sociedad.

3.6. El ciudadano Felipe García Pineda interviene para defender la constitucionalidad de las reglas demandadas, expresándose así: en virtud de la legitimación en causa por activa para instaurar acciones populares, es solidario quien por iniciativa propia procede en tal sentido.

En esta dirección se pronunció el Consejo de Estado al afirmar que “El incentivo constituye un estímulo para quienes se solidarizan con la sociedad, se sienten parte activa de la comunidad y velan por el respeto y preservación de los derechos colectivos”. Por tanto, el reconocimiento del incentivo consagrado en el artículo acusado no es otra cosa que la valoración positiva que el legislador hace del proceder solidario con la comunidad.

En relación con la diferencia que media entre los montos de los incentivos estipulados en los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 debe destacarse su justificación por la naturaleza misma del interés colectivo y su rango de importancia, sin que ello implique un manejo peyorativo de los demás intereses colectivos enunciados en la misma ley 472. Es decir, se trata de una preceptiva constitucional.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto de trece (13) de enero de dos mil cuatro (2004) solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 39 de la ley 472 de 1998 y la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 40 ibídem, en el entendido de que quien debe pagar el incentivo es el actor y no la entidad pública. Sus argumentos se resumen así:

- Aún en el ámbito del Código Civil las acciones populares eran acciones públicas, pues además de que podían ser incoadas por cualquier persona, perseguían la protección del interés general, aunque la defensa de éste implicara también la protección del interés privado del actor. Luego no le asiste razón al actor cuando afirma que las acciones populares nacieron a la vida jurídica como acciones de estirpe ius privatista, lo cual justificaría la existencia o el pago de una recompensa al actor exitoso, por cuanto, si bien los preceptos

que regulaban tales mecanismos formaban parte del Código Civil, estos medios de defensa tenían un carácter público, por su fin y su titularidad.

- La prevalencia del interés general se logra a través de la solidaridad y la participación de las personas en la vida política, cívica y comunitaria del país, lo que a su vez se constituye en deberes de los ciudadanos y de las personas, los cuales sólo pueden cumplirse si se tienen los mecanismos idóneos para ello. En tal sentido, y con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos el Constituyente de 1991 elevó a rango constitucional las acciones populares.

- Las acciones populares son instrumentos procesales que tienen un alcance mucho mayor que las acciones públicas de nulidad e inexequibilidad, pues, no sólo buscan mantener incólume el ordenamiento jurídico, sino que persiguen la protección de derechos que interesan no sólo a la comunidad nacional sino a toda la humanidad, tales como el medio ambiente, el cual forma parte del entorno vital del hombre, necesario para su supervivencia y la de las generaciones futuras.

- El incentivo económico para el actor popular consagrado en las normas demandadas no vulnera el ordenamiento constitucional. En efecto, hay que destacar que entre los motivos que tuvo el Constituyente para elevar a rango constitucional las acciones populares está la necesidad de suministrar instrumentos efectivos que hagan posible la realización del principio de solidaridad y el cumplimiento del deber de participación por parte de los asociados, frente a la protección de los derechos e intereses colectivos.

- El incentivo fijado por el Congreso constituye cabal realización de los principios del Estado Social de Derecho, de la primacía del interés general sobre el particular, de la solidaridad y de las disposiciones superiores que señalan los deberes de las personas y de los ciudadanos.

- No existe unanimidad por parte de los intérpretes de los artículos 39 y 40, inciso primero, de la ley 472 de 1998 sobre el sentido del incentivo. Sin embargo, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española no le asiste razón al demandante cuando afirma que el hecho de no recibir un incentivo no implica que el actor popular termine asumiendo la carga pública de adelantar un proceso, puesto que las expensas le son reembolsadas en el evento de prosperar su acción. Y no le asiste razón por cuanto incentivo y expensas tienen

naturaleza diferente. El incentivo es un medio para estimular, mover, animar a las personas a defender a través de las acciones populares, los derechos colectivos.

- En el derecho comparado, al igual que en Colombia, si bien existe el deber ciudadano de proteger los derechos e intereses colectivos, también se han diseñado incentivos económicos con el fin de reducir la contaminación por debajo del estándar o meta ambiental o para mejorar o estimular la tasa de cumplimiento de una obligación ambiental. Así por ejemplo se puede citar el caso de los Estados Unidos. Por tanto, el deber de protección de los derechos colectivos y los incentivos o estímulos para la defensa de tales intereses no se excluyen. Por el contrario, se complementan de manera constitucional.

- En cuanto a la posibilidad de enriquecimiento con las acciones populares debe observarse que el artículo 39 acusado deja en manos del juzgador, en cada caso, la determinación del monto de los incentivos, los cuales oscilan entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. Entonces, el juez controla esta cuantificación, tal como se desprende de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la información suministrada por la Defensoría del Pueblo en su intervención. De otra parte, contra el pretendido enriquecimiento obra también la circunstancia de que cuando el demandante es un ente público, y obtiene sentencia favorable, el incentivo se debe destinar al fondo de defensa de intereses colectivos.

- Además, es preciso advertir que el actor no estructuró cargos frente a la posible violación de los artículos 83 y 95, numerales 7 y 9 de la Constitución.

- El inciso primero del artículo 40 de la ley 472 de 1998 no vulnera el artículo 13 superior, si se tiene en cuenta que el valor que recupere la entidad pública en razón de la acción popular puede ser inclusive inferior a 10 salarios mínimos mensuales, pues la norma no establece límite alguno y, como es lógico, el 15% de ello equivale a una suma mucho menor. Ciertamente, el actor parte de una interpretación errónea de la norma para concluir que riñe con el derecho a la igualdad.

- Sin restarle importancia a los demás derechos e intereses colectivos, no es un secreto que uno de los bienes más afectados por la corrupción son los recursos presupuestales de la Nación, por lo que el legislador, en ejercicio de su poder de configuración legislativa, tiene el deber de establecer mecanismos que garanticen una mayor eficacia en la defensa de este tipo de intereses, sin vulnerar el derecho de igualdad.

- Asimismo debe resaltarse que el artículo 40 está fijando el monto del incentivo, pero no quién debe pagarlo. Por tanto, dada la diversidad de criterios sobre a quién le corresponde pagar el incentivo del 15% del valor que recupere la entidad pública, este Despacho, teniendo en cuenta el contenido del inciso primero del artículo 40 solicitará a la Corte que declare su exequibilidad, en el entendido de que quien debe pagar tal incentivo debe ser el demandado, pues, si el objeto de las acciones populares que se generen en el derecho colectivo a la moralidad administrativa es salvaguardar el patrimonio estatal, no estaría acorde con la Constitución que se sustrajera de éste el estímulo al actor.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

1. Planteamiento del problema

El demandante formula glosas contra los artículos 39 y 40 inciso primero de la ley 472 de 1998, por considerarlos contrarios a los artículos 1 y 13 de la Constitución Política. En síntesis afirmó:

Con la fijación del mencionado incentivo se contraviene la Constitución, ya que ésta ha dispuesto como principio la solidaridad de las personas que integran la Nación y su deber de buscar el interés general. Dicho incentivo desnaturaliza el verdadero sentido constitucional de la acción popular, convirtiéndola en un negocio de muchos particulares, que no la ven como una oportunidad para hacer un bien a la comunidad evitando la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, sino como la oportunidad de enriquecerse. Lo cual está en contravía con los postulados de la Carta Política, conforme a los cuales el principio de

solidaridad se desarrolla como aquel deber de conducta desinteresado, en el cual el ciudadano actúa en la búsqueda del beneficio general, olvidándose de sus intereses generales.

De otra parte, los dispositivos demandados violan el derecho a la igualdad en virtud de la incongruencia que media entre los dos. En efecto, pues mientras en el artículo 39 se indica que en una acción popular el demandante tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, en el artículo 40 se establece que en aquellas acciones populares que se generen por la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el 15% del valor que recupere la entidad pública en razón de esta acción.

Adicionalmente, y aún más grave es que en el artículo 40 de la ley 471 de 1998 se obliga a pagar el incentivo a la entidad pública que sea beneficiada con los resultados de la acción popular; es decir, el ente estatal que participa del mismo interés del actor es quien debe en últimas recompensarlo por su gestión, lo que deviene ilógico, dado que quien debe recompensar al actor es la persona demandada, como quebrantadora o amenazadora de los derechos e intereses colectivos. Lo cual, indirectamente, implica condenar al Estado, y por ende a la comunidad.

En orden a la resolución del presente asunto la Sala abordará el examen de los siguientes temas: (i) el principio de solidaridad en la Constitución Política; (ii) naturaleza, sentido y alcance de las acciones populares; (iii) el caso concreto.

3. El principio de solidaridad en la Constitución Política

La Carta Política identifica la naturaleza de nuestra organización institucional destacando a Colombia como un Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Estos enunciados constitucionales básicos delimitan a su vez las relaciones que pueden darse entre los habitantes del país y las autoridades, al propio tiempo que el ejercicio de las acciones. Es decir, como lo ha reconocido esta Corporación, las primeras normas del ordenamiento superior condensan la filosofía política que inspira el diseño institucional previsto por la Carta, representando así los principios esenciales que irradian todo el espectro constitucional y condicionan la acción de

las autoridades en general, y del Legislador en particular. De lo cual se sigue que, estos principios o fórmulas constitucionales básicos se erigen como criterios hermenéuticos esenciales para determinar el contenido propio de otras cláusulas superiores más particulares, como aquellas que regulan la organización institucional, las relaciones de las personas con las autoridades o el ejercicio de las acciones mismas.¹

La solidaridad, en tanto valor fundante provoca una pregunta a responder en la perspectiva ética, a saber: ¿qué modelo ético tiene la Constitución Política?

En principio, en un Estado laico no puede haber un modelo ético privilegiado, como sería, por ejemplo, el que obedece a una concepción utilitarista, bajo la cual se hace el bien por la retribución que se recibe; o también, aquel que se pliega a la tesis kantiana de hacer el bien por el bien mismo, en la órbita del imperativo categórico que quiere darle a la conducta humana un rol paradigmático frente a la comunidad.

Al respecto, el itinerario jurisprudencial de esta Corporación ofrece significativas expresiones que contribuyen ampliamente a la concreción de una respuesta constitucional, cual es la de que nuestro ordenamiento supremo no acoge un modelo ético privilegiado; antes bien, sobre la base del pluralismo y del respeto a la diferencia las instituciones colombianas están abiertas a todas las posibilidades éticas, con la indefectible condición de que las potenciales manifestaciones éticas sean compatibles para con la existencia y desarrollo de los derechos fundamentales.

En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. Así las cosas:

El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por

razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es claro que el Estado no tiene el carácter de benefactor, del cual dependan las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. Pero, el deber de solidaridad no se limita al Estado: corresponde también a los particulares, de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental. Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo razones de equidad.²

El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley. En sentir de la Corte:

Es la solidaridad social, a la cual todos estamos obligados y que todos, al mismo tiempo, podemos esperar de los demás: es obligación de todos y de cada uno proceder de conformidad con esa solidaridad; y cada uno de nosotros, lo mismo que la comunidad entera, tiene el derecho a que esa solidaridad se manifieste en su defensa.³

De otra parte ha sostenido esta Corporación que la solidaridad es un valor constitucional que en cuanto fundamento de la organización política presenta una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios.⁴

El deber – derecho de solidaridad corre a cargo y a favor de cada miembro de la comunidad,⁵ constituyéndose en patrón de conducta social de función recíproca, adquiriendo una especial relevancia en lo relativo a la cooperación de todos los asociados para la creación de condiciones favorables a la construcción y mantenimiento de una vida digna por parte de los mismos.⁶ Por donde, la solidaridad se despliega como columna vertebral para la articulación

de voluntades en el propósito común de convivencia pacífica, desarrollo socio – cultural y construcción de Nación. No es de extrañar la trascendencia que la solidaridad ha tenido a través de la historia de la humanidad, propiciando mayores grados de civilización y desarrollo tecnológico, al igual que proveyendo a la solución de las imperiosas necesidades que suelen surgir de las grandes catástrofes naturales, de las enfermedades, de las hambrunas, de los incendios y de las mismas guerras.

En el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico discurren múltiples expresiones de la solidaridad, siendo pertinente destacar, entre otras las siguientes: (i) la que le corresponde asumir al Estado, a la sociedad y a la familia frente al derecho a la vida digna; (ii) la que le atañe a las personas frente al deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad; (iii) la que le corresponde al empleador frente a la dignidad del trabajador que padece de alguna enfermedad catastrófica, manteniéndolo en su cargo, o si existe posibilidad de contagio, reubicándolo en otra plaza.

Finalmente, teniendo la solidaridad tanto móviles para su ocurrencia, no es de esperar que ella siempre despunte por generación espontánea, dado que, si bien la espontaneidad para dar de sí a quien lo necesita es una importante fuente de solidaridad, es de reconocer que ésta puede ser válidamente inducida, promocionada, patrocinada, premiada y estimulada por el Estado en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohíba un modelo ético único, pues, según se vio, la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas.

4. Acerca de las normas sobre el deber. Egoísmo, altruismo y benevolencia. Interés personal e interés público.

4.1. Acerca de las normas sobre el deber y su cumplimiento se puede considerar en primer término el planteamiento socrático (Critón), conforme al cual el ciudadano respetuoso de la ley, de la Ciudad y de su Patria no tiene otra opción más justa que la de plegarse a los dictados de la ley; sí, la misma que lo engendró, lo cuida e instruye; y de la cual sólo puede

sustraerse yéndose a país extranjero. Por lo cual, en tanto se quede en la Ciudad, el ciudadano debe hacer lo que la ley manda, sin que le sea dado atentar contra ella alegando obrar según su sentido personal de justicia. De tal suerte que si el mandato legal:

(...) envía a la guerra, para ser heridos o para morir, hay que hacerlo, que así es justo, sin huir el cuerpo, sin retroceder, sin abandonar la fila; y en guerra, en tribunal, en todas partes hay que hacer lo que manden Ciudad y Patria, o tratar de persuadirlas en lo que permita la justicia, mas no hacerles fuerza;⁷

Lo que equivale a decir que el ciudadano debe cumplir el mandato de la ley en todas las circunstancias, o con el posterior talante kantiano, que el deber inscrito en la ley se constituye en un imperativo ineludible para la persona en tanto regla de conducta, deseable.

Postulado que se enmarca dentro de la moral deontológica, esto es, aquella que sostiene que ciertas acciones son correctas independientemente de sus resultados, y claro, en cuanto se adecuan a ciertos principios morales. Por contraste, el utilitarismo –en un sentido restringido– corresponde a una concepción teleológica específica según la cual son deseables las consecuencias de las acciones que producen utilidad. Siendo por tanto correctas esas acciones.⁸

Ahora bien, en relación con el problema lógico que suscitan las normas sobre deberes y su cumplimiento surge la tesis liberal, conforme a la cual, los deberes no se pueden imponer con prescindencia de la ley, esto es, la existencia y exigibilidad de los deberes sólo tiene validez y eficacia en tanto los preceda una ley que les permita nacer a la vida jurídica, al propio tiempo que dispone sobre la forma y oportunidad de su cumplimiento, dado que, los deberes sólo se pueden cumplir en la forma en que lo disponga la ley. Por manera que en la esfera deóntica no hay lugar para la discrecionalidad ni para la alternatividad potestativa en cabeza de los destinatarios de sus mandatos, pues, ellos deben limitarse a cumplir los respectivos deberes. Contrario a lo que ocurre con las facultades, donde la persona puede cumplir de manera alternativa, en un espectro de varias opciones.

4.2. Las personas realizan sus acciones con algún interés: individual, social o en ambos sentidos; enmarcándose, según el caso, dentro del interés personal y/o el interés público. A lo cual debe concurrir la política de interés público promoviendo el interés colectivo de las personas.

Al hacer un deslinde entre fines utilitaristas y fines no utilitaristas, cabe hacer una distinción entre los primeros, según el bienestar a promover. Así:

Es decir, mientras la conducta del altruista y el benevolente atienden al bienestar del grupo, en mayor o menor intensidad, según las características vistas; por su parte el egoísta privilegia su propio bienestar.

4.3. En este orden de ideas, es innegable la coexistencia que se da entre el interés personal y el interés público, donde, mientras el primero se destaca por la promoción del bienestar propio, el segundo, se erige hacia la promoción del bienestar colectivo.

(...) una política irá en interés público si sus consecuencias cumplen uno o más de los valores fundamentales de la comunidad.”¹⁰

Ahora bien, la sincronía del interés personal y del interés público depende tanto de la política de Estado como de los motivos y fines que guíen la acción de los individuos en los modelos vistos: el egoísta, el altruista y el benevolente. Siendo claro que una política que auspicie el fortalecimiento dinámico de los valores fundamentales de la comunidad se verá mejor servida con la concurrencia de múltiples voluntades benevolentes. Así las cosas, la prevalencia del interés público debe edificarse sin anular los legítimos intereses de los particulares, por lo cual, si bien éstos pueden ser limitados en virtud de los públicos, tal circunstancia no puede extenderse validamente hacia la negación del individuo.

5. Naturaleza, sentido y alcance de las acciones populares

Sobre esta materia sostuvo la Corte en Sentencia C-215 de 1999:

(...), dentro de los mecanismos de protección de los derechos constitucionales, la Carta de 1991 elevó a canon constitucional, acciones que de tiempo atrás existían en el sistema jurídico colombiano como medios de defensa de derechos e intereses colectivos: las denominadas acciones populares (art. 88, inciso primero, C.P.). Estos instrumentos buscan proteger esa categoría de derechos e intereses en cuanto se relacionan con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza que se definan por el legislador.

(...)

En el Código Civil colombiano, se regulan acciones populares que se agrupan en: a) Protección de bienes de uso público (entre otros, arts. 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360), conducentes a preservar la seguridad de los transeúntes y el interés de la comunidad respecto de obras que amenacen causar un daño; y b) Acción por daño contingente (art. 2359 y 2360), que puede derivarse de la comisión de un delito, la imprudencia o negligencia de una persona, que pongan en peligro a personas indeterminadas.

De otro lado, existen acciones populares reguladas por leyes especiales: a) Defensa del consumidor (Decreto Ley 3466 de 1982 - Estatuto del Consumidor -); b) Espacio público y ambiente (La Ley 9ª de 1989 (art. 8º) - Reforma Urbana - , que remite a la acción popular establecida en el Código Civil (art. 1005) "... para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios" ; c) Competencia desleal: (Ley 45 de 1990) relativa a la intermediación financiera, normas que en materia de la actividad aseguradora, hacen el reenvío a las disposiciones de protección de las personas perjudicadas con esas prácticas contenidas en el Decreto Ley 3466 de 1982.

Es pertinente observar, que las situaciones enunciadas en el artículo 88 de la Carta Política no son taxativas, en la medida en que la propia norma constitucional defiere al legislador, el señalamiento de otros derechos e intereses colectivos que considere deban ser protegidos por medio de este instrumento jurídico ahora consagrado a nivel constitucional, siempre y cuando no contraríen la finalidad pública o colectiva para la que fueron concebidos.

La clasificación que la Ley 472 de 1998 hace de los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser reclamados mediante acciones populares, tampoco agota en la medida en que la misma norma dispone que, además de los que se enumeran en ese estatuto, son derechos e intereses colectivos, los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. De igual manera, señala que los derechos e intereses de ese rango enunciados en el artículo 4o. de la ley en mención, estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley (6 de agosto de 1999).

Debe destacarse, que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente hubo claridad en

cuanto tiene que ver con el carácter público de las acciones populares en defensa de intereses colectivos, en cuanto "... se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir".¹¹

Ese carácter público, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.

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

(...)

Además, ha afirmado la Corte¹² " ... su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales".

De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio, que se debe resaltar.

Finalmente debe enfatizarse que las acciones populares de que trata el artículo 88 superior constituyen un mundo diferente al de las acciones de inconstitucionalidad, de nulidad simple o de cumplimiento. Bastando al efecto observar la jerarquía jurídica de la norma que se

aduce como violada en cada una de tales acciones, al igual que el sentido de cada censura y las normas y actos que se comparan en las respectivas hipótesis jurídicas. De suerte tal que al no ser equiparables dichas acciones, bien pueden soportar un tratamiento distinto por parte del legislador y de los operadores jurídicos.

6. El caso concreto

6.1. El artículo 39 de la ley 472 de 1998 establece un incentivo a favor del demandante triunfante en una acción popular, cuyo monto debe ser fijado por el juez dentro de un rango que oscila entre los diez (10) y los ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Por lo tanto, se trata de un incentivo que no queda atado a la mera discrecionalidad del juez, toda vez que dentro de los topes fijados, en cada proceso él debe ponderar tanto la trascendencia que la sentencia a dictar puede tener en torno a los derechos e intereses colectivos reivindicados efectivamente, como la mayor o menor diligencia desplegada por el actor durante todo el proceso. A lo cual concurre eficientemente el acervo probatorio debidamente valorado por el juez.

Asimismo, cuando el demandante no es una persona natural o jurídica de derecho privado, sino una entidad pública, el mencionado incentivo debe destinarse al Fondo de Defensa de los intereses colectivos.

El esquema de incentivar con estímulos económicos la colaboración de los ciudadanos con la justicia no es rara y su aplicación más relevante se encuentra en el derecho penal.

El incentivo económico es una manera de compensar la carga que asume el demandante, pues de no existir sería una carga desproporcionada para quien inicia la acción.

Ahora bien, según se ha destacado en líneas anteriores, bajo los mismos presupuestos normativos el demandante puede ser una entidad pública, caso en el cual, el incentivo reconocido judicialmente quedará bajo la titularidad del Estado. Es decir, no se causará erogación alguna a favor de particulares, al propio tiempo que el Tesoro Público se fortalece, o cuando menos, se mantiene sin variación con referencia a los resultados de la correspondiente acción popular.

De otro lado es importante señalar que el actor propone en su demanda un falso dilema

entre solidaridad y gratuidad, toda vez que, según se desprende de lo expuesto en el numeral 4º de esta sentencia, la solidaridad es compatible con la benevolencia. Esto es, el interés público se puede materializar con el simultáneo beneficio del interés particular, ya que ninguna regla constitucional auspicia ni ampara la anulación de todo bienestar privado en la perspectiva del bienestar público.

Consecuentemente, la Sala encuentra ajustado a la Constitución el artículo 39 de la ley 472 de 1998.

6.2. El inciso primero del artículo 40 de la ley 472 de 1998 establece un incentivo diferente para el caso de las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, indicando que en tal hipótesis el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón de la acción popular.

Al respecto el actor de la presente acción de inconstitucionalidad manifiesta que los dispositivos demandados violan el derecho a la igualdad en virtud de la incongruencia que media entre los dos. Dado que, mientras en el artículo 39 se indica que en una acción popular el demandante tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, en el artículo 40 se establece que en aquellas acciones populares que se generen por la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el 15% del valor que recupere la entidad pública en razón de esta acción. Con tal diferenciación se vulnera el derecho a la igualdad de las personas que actúan en ejercicio de la acción popular, pues no se justifica establecer diferencia alguna por virtud del derecho o interés colectivo que se considera quebrantado o amenazado, y finalmente protegido por una sentencia.

En este punto la Sala no encuentra acertada la demanda del actor, y al revés, encuentra legítima la finalidad perseguida que es preservar la moralidad de la función administrativa, consagrada en el artículo 209 de la Constitución. La distinción que se hace por el legislador es razonable ya que por esa vía se refuerza la protección al bien jurídico de la moralidad pública y el recto manejo de la administración pública y en consecuencia la diferenciación se encuentra constitucionalmente justificada.

Consecuentemente, la Sala encuentra ajustado a la Constitución el artículo 40 de la ley 472

de 1998.

La Corte se pregunta ahora: ¿quién debe pagar el monto del incentivo decretado por el juez de la acción popular, tanto el del artículo 39, como del 40 de la ley 472 de 1998.

Sin lugar a dudas este monto debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo, pues, no sería lógico ni jurídico que en la perspectiva de proteger derechos e intereses vinculados al cumplimiento de las tareas estatales, sea el mismo Estado quien deba soportar una erogación con ocasión de un proceso en el que se demostró la responsabilidad de un tercero. Es apenas obvio que cada cual debe responder por los efectos nocivos de su propia conducta, lo cual, a más de ser justo y necesario, resulta ampliamente pedagógico en la esfera de las políticas preventivas del Estado sobre derechos e intereses colectivos. Por consiguiente, el monto total del incentivo determinado por el juez debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo. Lo que a su vez guarda consonancia con lo afirmado por esta Corporación en sentencia C-088 de 2000.¹³

En el evento del artículo 40, siendo el estado el afectado o “víctima” del acto que afecta la moral administrativa, no puede además ser afectado con una disminución de lo que recupere, siendo lo razonable que el incentivo lo pague el autor o cómplice del detrimento patrimonial. Esta es la misma posición que en la interpretación y aplicación de esta norma ha hecho el Honorable Consejo de Estado y que la Corte Constitucional ahora avala, como manifestación del denominado derecho viviente.

VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

1. Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículo 39 y 40 de la ley 472 de 1998.
2. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HENANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-459/04

SOLIDARIDAD-Modelos éticos diversos (Salvamento de voto)

SOLIDARIDAD-Antítesis del concepto (Salvamento de voto)

El egoísmo, el interés propio, el ánimo de lucro, el espíritu utilitarista y de provecho personal son la antítesis del concepto de solidaridad. Estas concepciones fundadas en el individualismo filosófico y el liberalismo económico, fueron el soporte del Estado Liberal de Derecho frente al cual se presentó una importante reacción política que supuso la transformación del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, modelo que se sustenta, entre otros valores, en la solidaridad.

SOLIDARIDAD-Valor superior (Salvamento de voto)

VALOR DE SOLIDARIDAD-Significado jurídico (Salvamento de voto)

DEBER DE SOLIDARIDAD-Definición (Salvamento de voto)

SOLIDARIDAD-Definición (Salvamento de voto)

SOLIDARIDAD-Alcance y significado (Salvamento de voto)

SOLIDARIDAD-Contenido jurídico (Salvamento de voto)

Si bien es cierto que la solidaridad en nuestro ordenamiento no guarda relación con una virtud de perfección individual o la exigencia de un modelo ético privilegiado no puede desconocerse que, como valor y deber constitucional, tiene un contenido jurídico que irradia toda la organización política, que impone deberes al Estado y fija los parámetros de actuación de los particulares en tanto miembros de la colectividad.

ACCION POPULAR-Finalidad (Salvamento de voto)

Las acciones populares previstas por el artículo 88 de la Constitución, y desarrolladas en la Ley 472 de 1998, buscan la protección de derechos de naturaleza colectiva, es decir, de

derechos que se relacionan con el interés de un conjunto de personas que integran una comunidad. En esta medida, lo que pretende el demandante de una acción popular es detener la amenaza o el riesgo al que está expuesto un bien o interés colectivo, en razón de los fines públicos que lo inspiran.

ACCION POPULAR-Carácter público (Salvamento de voto)

ACCION POPULAR-Finalidad del actor (Salvamento de voto)

La finalidad del actor de una acción popular es la obtención de una protección judicial a un interés colectivo que pertenece a toda la comunidad, y que a su vez afecta individualmente a todos los integrantes de la sociedad.

ACCION POPULAR-Inconstitucionalidad de los incentivos económicos/ACCION POPULAR-Finalidad pública de la interposición (Salvamento de voto)

A mi juicio, esta contraprestación obligatoria a la que “tendrán derecho” los actores de una acción popular aparece como una remuneración económica por el ejercicio de un deber impuesto constitucionalmente. Como consecuencia de ello, el ejercicio de estas acciones se convierte en un negocio lucrativo y oneroso, en el que el demandante actúa motivado por el ánimo de obtener una remuneración económica que satisfaga su interés privado y personal, y no por el propósito de prestar un servicio a la colectividad y de adecuar su comportamiento al deber constitucional de responder solidariamente ante la amenaza de derechos colectivos, con actuaciones que pretendan conjurar el peligro al que están expuestos los integrantes de la comunidad, y el actor mismo como parte de la colectividad. En este mismo sentido, enfatizo que el derecho a recibir una contraprestación económica por el hecho de solicitar la protección de un bien o un interés en cabeza de la comunidad, se opone a la benevolencia que subyace a la finalidad pública de la interposición de una acción popular.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Expediente D-4910

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 y 40 inciso 1º de la Ley 472 de

1998.

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disenso con la posición mayoritaria adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia de la referencia que declaró exequibles los artículos 39 y 40 inciso 1º de la Ley 472 de 1998, pues considero que dichas disposiciones debieron ser retiradas del ordenamiento jurídico por las razones que expongo a continuación.

El problema jurídico planteado por el accionante cuestiona si el reconocimiento de un derecho de contenido patrimonial y económico a favor del demandante de una acción popular, desconoce la solidaridad y la finalidad constitucional de las acciones populares. Para fundamentar mi oposición a la sentencia de la referencia, considero pertinente resaltar el significado jurídico que tiene en nuestro ordenamiento el valor de solidaridad, así como la finalidad perseguida con las acciones populares, para luego entrar a justificar la inconstitucionalidad de los incentivos económicos controvertidos.

I. La solidaridad en la Constitución de 1991

1.1. Como fue sustentado en la sentencia de la cual me aparto, el concepto genérico de solidaridad prohija diversos modelos éticos. Caracterizado antiguamente por partir del individuo mismo, con matices religiosos o propios de una ética laica, la noción de solidaridad ha evolucionado para orientarse actualmente hacia una concepción cívica de organización social.¹⁴ Esta visión moderna comporta un significado de fraternidad y unión entre los hombres, de amistad y de hermandad, de ayuda mutua y de contribución a la colectividad según las capacidades y facultades de cada cual. Se caracteriza

por el sentimiento de unidad hacia un mismo objetivo y por el hecho de asumir como propios los intereses de terceros y los intereses colectivos, pues las actuaciones consideradas solidarias actúan al servicio de la colectividad y del individuo como componente de la misma.

Se tiene, entonces, que el egoísmo, el interés propio, el ánimo de lucro, el espíritu utilitarista y de provecho personal son la antítesis del concepto de solidaridad. Estas concepciones

fundadas en el individualismo filosófico y el liberalismo económico, fueron el soporte del Estado Liberal de Derecho frente al cual se presentó una importante reacción política que supuso la transformación del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, modelo que se sustenta, entre otros valores, en la solidaridad.

1.2. Y es en este punto en el que difiero de la posición mayoritaria de la Corte, pues a mi juicio, la solidaridad sí tiene un sentido jurídico en nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que no se le considere como una virtud de perfeccionamiento individual privilegiada, sino de un valor superior cuyo significado ha sido desarrollado por esta misma Corporación.

En efecto, el constituyente de 1991 adoptó la solidaridad como valor fundante del Estado Social de Derecho y de los derechos constitucionales consagrados en la Carta Política (artículo 1º Superior). Su inclusión no fue simbólica, pues como finalidad de la organización política y como deseo de la comunidad en un momento determinado de su historia, dicho valor ha de ser observado y respetado en el desarrollo de las actuaciones estatales y particulares.

Así mismo, la solidaridad fue establecida como un deber de la persona y del ciudadano, quien debe responder con acciones humanitarias ante situaciones que representen peligro para la vida o la salud de los demás miembros de la sociedad (numeral 2 del artículo 95 Superior). La jurisprudencia constitucional ha interpretado esta disposición como la exigencia de realizar actuaciones positivas en favor de las personas que se encuentren en condiciones de inferioridad y frente a intereses colectivos que se consideren están siendo amenazados. La exigibilidad de este parámetro de conducta se funda en la pertenencia de toda persona a una comunidad, lo que lejos de una ética individualista, le impone a todos los miembros del cuerpo social el deber de poner sus esfuerzos al servicio de la colectividad y de sus integrantes.

Esta misma Corporación ha señalado que la solidaridad es:

“un deber impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo.” (sentencia T-550 de 1994)¹⁵

Y es que a pesar de su textura abierta, no puede sostenerse que la solidaridad carece de un contenido jurídico en el ordenamiento colombiano. Esta Corporación ha identificado su alcance y su significado como: i) una regla de comportamiento del Estado y de los particulares frente a ciertas situaciones sociales; ii) un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares y iii) un criterio de integración del derecho.¹⁶

1.3. Por consiguiente, si bien es cierto que la solidaridad en nuestro ordenamiento no guarda relación con una virtud de perfección individual o la exigencia de un modelo ético privilegiado -como se sostiene en la sentencia de la que disiento- no puede desconocerse que, como valor y deber constitucional, tiene un contenido jurídico que irradia toda la organización política, que impone deberes al Estado y fija los parámetros de actuación de los particulares en tanto miembros de la colectividad.

I. La finalidad de las acciones populares

2.1. Las acciones populares previstas por el artículo 88 de la Constitución, y desarrolladas en la Ley 472 de 1998, buscan la protección de derechos de naturaleza colectiva, es decir, de derechos que se relacionan con el interés de un conjunto de personas que integran una comunidad. En esta medida, lo que pretende el demandante de una acción popular es detener la amenaza o el riesgo al que está expuesto un bien o interés colectivo, en razón de los fines públicos que lo inspiran.

Esta Corporación se expresó sobre el carácter público de la acción popular, diciendo que:

“supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.” (C-215 de 1999)

III. La inconstitucionalidad de los incentivos para quienes adelanten acciones populares

3.1. Los artículos 39 y 40 inciso primero de la Ley 472 de 1998 controvertidos, consagran

incentivos económicos a favor de los demandantes de las acciones populares. En efecto, dichas disposiciones señalan que el juez les reconocerá un incentivo contentivo entre diez y ciento cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes o el quince por ciento del valor recuperado en el proceso, cuantía que será consignada en el Fondo de Defensa de Intereses Colectivos en los eventos en que el demandante sea una entidad pública.

3.2. A mi juicio, esta contraprestación obligatoria a la que “tendrán derecho” los actores de una acción popular aparece como una remuneración económica por el ejercicio de un deber impuesto constitucionalmente. Como consecuencia de ello, el ejercicio de estas acciones se convierte en un negocio lucrativo y oneroso, en el que el demandante actúa motivado por el ánimo de obtener una remuneración económica que satisfaga su interés privado y personal, y no por el propósito de prestar un servicio a la colectividad y de adecuar su comportamiento al deber constitucional de responder solidariamente ante la amenaza de derechos colectivos, con actuaciones que pretendan conjurar el peligro al que están expuestos los integrantes de la comunidad, y el actor mismo como parte de la colectividad. En este mismo sentido, enfatizo que el derecho a recibir una contraprestación económica por el hecho de solicitar la protección de un bien o un interés en cabeza de la comunidad, se opone a la benevolencia que subyace a la finalidad pública de la interposición de una acción popular.

Atendiendo las consideraciones anteriores, considero que los incentivos económicos desconocen el valor de solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho y de la organización social (artículo 1º de la Constitución), el parámetro de conducta que deben observar los ciudadanos ante situaciones que pongan en peligro los derechos de la colectividad (artículos 95 numeral 2º de la Constitución) y el fin constitucional de las acciones populares que no es otro que la protección de los derechos e intereses colectivos que afecta, finalmente, al accionante como integrante de la comunidad (artículo 88 de la Constitución). Por ello, salvo mi voto con la convicción jurídica que los artículos 39 y 40 inciso primero de la Ley 472 de 1998 debieron ser declarados inexecutable por esta Corporación.

Fecha ut Supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-459/04

MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR RESPECTO DE INCENTIVO ECONOMICO EN ACCION POPULAR-Alcance (Aclaración de voto)

El margen de configuración del legislador para determinar el incentivo económico en las acciones populares comprende una gama de alternativas en lo atinente a los siguientes elementos: (i) el monto, (ii) la base para calcularlo, (iii) las condiciones para hacerse acreedor a dicho incentivo, (iv) la determinación del obligado a pagarlo. La Constitución no ordena que dicho incentivo siempre sea a cargo del demandado. Bien podría el legislador establecer que corresponde al Estado pagar dicho incentivo. Ello puede ser especialmente relevante (i) en caso de insolvencia del demandado y (ii) para asegurar que el demandante en realidad recibirá una suma básica suficiente para estimular la presentación de acciones populares.

SENTENCIA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Reflejo en la parte motiva a determinada postura ética que no se deriva ni se sustenta en la Constitución (Aclaración de voto)

Me aparto de los párrafos de la parte motiva que aluden a cuestiones éticas para advertir que la sentencia no acoge ningún modelo ético. Sin embargo, de la lectura del apartado cuarto sobre egoísmo, altruismo y benevolencia se deduce claramente que en ello se refleja una determinada postura ética que no se deriva de la Constitución ni se sustenta en ella. Estimo que las afirmaciones de este apartado requerirían un sustento mucho más cuidadoso para alcanzar a pasar por el rasero de las críticas justificadas de quienes se dedican a la filosofía moral.

SENTENCIA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Visión ética de magistrados puede contenerse en aclaración de voto (Aclaración de voto)

En mi opinión la Corte debe cuidarse de sustentar sus fallos en la visión ética de uno o varios de sus magistrados. Esta puede plasmarse en una aclaración de voto, si se estima relevante.

SENTENCIA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance de la inclusión de argumentos de la filosofía moral (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-4910

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 y 40 inciso 1º de la Ley 472 de 1998.

Demandante: Ramiro Bejarano.

Magistrado ponente:

Con el acostumbrado respeto aclaro mí voto para resaltar los siguientes aspectos del margen de configuración que tiene el legislador en la materia objeto de este proceso.

1. El margen de configuración del legislador para determinar el incentivo económico en las acciones populares comprende una gama de alternativas en lo atinente a los siguientes elementos: (i) el monto, (ii) la base para calcularlo, (iii) las condiciones para hacerse acreedor a dicho incentivo, (iv) la determinación del obligado a pagarlo.

1. La Constitución no ordena que dicho incentivo siempre sea a cargo del demandado. Bien podría el legislador establecer que corresponde al Estado pagar dicho incentivo. Ello puede ser especialmente relevante (i) en caso de insolvencia del demandado y (ii) para asegurar que el demandante en realidad recibirá una suma básica suficiente para estimular la presentación de acciones populares.

Adicionalmente, me aparto de los párrafos de la parte motiva que aluden a cuestiones éticas para advertir que la sentencia no acoge ningún modelo ético. Sin embargo, de la lectura del apartado cuarto sobre egoísmo, altruismo y benevolencia se deduce claramente que en ello se refleja una determinada postura ética que no se deriva de la Constitución ni se sustenta en ella. Estimo que las afirmaciones de este apartado requerirían un sustento mucho más cuidadoso para alcanzar a pasar por el rasero de las críticas justificadas de quienes se dedican a la filosofía moral.

En mí opinión la Corte debe cuidarse de sustentar sus fallos en la visión ética de uno o varios

de sus magistrados. Esta puede plasmarse en una aclaración de voto, si se estima relevante.

Ahora bien, los argumentos de filosofía moral que sean incluidos en una sentencia para justificar lo resuelto con la voz de la institución han de estar referidos a conceptos constitucionales pertinentes para resolver los problemas jurídicos del caso, y no ser meros agregados para adornar una sentencia que, en realidad, no se embellece con un par de citas de filósofos, por respetables e influyentes que sean.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Sentencia C-251 de 2002.

2 Sentencia C-237 de 1997.

3 Sentencia C-572 de 1997. En el mismo sentido puede verse la sentencia C-542 de 1993.

4 Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias T-125 de 1994 y T-434 de 2002.

5 Sentencia C-333 de 1993.

6 Sentencia T-434 de 2002.

7 Platón, Diálogos Socráticos, Critón, pág. 53.

8 Félix E. Oppenheim, Conceptos Políticos, interés personal e interés público, pag. 101.

9 Ib. Pág. 103.

10 Ib. Pág. 105 a 107.

11 Proyecto de Acto Reformatorio No. 23. Delegatario Alvaro Gómez Hurtado. Gaceta

Constitucional No. 19. Marzo 11 de 1991, pág. 3.

12 Sentencia T-405/93. M.P. , Dr. Hernando Herrera Vergara.

13 Mediante Sentencia C-088 de 2000 la Corte declaró la exequibilidad del inciso segundo del artículo 40 de la ley 472 de 1998, sobre responsabilidad solidaria de los infractores.

14 PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio, Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, Universidad Carlos III, Madrid, 1999, p. 263-268.

16 C-332 de 2001, C-1064 de 2001, T-1337 de 2001, T-149 de 2002, T-434 de 2002, T-667 de 2002, T-520 de 2003, T-469 de 2004, entre otras.