

Sentencia C-688/11

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN UN INCENTIVO ECONOMICO PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-Existencia de cosa juzgada constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

DEROGATORIA DE INCENTIVOS ECONOMICOS EN LAS ACCIONES POPULARES-Precedente jurisprudencial

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN UN INCENTIVO ECONOMICO PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-No desconoce el principio de progresividad, ni la prohibición de regresividad de los derechos sociales

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN UN INCENTIVO ECONOMICO PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-No vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN UN INCENTIVO ECONOMICO PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-No establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de los derechos colectivos

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN UN INCENTIVO ECONOMICO PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-No es una restricción irrazonable o desproporcionada del derecho político

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Obligación del demandante de exponer coherentemente los cargos por los cuales estima violado el ordenamiento

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

Referencia: expedientes D-8471, D-8478, D-8480 y D-8484 (acumulados).

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010, "Por medio de la cual se derogan artículos de la ley 472 de 1998 - Acciones Populares y Grupo".

Accionantes:

Jhoan Osorio Plazas y otros (D-8471)

Andrés Gutiérrez Salgado (D-8478)

Alberto Botero Castro (D-8480)

Jairo Manolo Granda Triana (D-8484)

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Jhoan Osorio Plazas, Seguey Palacios Martínez, Claudia Amín Viaña (D-8471), Andrés Gutiérrez Salgado (D-8478), Alberto Botero Castro (D-8480) y Jairo Manolo Granda Triana (D-8484) demandan la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la ley 472 de 1998 - Acciones Populares y Grupo”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 24 de marzo de dos mil once (2011), dispuso acumular las precitadas demandas para tramitarlas conjuntamente.

La demanda se admitió por Auto del siete (7) de abril de dos mil once (2011). En la misma providencia se dispuso: (i) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia; (ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia y al Presidente del Consejo de Estado; (iii) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Comisión Colombiana de Juristas, así como a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Javeriana, Libre y del Norte para que intervinieran expresando su opinión respecto de las normas impugnadas.

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

### II.- NORMA DEMANDADA

Teniendo en cuenta que la Ley 1425 de 2010 fue acusada en su totalidad, a continuación la Corte hace la transcripción de la misma conforme a su publicación en el Diario Oficial 47.937 del 29 de diciembre de 2010:

“LEY 1425 DE 2010

(diciembre 29)

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.- LAS DEMANDAS

#### 1.- Expediente D-8471 (Jhoan Osorio Plazas y otros)

Los accionantes consideran que la Ley 1425 de 2010 vulnera los artículos 42 a 77, 83 y 84 de la Constitución, en concordancia con el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en lo referente al principio de progresividad. Explican que dicho principio irradia la esencia de los derechos económicos, sociales y culturales e implica que cuando un derecho de tal naturaleza ha sido reconocido por el Legislador, “éste no puede retrotraer su protección, sino por causas que beneficien a toda la colectividad dentro de una sociedad democrática”.

En su concepto, la Ley 1425 de 2010 es una norma regresiva por cuanto “no permite el progreso económico al quitar un derecho como es el incentivo económico en las acciones populares consagrado en la ley 472 de 1998”. A su juicio, la sociedad no puede verse asaltada en su buena fe “en un Congreso o legislador que bajo el pretexto de proteger los recursos e intereses del Estado, según él esquilmos por los actores populares en las acciones populares, desconoce un derecho económico resultado a título económico (sic), sin que existan con esa derogatoria una contraprestación que beneficie a toda la sociedad democrática (sic)”.

Concluyen que como las acciones populares ya habían sido reguladas por el Legislador en los términos del artículo 84 superior, no era dable al Congreso pretender reformarlas en detrimento de los principios de progresividad y no regresividad.

#### 2.- Expediente D-8478 (Andrés Gutiérrez Salgado)

El ciudadano pide que se declare inexecutable la Ley 1425 de 2010 por violación de los artículos 13, 25, 29, 53, 229 y 230 de la Constitución, así como los artículos 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De manera preliminar recuerda que el reconocimiento de los incentivos económicos para las acciones populares fue una decisión libre y soberana del Legislador colombiano, cuya derogatoria, doce años después, no puede operar retroactivamente, “pues se estaría afectando, por un procedimiento judicial administrativo, el derecho a un incentivo otorgado por ley a las personas que iniciaron procesos de acción popular con base en la Ley 472 de 1998”.

Desde la óptica descrita propone los siguientes argumentos de inconstitucionalidad:

- Transgresión del derecho a la igualdad (art. 13 CP). Afirma que al permitirse la aplicación retroactiva de la norma recientemente aprobada se establece una “odiosa discriminación entre los ciudadanos” al convalidar la adopción de decisiones judiciales desiguales respecto de la misma materia, porque los ciudadanos que han promovido acciones populares y obtenido sentencia favorable antes de la vigencia de la Ley 1425 de 2010 han tenido derecho

al incentivo económico, mientras que los ciudadanos que no han obtenido sentencia, en muchas ocasiones por factores imputables al propio Estado, ven cercenado injustamente ese mismo derecho.

- Vulneración del derecho al trabajo (art. 25 y 53 CP). En su sentir, la supresión del incentivo a quienes adelanten exitosamente acciones populares menoscaba el derecho al trabajo, por cuanto se trata de un beneficio derivado del ejercicio de una actividad laboral, unas ocasiones compleja y otras altamente arriesgada. En esa medida, continúa el demandante, al cercenar la posibilidad de obtener el incentivo “por los procesos adelantados con anterioridad a la vigencia de la Ley 1425 de 2010” el Estado burla un derecho que fue reconocido a los demandantes cuya actividad resulte efectiva. Así mismo, insiste en que en virtud del principio de favorabilidad en materia laboral, debe salvaguardarse los derechos de quienes iniciaron acciones populares durante la vigencia de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

- Desconocimiento del derecho de acceso a la justicia (art. 229 CP, art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sostiene el demandante que “al derogar, mediante ley con efecto retroactivo, el derecho a un incentivo económico de los ciudadanos que promovieron acciones populares bajo la vigencia de la Ley 472 de 1998, la Ley 1425 de 2010 está violando el derecho de acceso a la justicia en materia específica de derecho al incentivo de esos ciudadanos, en caso de que prosperen las pretensiones de las acciones promovidas”, lo que a su vez conduciría a una suerte de denegación de justicia.

- Menoscabo de los principios de equidad, confianza legítima y de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como criterios auxiliares de la actividad judicial (art. 230 CP). Al respecto, luego de hacer algunas transcripciones doctrinarias y jurisprudenciales, el ciudadano concluye que el Legislador cambió las reglas de juego de los procesos en trámite, “pretendiendo hacer valer normas procesales con carácter retroactivo”, en detrimento de la seguridad jurídica y de la confianza de los ciudadanos, “que esperan del Estado, en particular del poder legislativo, la promulgación de normas claras que no causen perjuicio a las personas o que se las coloque en situación de desigualdad”.

El demandante reseña un pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso Baena Ricardo y otros contra Panamá), con el propósito de insistir en el carácter irretroactivo de la ley y el respeto al debido proceso. Así mismo, hace referencia a informes de prensa y pronunciamientos del Consejo de Estado, en relación con la incertidumbre que ha generado la aplicación de la Ley 1425 de 2010 frente al reconocimiento de los incentivos para las acciones populares promovidas con anterioridad a su expedición.

### 3.- Expediente D-8480 (Alberto Botero Castro)

El actor reclama la inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 por violación del Preámbulo y de los artículos 1, 6, 13, 29, 58, 88, 150-1, 154, 169, 209, 228, 229 y 230 Superiores.

Bajo el acápite “alcance de la presente demanda”, el ciudadano aclara que como la Ley 1425 de 2010 “abre la posibilidad de interpretar que ella se dictó con efectos retrospectivos en lo relacionado con la eliminación de los incentivos”, su demanda “queda circunscrita únicamente a los cargos por la inconstitucionalidad de que esos supuestos efectos

retrospectivos se interpreten y apliquen para sentencias en acciones populares en trámite, cuyos autos admisorios se hubiesen proferido antes de la fecha de promulgación de la citada ley, cuando el beneficiario patrimonial de la derogatoria de los incentivos resulte ser una persona natural o jurídica de derecho privado y cuando el sacrificado patrimonial por la eliminación sea un actor popular privado o público” (resaltado original). Para ello plantea numerosos y dispersos cuestionamientos de inconstitucionalidad que la Sala sintetiza en los siguientes términos:

- Reserva de iniciativa legislativa (art. 154 CP). El ciudadano sostiene que el artículo 154 de la Constitución hace una enunciación taxativa -para lo cual utiliza el adverbio “sólo”- de los asuntos respecto de los cuales el Gobierno tiene iniciativa legislativa, entre los que no se enmarca la temática regulada en la Ley 1425 de 2010, relativa a la derogatoria de los incentivos en las acciones populares. Por lo tanto, asegura, dicho asunto no podía ser tramitado por iniciativa del Gobierno, como en efecto ocurrió.

- Unidad de materia (art. 158 CP). En criterio del demandante, la derogatoria de los incisos 2º y 3º del artículo 40 de la Ley 472 de 1998 nada tenía que ver con la eliminación de los incentivos en las acciones populares y era completamente independiente de ellos, por versar sobre la responsabilidad patrimonial de ciertos servidores públicos y el acceso a documentos en materia de contratación estatal.

- Acceso a la justicia y sujeción al imperio de la ley (arts, 1, 6, 228 y 229 CP). Sobre el particular recuerda que las normas suprimidas ya habían sido avaladas por la Corte en las Sentencias C-088 de 2000 y C-459 de 2004, de manera que ahora se “establece una nueva modalidad de inconstitucionalidad, derivada de la derogatoria de normas expresamente declaradas exequibles”, más aún cuando desarrollaban principios superiores y ahora desaparecen del ordenamiento jurídico.

Dicha derogatoria, en su sentir, “da lugar a una anfibología o mejor, a una ambivalencia en materia de la hermenéutica de las leyes, la vigente y la derogada, pues el interesado en sustraerse de los efectos patrimoniales de la cláusula de responsabilidad solidaria podría aducir en su favor la derogatoria, retrospectiva o no, de la norma que antaño preceptuaba esa responsabilidad, lo cual pone a la disposición acusada en franca incompatibilidad con los arts. 228 y 230 de la Constitución, puesto que el limbo jurídico introducido por la ley acusada establecería una talanquera a la aplicación certera de los mandatos de prevalencia del derecho sustancial y del imperio de la ley”.

- Violación del derecho a la igualdad (art. 13 CP). Luego de recordar que el propósito del Legislador fue evitar la lesión al patrimonio público con el pago de incentivos en las acciones populares, advierte que el contenido final de las normas acusadas derogó todos los incentivos sin distinción alguna y, “a pretexto del castigo a los actores populares especializados en depredar sin contemplaciones los patrimonios públicos, oculta el sesgo de favorecimiento a la persona natural o jurídica de derecho privado que defraude la integridad del patrimonio público en contra de quien, acucioso quizá, afronte las consecuencias de la acción popular, sesgo violatorio del art. 13 de la Carta”. Además, afirma el demandante, la discriminación se acentúa si se tiene en cuenta que en muchos casos los actores populares se ven enfrentados a instituciones o conglomerados privados caracterizados por su enorme

poderío económico y de cabildeo, “lo que determina una descomunal asimetría a la que responden los incentivos derogados”.

Cuestiona en últimas que el Legislador no haya diferenciado entre las acciones populares incoadas por los “depredadores de patrimonios públicos” y las “promovidas por otros actores populares en las cuales el incentivo no afectaría a las finanzas públicas”.

- Violación del derecho de propiedad y de las competencias del Legislador (arts. 58 y 150-1 CP). En este sentido asegura que el Congreso incurrió en una omisión legislativa y no cumplió con el deber de dictar “disposiciones positivas relacionadas con el tránsito legislativo”, olvidando que al momento de expedirse la Ley 1425 de 2010 estaban en trámite miles de acciones populares, “lo que tornaba necesario establecer las normas reguladoras de las hipótesis fácticas correspondientes, normas echadas de menos no obstante que eran necesarias para los correctos entendimientos de la ley acusada”.

A su parecer, la Ley 472 de 1998 reconoció el incentivo como un verdadero “derecho”, que por su carácter patrimonial era de naturaleza sustancial tanto para los actores populares públicos como particulares. En consecuencia, sostiene el demandante, negar su reconocimiento en el caso de estos últimos representa también la violación del derecho de propiedad. Aclara que no cuestiona la supresión de incentivos cuando lo que se pretende es la depredación del erario público, pero sí “el eventual resultado de la ley acusada que, a través de interpretaciones sofisticadas y amañadas referidas a la supuesta retroactividad, termine por favorecer, a través de la sentencia en las acciones populares en trámite, los intereses de los particulares involucrados en defraudaciones a los patrimonios públicos, por cualquiera de sus múltiples modalidades” (resaltado original). Por lo tanto, insiste en que el Congreso estaba obligado a dictar un régimen de transición tomando en cuenta las diferencias fácticas entre los sujetos involucrados en desarrollo de una acción popular, más aún cuando su objetivo no apuntó a restringir retrospectivamente los incentivos, sino solo hacia el futuro.

Precisa que no obstante la potestad de libre configuración del Legislador, “al derogar indiscriminadamente los incentivos, incluso aquellos a cargo de los particulares, se abstuvo de aplicar las transcritas reglas constitucionales del art. 58 Superior, con lo cual introdujo en la ley un factor de desigualdad negativa en contra de los actores en acciones populares que, por sus objetivos, no se ubicaban en contravía de los intereses patrimoniales ni de las alcaldías, ni de las gobernaciones, ni de los entes territoriales, ni de las entidades del orden nacional”.

En síntesis, el ciudadano advierte sobre un “previsible caos interpretativo por efectos de la omisión legislativa relativa por falta de regulación respecto de la vigencia de la ley y sus alcances en lo relacionado con los derechos patrimoniales intervenidos en la ley acusada”, lo que a su juicio conduce inevitablemente a declarar inexecutable la Ley 1425 de 2010.

- Desconocimiento de otras normas constitucionales. Finalmente, el ciudadano señala que “en la medida que el Legislador no cumplió con su deber de concretar cuáles eran las disposiciones que derogaba y modificaba (...) viola notoriamente el Preámbulo y los arts. 1º, 13, 29 inciso 2º, 58, 150-1, 169 inciso 1º, 209, 228, 229 y 230 Superiores”. Sobre este aspecto destaca que era un requisito elemental de transparencia separar expresa y

detalladamente las normas modificadas de las derogadas, indicando la vigencia en uno y otro caso, lo cual no ocurrió y ha desencadenado una compleja situación de incertidumbre que permite una “amañada interpretación” de la ley, “dejando al garete el asunto, que por ningún motivo es de poca monta”.

En todo caso, recuerda que como la Corte no puede invadir las competencias del Legislador y no le es dable dictar una sentencia de constitucionalidad condicionada para subsanar las omisiones anotadas, debe retirar del ordenamiento las normas en cuestión.

#### 4.- Expediente D-8484 (Jairo Manolo Granda Triana)

El demandante solicita que se declare inexecutable la Ley 1425 de 2010 por infringir los artículos 1, 2, 58, 89, 90 y 158 de la Constitución.

De manera previa ofrece algunas reflexiones acerca de la razón de ser de los incentivos económicos en las acciones populares y su reconocimiento por la jurisprudencia constitucional, así como de la libertad de configuración del Congreso para regularlos dentro de los límites que la Carta Política impone en cuanto a las garantías mínimas individuales y colectivas.

Se refiere luego a los que denomina “supuestos perjuicios patrimoniales causados al erario público”, derivados de la prosperidad de las acciones populares. Sostiene que esta no es una razón válida para derogar los incentivos, porque “más allá de que este tema se haya vuelto un negocio de algunos, lo cual además no es reprochable en una sociedad capitalista como la nuestra y que constitucionalizó la libertad de empresa, lo cierto es que ello demuestra precisamente que las acciones populares han tenido éxito en la medida en que son las autoridades públicas quienes no cumplen con sus funciones y competencias, lo que ha venido generando la recurrente amenaza y vulneración de los derechos colectivos”.

Añade que en la práctica la eliminación de incentivos desnaturaliza las acciones populares, porque las personas interesadas en emplearlas no verían recompensada su actuación luego de varios años de gestión. Para sustentar su aserto, solicita se oficie al Consejo Superior de la Judicatura para que informe y certifique el número de acciones populares presentadas luego de la expedición de la Ley 1425 de 2010.

Indica que la figura de los incentivos económicos en el marco de las acciones populares desarrolla los artículos 89 y 90 de la Constitución. De un lado, porque estimula a la ciudadanía a ejercer el control a la actividad de las autoridades públicas y de los particulares; de otro, porque representa la forma de hacer responsable a las autoridades por los daños causados como consecuencia de la violación de derechos e intereses colectivos.

Por lo anterior, entiende que la norma acusada vulnera los mencionados artículos, “en la medida en que el incentivo es la única figura e institución jurídica que les da desarrollo a tales disposiciones, y es además uno de los mecanismos previstos como procedimiento necesario para propugnar por la protección de los derechos colectivos”.

En criterio del demandante, la eliminación de la figura de los incentivos económicos en las acciones populares implica dos graves consecuencias: descongestionar los despachos

judiciales en contra de los intereses de la colectividad que se ha visto beneficiada del uso de las acciones populares; y cohonstar la corrupción y desidia al interior de las entidades del Estado encargadas de proteger los derechos e intereses colectivos.

De otra parte, afirma que para las acciones populares iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010 existe un “derecho adquirido” a recibir los incentivos económicos, “el cual depende únicamente de la prosperidad de las pretensiones de la acción popular, derecho adquirido que ha sido desconocido por la endilgada de inconstitucional”.

Por último menciona la posible violación del artículo 158 Superior, en el evento en que la Ley 1425 de 2010 no haya sido publicada “en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

#### IV.- intervenciones

##### 1.- Ministerio del Interior y de Justicia

\* Viceministro de Justicia y del Derecho

Mediante escrito presentado el 9 de mayo de 2011, el Viceministro de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declarar exequible la ley demandada.

En primer lugar, asegura que la eficacia de este mecanismo no depende en modo alguno del otorgamiento del incentivo económico, porque la Ley 472 de 1998 cuenta con una serie de dispositivos que le otorgan la idoneidad y eficacia necesarias para asegurar la vigencia de los derechos colectivos, como el régimen de medidas cautelares, su impulso oficioso, la posibilidad de promover acciones sin apoderado judicial, entre muchas otras. Por tal motivo, dice, el argumento según el cual la eliminación del incentivo anula su protección por vía judicial, carece de todo sustento.

En segundo lugar, sostiene que las medidas adoptadas mediante la Ley 1425 de 2010 no lesionan ningún principio o derecho constitucional, por las siguientes razones:

- La eliminación del incentivo no vulnera el principio de progresividad, el cual se predica exclusivamente del contenido de los derechos y no de un mecanismo accesorio de su garantía jurisdiccional. En este sentido, únicamente se lesionaría el principio de progresividad si a través de la ley se restringiese el núcleo esencial de uno de estos derechos colectivos, fenómeno que evidentemente no se presenta en el caso concreto.

- Al contrario de lo sostenido por los demandantes, la eliminación del incentivo restaura el derecho a la igualdad que se había visto menoscabado al fijar un privilegio para las acciones populares y no para las acciones de tutela, cuando una y otra tenían igual relevancia constitucional.

- Tampoco se afecta el derecho al debido proceso y el principio de seguridad jurídica, por cuanto en estricto sentido la medida no ordena la aplicación retroactiva de la ley en detrimento de los derechos adquiridos por quienes han propuesto las acciones populares con

anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, sino únicamente su aplicación retrospectiva. En estas circunstancias, como el derecho al incentivo solo se adquiriría con su reconocimiento en la respectiva sentencia, la supresión del beneficio únicamente afecta las expectativas de quienes habían propuesto una de estas acciones, pero no habían consolidado su derecho por no existir una sentencia judicial que reconociese el correspondiente incentivo.

- Finalmente, la ley demandada no solo no vulnera ningún derecho o principio constitucional, sino que además concreta y materializa el principio de solidaridad, al permitir que las personas propongan la acción con el único fin de garantizar la vigencia de los derechos colectivos.

De otra parte, el interviniente sostiene que tampoco se configura ninguno de los vicios procedimentales y de competencia alegados por los demandantes, por las siguientes razones:

- No es cierto que el Gobierno Nacional únicamente tenga iniciativa legislativa en las materias enunciadas en el inciso 2º del artículo 154; lo que sucede es que en dichas áreas tiene iniciativa exclusiva, pero ello no obsta para que puede presentar proyectos de ley en las demás materias, como efectivamente ocurrió en el presente caso.

- Tampoco es cierto que se haya vulnerado el principio de unidad de materia, pues en realidad todo el procedimiento legislativo giró en torno a una única problemática, como es la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, una de cuyos ejes era el incentivo para las acciones populares.

\* Dirección de Ordenamiento Jurídico

La representante de la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte que se declare inhibida para proferir decisión de fondo o, en su defecto, declare exequible la Ley 1425 de 20101.

Afirma que en el curso del trámite en el Congreso de la República el proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara, 169 de 2010 Senado, por el cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998, “fue ampliamente debatido, pues si bien inicialmente en primero y segundo debate en la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado conforme a su iniciativa, es decir, eliminando los incentivos económicos, lo cierto es que en el tercero y cuarto debate en el Senado de la República se propuso su modificación en el sentido de no eliminar el incentivo económico sino reducirlo en cierto porcentaje”.

Señala que las sentencias C-215 de 1999, C-459 de 2004 y C-512 de 2004, en las cuales la Corte Constitucional definió aspectos tales como el alcance, la naturaleza y la finalidad de las acciones populares, así como el fundamento constitucional del incentivo económico que se reconocía por el ejercicio de la acción popular, no necesariamente “sirven de antecedentes para efectos de determinar la constitucionalidad de la norma impugnada en esta oportunidad”.

Sostiene que la doctrina nacional ha sido prolija en pronunciamientos sobre la necesidad y

conveniencia de la supresión del incentivo económico de las acciones populares, resaltando los siguientes: (i) de acuerdo con la Corporación Excelencia en la Justicia, es necesario distinguir entre el tratamiento dado a los incentivos previstos en el artículo 39 de la ley y los establecidos en el artículo 40, “porque en relación con los primeros -entre diez y 150 salarios mínimos mensuales- la exigencia del incentivo y su monto parecen adecuados para el cumplimiento de los fines para los cuales se diseñó, pero resulta distinto el incentivo en acciones populares relativas a la moral administrativa, caso en el cual los demandantes tienen derecho a recibir el quince por ciento del valor que recupere la entidad pública en la acción popular, pues un número importante de acciones populares relacionadas con la moralidad pública hace referencia a la celebración o ejecución de contratos de los cuales es parte el Estado, que en muchos casos involucran enormes recursos”; (ii) el ex constituyente Jaime Castro ha advertido sobre la necesidad de revisar el asunto de los incentivos económicos en las acciones populares, porque aunque se establecieron como un estímulo han terminado teniendo efectos perversos, toda vez que algunas personas profesionalizaron la presentación de acciones populares por toda clase de motivos.

Procede luego al examen independiente de cada uno de los cargos formulados. Afirma que contrario a lo expuesto por los demandantes, las disposiciones demandadas no vulneran ningún principio o derecho constitucional, por las siguientes razones:

- No se desconoce el principio de progresividad, porque el incentivo económico previsto en la Ley 472 de 1998 no es por sí mismo un derecho económico del que pueda predicarse el referido principio; se trata únicamente de un elemento accesorio a una garantía jurisdiccional de los derechos colectivos.
- No se afecta el principio de buena fe sino que, al contrario, la supresión del incentivo protege la buena fe del Estado y de la sociedad que se encontraba asaltada cuando la acción popular fue tergiversada en su objeto y finalidad, y utilizada meramente para propósitos lucrativos.
- Tampoco es cierto que se vulnere la seguridad jurídica y el principio de confianza legítima al conferir efectos retroactivos a la eliminación del incentivo, ya que únicamente se le otorgaron efectos inmediatos en su calidad de norma procesal. Esta aplicación inmediata de la ley no afecta ningún derecho adquirido sino únicamente las expectativas de quienes presentaron alguna acción popular con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, pero sin que se hubiese expedido la respectiva sentencia que reconoce el correspondiente incentivo.
- En la medida en que el incentivo previsto en la Ley 472 de 1998 no creó ninguna remuneración de tipo laboral, sino que únicamente buscaba promover la utilización de la acción popular para garantizar los derechos colectivos, su supresión no puede ser entendida como una vulneración del derecho al trabajo.
- En cuanto la eliminación del incentivo no equivale a crear un obstáculo o barrera para promover acciones populares, no tiene cabida el argumento sobre la vulneración del derecho de acceso a la justicia.
- La supuesta omisión legislativa que lesiona el derecho a la igualdad es inexistente, ya que

no hay diferencias empíricas relevantes que justifiquen un tratamiento disímil en el otorgamiento del incentivo; y en todo caso el tratamiento unitario responde a la libertad de configuración legislativa reconocida al Congreso de la República.

Finalmente, sostiene que tampoco se configura vicio alguno de tipo procedimental o de competencia que afecte la constitucionalidad del referido cuerpo legal. De un lado, porque no es cierto que el Gobierno careciera de la competencia para presentar proyectos de ley en temas diferentes a los previstos en el artículo 154 de la Constitución. De otro lado, porque se respeta el principio de unidad de materia debido a que el cuerpo normativo de la Ley 1425 de 2010 gira en torno a un único eje temático: la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 478 de 1998. Y finalmente, porque no es cierto que la Ley 1425 de 2010 sea inconstitucional por no haberse publicado la ley 478 de 1998 con las modificaciones introducidas en la nueva norma, ya que esta supuesta falencia no afecta su validez.

## 2.- Consejo de Estado

El Doctor Mauricio Fajardo Gómez, en su condición de Presidente del Consejo de Estado, solicita declarar exequibles los artículos 1 y 2 de la Ley 1425 de 2010, en cuanto haya lugar, y desestimar los restantes cargos efectuando un pronunciamiento inhibitorio<sup>2</sup>.

Comienza por recordar que la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución y desarrollada por el Congreso en la Ley 472 de 1998, fue diseñada como un mecanismo judicial de protección de los derechos colectivos con una naturaleza jurídica principal e independiente de los demás procedimientos y acciones, que puede ser promovida por cualquier ciudadano con o sin recursos económicos, con o sin preparación o conocimientos jurídicos.

Precisa que en materia probatoria las facultades-deberes del juez popular son lo suficientemente amplias para garantizar que las deficiencias y dificultades económicas, técnicas o científicas, no se constituyan en obstáculo insalvable que les impida acceder eficazmente a la administración de justicia y obtener la protección de los derechos colectivos vulnerados o amenazados. Además, añade, el juez puede reconocer en la decisión cualquier derecho colectivo que resulte probado, aunque no se haya solicitado en la demanda, de manera que la Ley 1425 de 2010 no afecta o restringe ninguna de esas facultades de juez popular.

Adiciona que el margen de libertad configurativa del legislador encuentra razón de ser en que la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir algún ámbito de acción en la labor de desarrollo de las normas superiores por parte del Congreso, con el propósito de que le sea posible optar entre las diversas alternativas filosóficas, éticas, económicas, técnicas o de cualquier otra índole. Resalta que, en desarrollo de ese margen de configuración normativa del legislador, tratándose de algunas acciones públicas que redundan en beneficio de la comunidad, como las acciones de nulidad, de nulidad por inconstitucionalidad o de inconstitucionalidad, no se ha previsto en la ley el reconocimiento de premio, incentivo o recompensa alguna en beneficio de quien promueve la acción, sin que por eso se afecte su naturaleza pública.

Dice que la garantía de la efectividad del principio de solidaridad se puede alcanzar desde

diversas perspectivas éticas o filosófico-políticas, principio ese que sirve como fundamento tanto de la consagración como de la supresión de incentivos a la instauración exitosa de acciones públicas por parte de los ciudadanos. Agrega que la finalidad del actor popular es la obtención de la protección judicial de un interés colectivo, lo que demuestra la presencia del principio de solidaridad como justificación de la existencia de los derechos colectivos.

A continuación examina los cargos de las demandas. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional contenida principalmente en la sentencia C-1052 de 2001, el interviniente hace un examen de los requisitos formales y sustanciales de las demandas de inconstitucionalidad. En su criterio, la mayor parte de los cuestionamientos presentados en las cuatro demandas incumplen uno, varios o todos los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, mientras que otros sí ameritan un pronunciamiento de fondo.

En cuanto al incumplimiento en los requisitos para la formulación de los cargos de inconstitucionalidad, afirma que la Corte debe declararse inhibida con respecto a la demanda presentada por Jhoan Osorio Plazas, Seguey Palacios Martínez y Claudia Amin Viaña (expediente D-8471), por dos razones básicas: de un lado, porque las demandas se limitan a expresar una supuesta incompatibilidad entre la ley demandada y el texto constitucional y los instrumentos normativos que integran el bloque de constitucionalidad, sin explicar o demostrar en modo alguno la referida contradicción; y por otro lado, porque la formulación de los cargos parte de un entendimiento erróneo sobre la naturaleza y alcance de los derechos colectivos, y de una confusión con los derechos económicos, sociales y culturales, de los cuales se predica el principio de progresividad.

En cuanto a las demandas presentadas por los ciudadanos Andrés Gutiérrez Salgado (D-8458), Alberto Botero Castro (D-8480) y Jairo Manolo Granda Triana (D-8484), sostiene que en la medida en que la formulación de los cargos cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, sí justifican un pronunciamiento de fondo, pero que los mismos no están llamados a prosperar. Este parecer se sustenta en las siguientes razones:

- El argumento según el cual el artículo 2 de la Ley 1425 de 2010 es inconstitucional al ordenar la aplicación retroactiva de la eliminación del incentivo económico, en estricto sentido no es un problema que afecte la validez de la referida disposición, sino únicamente su aplicación en el tiempo. Es decir, el demandante confunde los problemas de validez con los problemas sobre la aplicación de las normas en el tiempo, temática que no corresponde definir a la Corte Constitucional sino a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Incluso si se aceptase que se podría afectar la validez de la disposición demandada, en cualquier caso el cargo no está llamado a prosperar dado que lo que se ordena en realidad no es la aplicación retroactiva de la ley sino su aplicación retrospectiva, por lo que no se desconocen los derechos adquiridos sino únicamente las expectativas de quienes presentaron acciones populares con el ánimo de acceder al incentivo económico previsto en la Ley 472 de 1998. En efecto, mientras la aplicación retroactiva de la ley supone necesariamente la afectación de derechos que se han perfeccionado por haberse cumplido todas las condiciones que legalmente se exigen para su consolidación, la aplicación retrospectiva de la ley únicamente afecta situaciones jurídicas en curso que no se han

configurado como derechos, por no haberse cumplido con las exigencias legales para ello. Únicamente la aplicación retroactiva de la ley tiene la potencialidad de afectar los principios y derechos constitucionales, mientras que la aplicación retrospectiva se encuentra protegida por la libertad de configuración del legislador<sup>3</sup>.

Como el referido artículo 2 de la Ley 1425 de 2010 únicamente tiene la potencialidad de afectar meras expectativas de quienes presentaron acciones populares con el propósito de obtener un incentivo económico, pero no un derecho consolidado, los cargos que pretenden derivar una inconstitucionalidad a partir de una supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo, al acceso a la justicia y de los principios de equidad y de tutela de la confianza legítima, no están llamados a prosperar.

- El argumento según el cual la materia regulada en la Ley 1425 de 2010 no podía tener origen en la iniciativa del gobierno nacional, parte de un entendimiento equivocado del artículo 154 del texto superior. La referida disposición constitucional regula dos tipos de materias: aquellas que son de iniciativa exclusiva del Gobierno (como las que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, las que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, entre otras), y otras que pueden tener origen tanto en el Gobierno como en cualquiera de las cámaras del Congreso; en otras palabras, aquellas materias que no son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo también pueden tener origen en este órgano y por tal motivo el Gobierno se encontraba facultado para presentar el proyecto de ley en dicha materia.

- No es de recibo el argumento según el cual se vulneró el principio de unidad de materia, en la medida en que el procedimiento de aprobación legislativa versó exclusivamente sobre la necesidad y conveniencia de eliminar los incentivos de las acciones populares. La razón de ello es que la ley gira en torno a un único núcleo temático: la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

- Tampoco es válido el argumento según el cual la ley contiene una omisión legislativa relativa por no distinguir dos tipos de situaciones que requerían un tratamiento diferenciado: los eventos en los que el pago del incentivo debía ser asumido por entidades públicas, y aquellos en los que recae sobre una persona de derecho privado. La razón de ello es que el propósito del legislador no fue únicamente el de proteger el patrimonio estatal, sino también el de descongestionar la administración de justicia y asegurar que la utilización de este mecanismo no tuviese un propósito patrimonial, finalidades legítimas y perfectamente compatibles con el principio de libertad de configuración legislativa.

- Por último, señala que el argumento sobre la imprecisión de la ley en cuanto a las disposiciones derogadas no afecta su constitucionalidad, sino que eventualmente puede generar algún tipo de incertidumbre para su aplicación.

### 3.- Instituto Colombiano del Derecho Procesal

El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz, en su condición de delegado del Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene para solicitar que se declare exequible la Ley 1425 de 2010<sup>4</sup>.

En su criterio, no es cierto que la derogatoria de los incentivos viole el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, porque este no impone a los Estados parte la obligación de ofrecer estímulos a quienes promuevan los derechos colectivos y más bien, en virtud de la libre determinación de las naciones, deja a su arbitrio decidir sobre los mecanismos que utilizarán para lograr la efectividad de esos derechos.

Asevera que “la Constitución Política de ninguna manera establece la obligación por parte del Estado de procurar una indemnización o contraprestación económica a quienes voluntaria y autónomamente han decidido ejercer la acción popular y mucho menos consagra una garantía en este sentido en la protección del derecho al trabajo”.

Sostiene que la ley demandada no viola el artículo 229 superior, porque la eliminación del incentivo nada tiene que ver con el acceso a la administración de justicia y menos aún cuando la Ley 472 de 1998 prevé otros mecanismos para facilitar y promover las acciones populares, como la creación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Por último, tampoco encuentra afectado el debido proceso porque la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010 no guarda ninguna relación con ese derecho. Además, precisa que el Consejo de Estado ya ha resuelto el problema relativo a la aplicación de la norma, aclarando que quien promovió una acción popular antes de su expedición sólo tenía una “mera expectativa” y únicamente se podría predicar la existencia de una “situación consolidada” frente a una sentencia ejecutoriada que reconociera el derecho al incentivo<sup>5</sup>.

#### 4.- Federación Colombiana de Municipios

El director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios allega un escrito de intervención frente a la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Alberto Botero Castro (D-8480).

Aclara que el accionante se refiere a una sentencia del Consejo de Estado posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, en la cual se negó el pago del incentivo económico en una acción popular<sup>6</sup>. Luego de hacer transcripción expresa de la providencia, entiende que el cargo debe desecharse porque lo que se cuestiona no es la norma misma sino la interpretación que de ella ha hecho el Consejo de Estado, lo cual ha sido desestimado por la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-842 de 2010).

#### 5.- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías

La ciudadana Adriana Huertas Bonilla, en representación de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, solicita: “se declare exequible la norma demandada. // Se declare inexecutable la eliminación o derogatoria del inciso final del artículo 40” (sic)<sup>7</sup>.

Opina que, según la jurisprudencia constitucional, la finalidad de las acciones populares es la protección de los derechos en cabeza de un grupo y que ellas tienen carácter público, porque no buscan el resarcimiento económico, y preventivo, porque no es necesario que se produzca un daño para promoverlas.

Sostiene que los demandantes se equivocan al afirmar que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 elimina las acciones populares como tales, lo cual no es cierto cuando lo que se suprime son los incentivos económicos para quienes las promuevan. Con ello, afirma, queda también sin fundamento la tesis de la regresividad, ya que las acciones populares y el incentivo son completamente escindibles.

Considera que el ejercicio de las acciones populares ha demostrado que el móvil ha sido más que todo la pretensión del beneficio económico. En otras palabras, el incentivo no es parte esencial de los derechos económicos, sociales y culturales y por eso la eliminación del incentivo no genera la extinción de esa clase de acciones ni vulnera ningún precepto de la Carta Política.

Finalmente, sostiene que la norma no regula materias diferentes, por lo que existe conexidad causal, temática y sistemática, además de que el título de la ley guarda relación con su contenido material.

## 6.- Otras intervenciones

6.1.- Las ciudadanas Mayerly Paola Zambrano y Yeni Viviana Español Sánchez solicitan a la Corte acoger las peticiones del accionante en la expediente D-8471, para lo cual reiteran los argumentos expuestos en la demanda en lo concerniente a la violación del principio de progresividad.

6.2.- El ciudadano Crystian Enrique Hernández Campos solicita que se declaren inexecutable las normas acusadas<sup>8</sup>. Afirma que las personas realizan sus acciones movidas siempre por un interés que puede ser público o privado, individual, social o en ambos sentidos, razón por la cual el principio de solidaridad no es sinónimo de gratuidad. De ahí que en la lógica capitalista solo el trabajo genera riqueza, debiendo ser remunerado o incentivado, como debe ser para quienes promueven las acciones populares.

6.3.- El ciudadano Santiago Cruz Mantilla interviene para solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo y subsidiariamente que declare executable la norma cuestionada<sup>9</sup>.

En su entender, la demanda es inepta porque no reúne todos los requisitos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, debido a que: (i) si bien menciona las normas cuya vulneración alega, no expone el contenido normativo ni los elementos relevantes de las disposiciones que considera infringidas; (ii) no expone con claridad las razones por las cuales los textos normativos supuestamente vulneran la Constitución; (iii) los argumentos sobre los cuales sustenta la pretensión de inconstitucionalidad no corresponden a una análisis en abstracto acerca de por qué la norma podría violar preceptos constitucionales; (iv) todas las consideraciones del actor corresponden a una inconveniencia de la derogación del incentivo; (v) no hay cargos de inconstitucionalidad claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes; (vi) en cuanto a los ataques por violación de los artículos 42 a 72, 83 y 84 de la Constitución, no se realiza un análisis objetivo de cada una de las normas, ni se encuentra un mínimo juicio de confrontación entre la ley impugnada y los preceptos constitucionales.

Piensa que no se lesiona el principio de progresividad, porque no existe un “derecho

económico, social y cultural” a recibir el incentivo económico en acciones populares, cuando más bien de lo que se trata es del ejercicio legítimo por parte del Congreso de su libertad de configuración normativa.

Tampoco vislumbra argumentos relacionados con el quebrando del principio de buena fe (art. 83 CP) o la prohibición de exigir requisitos adicionales para el ejercicio de los derechos (art. 84 CP).

6.4.- El ciudadano Henry Sanabria Santos solicita que se declare exequible la Ley 1425 de 2010. Luego de reseñar los argumentos de las demandas expone las razones en defensa de la norma impugnada. Comienza por mencionar que el cargo por violación de la reserva de iniciativa “se cae de su propio peso y representa tan sólo una amañada interpretación del precepto contenido en el artículo 154 de la Carta Política”.

De otra parte, en su concepto la eliminación de los incentivos no desconoce el principio de progresividad porque ellos son un ingrediente accesorio al ejercicio de las acciones populares, cuya esencia se mantiene a salvo; además, dicho postulado no se traduce en la obligación de mantener inmutable la legislación.

Afirma que no se desconoce el principio de cosa juzgada, porque cuando la Corte avala la constitucionalidad de una norma el Legislador no pierde competencia para derogar o modificar dicha disposición. Añade que la eventual contradicción de la Ley 1425 de 2010 con otras normas legales de igual jerarquía, como las de los Códigos Civil y Contencioso Administrativo, no da lugar a declarar su inexecutableidad.

Frente a la consecuencia de “irresponsabilidad de los agentes estatales y pérdida del fin mismo de las acciones populares”, el interviniente deja en claro que la norma acusada de ninguna manera cercena las posibilidades con que cuenta el Estado de adelantar las investigaciones a que hubiere lugar, por lo que desde esa perspectiva no asiste razón alguna a los demandantes.

Recuerda que siendo las normas acusadas de naturaleza sustancial, opera el llamado efecto general inmediato relativo a su aplicación, sin que ello conduzca a la violación de los derechos al debido proceso, igualdad, acceso a la justicia o de la confianza legítima. A su parecer, “la eliminación de los incentivos o recompensas económicas es de aplicación inmediata y cubre, por ende, no solamente los procesos que se promuevan con posterioridad, sino también a los que están en curso y todavía no cuentan con sentencia ejecutoriada”.

Culmina su alegato rechazando la violación del principio de unidad de materia, porque el único objetivo de la ley fue suprimir los incentivos económicos en el trámite de acciones populares.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5158, radicado el veinticuatro (24) de mayo de dos mil once (2011), solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo en relación con los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010, por ineptitud sustantiva de las demandas acumuladas.

(i) El jefe del Ministerio Público, al advertir que las demandas bajo estudio se fundan en las mismas consideraciones expuestas en el expediente D-8392, reitera los argumentos señalados en esa oportunidad por la Procuraduría General de la Nación mediante el concepto 5136 del 4 de abril de 2011, los cuales se resumen en los siguientes términos:

- Desde sus orígenes en la tradición jurídica colombiana, la acción popular se ha caracterizado por ser una acción pública, “en el sentido de que cualquier persona del pueblo es titular de ella; por ser una acción cuyo objeto es proteger bienes o derechos colectivos o de personas indeterminadas; y por ser una acción que en caso de prosperar, genera para el actor el derecho a obtener una indemnización de los costos en los que incurre, incluyendo en ellos el costo de su tiempo y de su diligencia y, en algunos eventos especiales, de una remuneración pecuniaria a dicha indemnización”.

- Al demandar por inconstitucionales los dos artículos de la Ley 1425 de 2010, por medio de los cuales se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, asumiendo que los incentivos previstos en las normas derogadas desaparecen del ordenamiento jurídico, se ignora “una circunstancia crucial en este caso: la vigencia del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. La Ley 1425 de 2010 se limita a derogar de manera expresa los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, pero nada dice sobre el artículo 34 de ésta. El asumir que este artículo ha sido derogado, o que no existe, es un proceder erróneo, que conduce a conclusiones también erróneas. Y lo es porque en la parte final de los dos primeros incisos del artículo 34, se establece que el juez fijará el monto del incentivo para el actor popular, y en la adición de la sentencia incluirá el incentivo adicional a favor del mismo”.

- La expresión “fijará el monto del incentivo para el actor popular”, del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, fue objeto de demanda de inconstitucionalidad y declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-511 de 2004, al considerarse que el incentivo en las acciones populares no vulnera el principio constitucional de solidaridad.

- El correcto alcance de la derogatoria en comento es el siguiente: “tanto en el artículo 39 como el artículo 40 brindan al juez parámetros para fijar la cuantía del incentivo, en el primer caso entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, y en el segundo del 15% del valor que la entidad pública recupere en razón de la acción popular. Lo que se deroga, pues, son las normas que fijan estos parámetros, pero no, se repite, la norma que establece los incentivos. Por lo tanto, los jueces en sus condenas o en la adición a las mismas, deben fijar de manera ponderada y razonable dichos incentivos. Pensar que eliminar los parámetros para fijar la cuantía del incentivo equivale a eliminar el incentivo, (...) es incurrir en un razonamiento incorrecto. La discusión sobre la cuantía de algo, no es una discusión sobre su existencia, pues ésta es una condición indispensable para que la primera sea posible”.

- Si bien es razonable fijar unos parámetros para determinar la cuantía de los incentivos en las acciones populares, no lo es menos dejar en manos del juez la tarea de calcularlos de manera ponderada y juiciosa, como lo hace la Ley 1425 de 2010 al derogar los parámetros existentes; ello por cuanto el juez tiene sobre el Legislador la ventaja de conocer de primera mano el propósito que persigue el actor, su diligencia, gastos en que incurre y los derechos o intereses colectivos que se previenen o mitigan cuando la acción prospera.

(ii) Por otra parte, frente al reparo por la violación del principio de reserva de iniciativa, el

Procurador precisa que el artículo 154 de la Constitución se refiere a aquellas leyes en las cuales el Gobierno es titular exclusivo de la iniciativa legislativa, pero de esa norma no se sigue, como lo sugiere el demandante, que en cualquier otro asunto el Gobierno carezca de iniciativa para promover proyectos de ley.

(iii) Finalmente, en cuanto al cargo por la posible vulneración del artículo 158 de la Carta, que ordena publicar la ley reformada en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas, la Vista Fiscal advierte que este no es un requisito necesario para la validez de la norma, de manera que también por este aspecto debe proferirse un fallo inhibitorio.

## VI.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra una ley de la República, en este caso la Ley 1425 de 2010, “por medio de la cual se derogan artículos de la ley 472 de 1998 - Acciones Populares y Grupo”.

### 2.- Breve reseña de las demandas

2.1.- De manera previa la Sala pone de presente que la derogatoria de los incentivos en las acciones populares, dispuesta en la Ley 1425 de 2010, ha sido objeto de varias demandas de inexecutable. En el proceso de la referencia se ha acumulado cuatro (4) de esas demandas, las cuales plantean numerosos ataques de inconstitucionalidad que la Sala reseña a continuación:

#### \* Expediente D-8471

Consideran los ciudadanos que la Ley 1425 de 2010 vulnera los artículos 42 a 77, 83 y 84 de la Constitución, en concordancia con el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La acusación se sustenta en la violación al principio de progresividad y prohibición de regresividad en la protección de derechos sociales, económicos y culturales, que a su juicio se configura con la eliminación de los incentivos económicos en las acciones populares. Ligado a lo anterior, mencionan también el menoscabo de los principios de buena fe (art. 83 CP) y la prohibición a las autoridades de exigir requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho (art. 84 CP).

#### \* Expediente D-8478

El demandante pide que se declare inexecutable la Ley 1425 de 2010 por violación de los derechos a la igualdad (art. 13 CP), al trabajo (arts. 25 y 53 CP), al debido proceso (art 29 CP, art. 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), al acceso a la justicia (art. 229 CP, art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 15 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos), así como por la violación de los principios de equidad y confianza legítima en la aplicación del sistema de fuentes del Derecho (art. 230 CP).

Todos sus cuestionamientos van orientados a que la Corte excluya una posible aplicación retroactiva de la ley impugnada, de manera que se reconozca el incentivo económico a las acciones populares promovidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010. Es desde esta óptica que formula cada una de sus acusaciones de inconstitucionalidad.

\* Expediente D-8480

En este caso se invoca la violación del Preámbulo y de los artículos 1, 6, 13, 29, 58, 88, 150-1, 154, 169, 209, 228, 229 y 230 Superiores. De manera previa el accionante también advierte que como la Ley 1425 de 2010 “abre la posibilidad de interpretar que ella se dictó con efectos retrospectivos en lo relacionado con la eliminación de los incentivos”, su demanda “queda circunscrita únicamente a los cargos por la inconstitucionalidad de que esos supuestos efectos retrospectivos se interpreten y apliquen para sentencias en acciones populares en trámite, cuyos autos admisorios se hubiesen proferido antes de la fecha de promulgación de la citada ley, cuando el beneficiario patrimonial de la derogatoria de los incentivos resulte ser una persona natural o jurídica de derecho privado y cuando el sacrificado patrimonial por la eliminación sea un actor popular privado o público” (resaltado original).

Con tal derrotero, expone numerosos y dispersos cuestionamientos de inconstitucionalidad, a saber: (i) violación de la reserva de iniciativa, porque en su sentir el Gobierno no estaba autorizado para promover dicha ley (art. 154 CP); (ii) ruptura del principio de unidad de materia, con la derogatoria de los incisos 2 y 3 del artículo 40 de la Ley 472 de 1998; (iii) limitación del acceso a la justicia y del deber de sujeción al imperio de la ley (art. 1, 6, 228 y 229 CP), porque se derogaron los incentivos cuando ellos ya habían sido objeto de control constitucional, dando lugar a una suerte de “anfibología”, “limbo jurídico” o “ambivalencia en materia de la hermenéutica de las leyes”, que permite a quienes han vulnerado derechos colectivos sustraerse de su responsabilidad patrimonial; (iv) ruptura del principio de igualdad (art. 13 CP), al no reconocerse las distinciones entre los sujetos involucrados en el trámite de una acción popular; (v) violación del derecho de propiedad y de las competencias del Legislador (arts. 58 y 150-1 CP), porque siendo el incentivo económico un verdadero “derecho”, el Congreso no cumplió con el deber de dictar “disposiciones positivas relacionadas con el tránsito legislativo” que aseguraran su reconocimiento para las acciones populares que se encontraban en trámite cuando se expidió la nueva normatividad; (vi) por último, aduce la violación de otras normas constitucionales (Preámbulo y artículos 1, 13, 29, 58, 150-1, 169, 209, 228, 229 y 230), al no haberse individualizado cada una de las disposiciones derogadas o modificadas, desencadenándose una situación de incertidumbre que a su vez conduce a una “amañada interpretación de la ley”.

\* Expediente D-8484

El demandante solicita que se declare inexecutable la Ley 1425 de 2010 por infringir los artículos 1, 2, 58, 89, 90 y 158 de la Constitución. En su concepto, la eliminación de los incentivos es contraria a la Carta Política toda vez que se busca descongestionar los despachos judiciales en contra de los intereses de la colectividad beneficiada del uso de las acciones populares, al tiempo que se cohonestaba la corrupción y desidia al interior de las entidades del Estado encargadas de proteger los derechos e intereses colectivos. Además, entiende que frente a las acciones populares iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010 existe un “derecho adquirido” a recibir los incentivos económicos.

2.2.- La Corte admitió las demandas en aplicación del principio pro actione y teniendo en cuenta que para ese entonces (7 de abril de 2011) no existían decisiones en relación con la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010. No obstante, a la fecha de la presente sentencia esta Corporación ya se ha pronunciado al respecto<sup>11</sup>, lo cual exige analizar previamente si ha operado la cosa juzgada constitucional. Así mismo, debe determinar si respecto de otras acusaciones las demandas cumplen los requisitos necesarios para dictar un fallo de fondo.

3.1.- En la reciente Sentencia C-630 de 2011 la Corte resolvió dos demandas de inconstitucionalidad contra la precitada ley. A juicio de los entonces accionantes, la derogatoria de los incentivos económicos en las acciones populares vulneraba los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 29, 88, 93, 95, 243 y el Título XIII de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales (principio de progresividad).

Como cuestión previa la Corte encontró que los cargos por violación del principio de progresividad de los derechos sociales y del principio de igualdad fueron construidos adecuadamente, por lo que había lugar a un examen de fondo, pero se inhibió de pronunciarse sobre la presunta violación al debido proceso ante la indebida formulación de la carga. Asimismo consideró que no había operado la cosa juzgada que se reclamaba de las Sentencias C-459 de 2004 y C-512 de 2004, en las cuales la Corte declaró executable las normas ahora derogadas.

Seguidamente la Sala explicó que, contrario a lo sostenido por el jefe del Ministerio Público y por algunos intervinientes, la Ley 1425 de 2010 sí eliminó los incentivos económicos en 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”.

Luego de reseñar los cargos formulados y las posiciones de los intervinientes, la Sala planteó los siguientes problemas jurídicos:

\* Si la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que establecían un incentivo económico en las acciones populares, desconoce el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al disminuir la efectividad de las acciones populares y desestimular la participación ciudadana en defensa de los intereses de la comunidad.

\* Si la supresión del incentivo a favor del actor popular vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas, por el presunto desequilibrio que existe entre el demandante y el demandado dentro de las acciones populares, y establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional prevista para la defensa de los derechos colectivos.

De manera introductoria la Corte explicó que la Ley 1425 de 2010 no comprende una regulación estructural o central del núcleo de un derecho fundamental, por lo que no desconoce la reserva de ley estatutaria<sup>13</sup>.

A continuación definió cuál es el lugar de la acción popular en el orden constitucional vigente, advirtiendo que el Constituyente de 1991 la elevó a rango como mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos y forma de hacer efectivo el derecho a la participación en la conformación y ejercicio del poder político (art. 40-6 CP). De acuerdo con la providencia, “la consagración de la acción popular se relaciona con el modelo de Estado adoptado en la Carta Política y con el principio de solidaridad. Constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, especialmente por su diseño”.

En la misma línea argumentativa, la Corte sostuvo que “los derechos constitucionales instrumentales como el derecho de petición, o las acciones de tutela, de inconstitucionalidad o popular, son fundamentales y estructurales en el orden constitucional vigente”. Con base en ello concluyó que, en el caso específico de la acción popular, ésta se erige como 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”.

De otra parte, recordó que el Constituyente delegó en el Legislador su regulación concreta (art. 88 CP), de manera que el Congreso goza de un amplio margen de configuración en la materia (art. 150-2 CP), por supuesto dentro de los límites previstos en la Carta Política, potestad normativa que comprende no sólo la facultad de expedir leyes, sino también la de interpretarlas, modificarlas, adicionarlas o, como en el caso de la Ley 1425 de 2010, derogarlas. Asimismo, aclaró que ello es expresión del principio democrático y permite al Congreso introducir a las normas los ajustes que consideren necesarios de cara a las nuevas realidades sociales y de acuerdo con los consensos políticos alcanzados en el foro parlamentario, “en el contexto de una sociedad que se erige como democrática y que defiende a las personas frente a intrusiones ilegítimas de los derechos”.

Luego de estas consideraciones generales, la Corte abordó el estudio específico de las normas impugnadas y concluyó que no se violó el principio de progresividad ni la prohibición de regresividad, y que en función por los cargos estudiados la derogatoria del incentivo individual en materia de acciones populares no era una medida irrazonable ni desproporcionada contraria a la Constitución. Dijo entonces lo siguiente:

“En conclusión, (i) el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de 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 la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión. Además, (ii) la supresión del incentivo a favor del actor popular, no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos”.

En consecuencia resolvió:

“Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010 ‘por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo’, por las razones analizadas”.

3.2.- Analizado el contenido de las demandas en los expedientes sometidos a control (expedientes D-8471, D-8478, D-8480 y D-8484), la Corte constata que algunos de los cargos de inconstitucionalidad ahora propuestos coinciden con los que en su momento fueron evaluados y desestimados en la Sentencia C-630 de 2011, de manera que ha operado la cosa juzgada constitucional. A continuación se ilustran por qué:

(i) En cuanto al cargo relacionados con la presunta vulneración del principio de progresividad y prohibición de regresividad (expediente D-8471), en la Sentencia C-630 de 2011 la Corte consideró que, dentro de su amplio margen de configuración normativa, la derogatoria de los incentivos económicos en las acciones populares no es una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección de los derechos sociales, sino que por el contrario propende por mejorar su ejercicio. Fue así como explicó que los incentivos no constituyen un derecho subjetivo del demandante sino un instrumento originariamente previsto por el Legislador para motivar a los ciudadanos a defender los derechos e intereses colectivos. También reconoció que la supresión de dicha figura no restringe el goce efectivo del derecho a interponer acciones populares, en tanto busca evitar algunos de los efectos nocivos que en la práctica conllevó su implementación. El fallo sostuvo<sup>14</sup>:

“9. El legislador no desconoció el principio de no regresividad de los derechos sociales.

...

...

9.7. Como se indicó, el primer problema jurídico que debe resolver la Corte en relación con el contenido de la norma acusada, consiste en establecer si la derogatoria del incentivo individual en la acción popular desconoce la prohibición de regresividad de los derechos sociales.

...

9.8. Es cierto que el grupo de derechos e intereses colectivos susceptibles de ser exigidos judicialmente mediante la acción popular es amplio. Si bien el artículo 88 C.P. enlista algunas de esas garantías, por mandato de la misma norma constitucional, la determinación concreta de los derechos e intereses colectivos susceptibles de demandarse mediante la acción popular está sometida a la decisión del legislador, quien está facultado para ampliarla a supuestos diferentes a los enunciados por la Carta.

...

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.

(...)

9.14. En conclusión, la Sala debe responder negativamente el primero de los problemas jurídicos que se analiza. En otras palabras, el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de 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 gozaban tales derechos y por cuanto la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión, retirando los incentivos perversos que la fijación del establecimiento del beneficio individual venía propiciando”.

(ii) Frente a los cargos por violación del principio de igualdad (expedientes D-8478 y D-8480), cabe decir que en la misma providencia la Corte descartó que la eliminación del incentivo económico represente una ruptura del equilibrio entre las partes, o que se trate de una

medida irrazonable o desproporcionada. De un lado, porque de aceptarse dicha hipótesis habría que predicar el mismo desequilibrio en el ejercicio de otras acciones ciudadanas como la acción de nulidad o la de inexecuibilidad, en las cuales no se prevé un estímulo económico; y de otro lado, porque de cualquier manera el juez ha de reconocer al actor popular los gastos y costas procesales pertinentes. También agregó:

“10. Suprimir el incentivo de las acciones populares no es una restricción irrazonable o desproporcionada del derecho político

Para la Corte la supresión del incentivo a favor del actor popular, no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos. A continuación pasa a exponer las razones que sustentan esta decisión.

...

10.2. El incentivo económico, de acuerdo con la regulación prevista en la Ley 472 de 1998, era un estímulo a favor del actor popular que obtenía una sentencia favorable a la protección de los derechos e intereses colectivos.

...

10.3. Como se indicó, en el pasado la jurisprudencia constitucional se pronunció con relación a esta institución, advirtiendo que la misma hace parte del amplio margen de configuración del legislador. La sentencia C-459 de 2004 consideró que establecer un incentivo en favor de la persona que promueve la acción popular no implicaba una violación del principio de solidaridad, por cuanto se promovía el interés de lucro, contrariando la posibilidad de que la defensa de lo público sea desinteresada, ni una violación del principio de solidaridad de igualdad al establecerlo de formas diversas para diversas hipótesis”.

10.4. A juicio de la Corte, la decisión legislativa contraria a la analizada en la sentencia C-459 de 2004, esto es, la de derogar el incentivo individual para estimular la interposición de acciones populares, también es constitucional. Fijar o no el incentivo son opciones constitucionales. Es una decisión que se ha de tomar en democracia. La Carta Política no establece una posición definitiva al respecto. Lo que demanda, es que cuando se decida, se tenga como meta, la protección del goce efectivo de los derechos. Como a continuación se mostrará, eso es precisamente lo que ocurrió en la presente oportunidad.

...

10.4.2. La Corte Constitucional considera que, prima facie, la decisión de derogar el incentivo individual en el contexto de las acciones populares –Ley 1425 de 2010–, no es irrazonable o desproporcionada, fundándose en los criterios que para este tipo de cuestiones ha fijado la jurisprudencia constitucional.

10.4.2.2. Según se evidencia del trámite legislativo que antecedió a la promulgación de la Ley 1425 de 2010, la finalidad buscada por la derogatoria del incentivo económico fue doble.

De un lado, evitar el abuso en el ejercicio de la acción popular, consistente en que

determinados actores populares promovían demandas sobre asuntos recurrentes y de baja incidencia en términos de protección de derechos e intereses colectivos, con el único propósito de hacerse a la retribución económica. De otro, proteger las finanzas públicas, especialmente de las entidades territoriales, las cuales se veían afectadas por dichos demandantes recurrentes, al tener que pagar el monto del incentivo ante tales comportamientos sistemáticos y estratégicos. En ese sentido, el Gobierno Nacional, autor del proyecto de ley, consideró que el incentivo hacía que acciones constitucionales destinadas a la protección de derechos, terminarían convertidas en simples “negocios” de pocas personas, a través de demandas recurrentes que no lograban mayor incidencia en la vigencia de derechos e intereses colectivos.

...

10.4.2.3. Con base en lo expuesto, la Corte encuentra que la medida legislativa busca cumplir con finalidades constitucionalmente legítimas.

...

10.4.2.4. El medio utilizado en esta ocasión –a saber: derogar una herramienta legal de promoción del ejercicio de un derecho político constitucional a interponer acciones populares, como manera de proteger los derechos e intereses colectivos contemplados– es legítimo, no está prohibido constitucionalmente.

...

10.4.2.5. La medida también se muestra conducente con la finalidad propuesta. Si lo que se busca es evitar que las personas interpongan acciones populares movidos por el interés de lucro, fundamentalmente, la medida es un medio que en efecto llega al cometido propuesto.

...

10.2.4.7. También advierte la Corte que el reproche establecido por el Congreso en el presente caso al incentivo, no fue simplemente su mal uso, su abuso por parte de algunos ciudadanos, como se sostuvo en los debates parlamentarios. El reproche que se establece a la herramienta previamente utilizada es central. Lo que se considera es que el incentivo, incluso bien empleado individualmente, caso a caso, genera un cúmulo de acciones cuyo mayor denominador, antes que asegurar la protección de los derechos colectivos más gravemente violados o que impacten los derechos de los más vulnerables, es el de obtener el mayor retorno posible. Lejos de ser un efecto que se da porque los ciudadanos no aplican la norma, se produce porque, precisamente las personas entienden y aceptan la lógica que establece la norma. La búsqueda del lucro como motor para la defensa de los derechos colectivos.

...

10.4.2.9. Por tanto, concluye la Corte Constitucional que la norma acusada propende por un fin imperioso, a través de un medio no prohibido y conducente para alcanzarlo que, además, no se revela, prima facie, desproporcionada.

...

10.5.6. Por tanto, ello lleva a la Sala a reiterar la distinción antes mencionada: una cosa es el monto que se recibe a título de compensación de los costos en los cuales se incurrió con ocasión de la defensa de los derechos o los intereses colectivos, y otra cosa es el monto que se recibe a título de promoción y recompensa por haber llevado adelante la defensa de tales intereses. En ambos casos se trata de montos de dineros, pero que representan cosas muy distintas.

En el primer caso se trata de los costos que debió asumir una persona por defender los intereses o derechos colectivos. En tal medida, no reconocerlos, implicaría imponer a las personas un costo a su patrimonio, como requisito para la defensa de los intereses públicos. Esto desincentivaría el uso de la acción popular, al imponer en las personas no la gratuidad sino la imposición de una carga.

10.6. Para la Sala la supresión del incentivo de las acciones populares sólo podría considerarse contrario a la Constitución Política, teniendo en cuenta los cargos analizados, si se demuestra que conlleva la supresión de la posibilidad de compensar a las personas que ejerzan la acción popular en los costos en los que haya incurrido, situación que no concuerda con la realidad. Si bien es cierto que al momento de decretar el incentivo en el esquema regulatorio anterior, el juez podía incorporar los costos en los que hubiese incurrido la persona accionante, junto con el monto que se daría a título de incentivo, no es cierto que en el actual orden legal vigente, la supresión del incentivo haya implicado que el monto de los costos de la defensa de los derechos no puedan ser calculados, reconocidos y ordenados judicialmente.

Aunque las reglas específicas que se habían diseñado para las acciones populares no están vigentes, las reglas procedimentales generales mediante las cuales se pueden y deben establecer las costas de un proceso si lo están. Tales reglas son parámetro obligatorio -en tanto aplicables directamente-, o vinculante -en tanto aplicables análogamente-, para resolver la cuestión acerca de los costos en los que se incurrió por defender el interés público. No compete al juez constitucional establecer la interpretación de las normas aplicables en tales casos, ni la manera en que ello se ha de hacer dentro del orden constitucional vigente, para garantizar así el goce efectivo de los derechos que estén en juego, pero sí verificar, ex ante, que existen medios legales alternativos que permiten judicialmente compensar los costos que haya asumido la persona que haya defendido los intereses y los derechos colectivos.<sup>16</sup>

...

10.10. Finalmente, la Sala debe insistir en que por el especial diseño de la acción popular, que a favor del accionante es un derecho político fundamental, no puede ser comparada la situación de la persona que demanda con la persona demandada. Se trata de supuestos jurídicos diversos que dan lugar a protecciones diferentes. 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 tanto, con base en las razones expuestas, la Corte Considera que las respuestas para el segundo de los problemas jurídicos planteados también es negativa, por lo que tampoco con base en los cargos allí analizados puede declararse la inconstitucionalidad de Ley acusada y analizada en el proceso de la referencia”.

(iii) Concordante con lo anterior, algunos accionantes han reclamado la violación del derecho de acceso a la administración de justicia ante los elevados costos que, según ellos, involucra la presentación y trámite de las acciones populares (expediente D-8463). Sin embargo, en la referida providencia la Corte fue enfática en señalar que la eliminación de los incentivos en las acciones populares no menoscaba el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 228 CP) y lejos de vulnerar otros preceptos superiores es expresión del principio de solidaridad y de los deberes constitucionales que del mismo se derivan (art. 1 y 95-2 CP).

(iv) En cuanto a los cargos por exceso en las atribuciones del Legislador, desprotección de los derechos e intereses colectivos y estímulo a la corrupción y desidia en las entidades del Estado (expedientes D-8480 y D-8484), la Sentencia C-630 de 2011 rechazó tales reparos.

Como fue sustentado en dicha providencia, la eliminación de los incentivos es expresión legítima de la potestad de configuración legislativa de que goza el Congreso de la República, la cual no crea una barrera para el ejercicio de acciones populares, ni impone a los demandantes cargas irrazonables o desproporcionadas. En esa medida, la Ley 1425 de 2010 no limita la posibilidad de presentar acciones populares, ni obstruye la defensa de los derechos e intereses colectivos. Tampoco puede ser interpretada como un estímulo a la corrupción administrativa, sino más bien como una manifestación del principio de solidaridad y de los deberes constitucionales que de este emanan. Sobre este aspecto en particular la Corte sostuvo lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha resaltado y defendido en muchas ocasiones, el amplio margen de configuración con que cuenta el Congreso de la República, en tanto foro de representación democrática, para establecer y definir el orden legal vigente.

...

9.8. Es cierto que el grupo de derechos e intereses colectivos susceptibles de ser exigidos judicialmente mediante la acción popular es amplio. Si bien el artículo 88 C.P. enlista algunas de esas garantías, por mandato de la misma norma constitucional, la determinación concreta de los derechos e intereses colectivos susceptibles de demandarse mediante la acción popular está sometida a la decisión del legislador, quien está facultado para ampliarla a supuestos diferentes a los enunciados por la Carta.

...

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”.

(v) Respecto del ataque concerniente a la violación del derecho de propiedad y los derechos adquiridos (expedientes D-8480 y D-8484), la Sentencia C-630 de 2011 precisó que en las acciones populares no se actúa a favor individual, sino en ejercicio de un derecho político para la defensa de derechos intereses colectivos, donde naturalmente existen cargas correlativas ligadas al principio de solidaridad. Al respecto señaló:

“De la misma manera que el ejercicio de derechos políticos tales como ser elegido o ejercer un cargo público, suponen a la vez deberes especiales, como consecuencia de la facultad de representar a los demás o de actuar en favor del bien común o del interés público, el ejercicio de derechos políticos como la interposición de acciones en defensa del orden constitucional vigente, implica asumir cierto tipo de deberes y responsabilidades. En la medida en que no se actúa en favor individual, jurídicamente, sino de intereses y derechos colectivos, es razonable que se imponga cargas correlativas a las facultades ejercidas, en especial, a la luz del principio de solidaridad. La Constitución de 1991 crea pues, una ciudadanía robusta en derechos, pero a la vez en compromisos para con todas las demás personas”.

(vi) Sobre la censura por desconocimiento de los precedentes constitucionales (expediente D-8480), la providencia en mención aclaró que no existe cosa juzgada. En efecto, el control de constitucional sobre la Ley 472 de 1998 no prohíbe su eventual derogatoria, ni menos aún conduce a su inexorable permanencia en el ordenamiento jurídico. De acuerdo con la Corte:

“Ahora bien, la circunstancia de que la Corte Constitucional haya declarado exequibles los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 que se derogan por la ley demandada (Sentencia C-459/04), no significa que tales normas se hubieran convertido en inmutables y por tanto, que no pudieran ser objeto de modificación, adición o derogación por parte del Congreso. Menos aún, puede aducirse la violación del principio de la cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Carta que prescribe algo distinto, como es que la declaración de inexecutable (no de exequibilidad) de una norma por razones de orden material, que produce su exclusión del ordenamiento jurídico, implica la prohibición de su

reproducción mientras subsistan en la Constitución los preceptos vulnerados. De ninguna forma significa que toda disposición legal declarada exequible deba permanecer sin modificación alguna en el ordenamiento, lo cual desconocería la cláusula general de competencia del Congreso para derogar leyes y conduciría a la petrificación de la legislación. Por ello, la Corte aclaró que el establecimiento o supresión de un incentivo económico para el actor popular se enmarca en el ámbito de configuración legislativa de las acciones populares”17.

3.3.- Las anteriores consideraciones permiten a la Corte concluir que, con independencia de las normas constitucionales señaladas como infringidas, buena parte de los cargos propuestos en las demandas objeto de revisión (expedientes D-8471, D-8478, D-8480 y D-8484) ya fueron analizados y desestimados por esta Corporación en la Sentencia C-630 de 2011. Por lo tanto, debe entenderse que ha operado la cosa juzgada constitucional y no queda alternativa distinta a estarse a lo resuelto en dicha providencia.

#### 4.- Ineptitud de las demandas respecto de otras acusaciones

4.1.- Como quiera que los accionantes han planteado otros reproches de inconstitucionalidad para cuestionar la validez de la Ley 1425 de 2010, falta definir si las razones expuestas configuran cargos idóneos de acuerdo con las exigencias que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 impone a las demandas de esta naturaleza.

Sobre el particular la jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en que pese a la naturaleza pública y a la informalidad que caracterizan la acción de inconstitucionalidad, quien impugna una norma tiene la carga de ofrecer coherentemente los cargos por los cuales considera vulnerado el ordenamiento superior, esto es, presentar razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes18.

Así mismo, debe recordarse que el artículo 241-4 de la Constitución no atribuye a la Corte la función de revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos, lo cual implica que este Tribunal sólo puede adentrarse en el estudio de fondo cuando la acusación cumple con las condiciones referidas. Ha de recalcarse que la exigencia de una carga mínima de argumentación no implica caer en formalismos técnicos, ni en rigorismos procesales que puedan tornarla inviable, sino que más bien su exigencia formal y material permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana.

4.2.- Trasladadas estas consideraciones al asunto bajo examen la Corte encuentra que, como se explica a continuación, no se cumplen los requisitos mínimos para emitir un fallo de fondo frente a las demás acusaciones propuestas.

(i) En el expediente D-8471 la demanda tiene como eje la violación del principio de progresividad en la protección de los derechos e intereses colectivos, a partir de lo cual se invoca la vulneración de los principios de buena fe (art. 83 CP) y la prohibición de requisitos adicionales para el ejercicio de los derechos (art. 84 CP). Sin embargo, los ciudadanos sólo desarrollan lo concerniente al principio de progresividad –argumento desestimado en la Sentencia C-630 de 2011- pero nada precisan frente a las demás acusaciones (no hay cargo), lo cual impide abordar un estudio de constitucionalidad al respecto.

(ii) En el expediente D-8478 todos los reproches de inconstitucionalidad van dirigidos a que la Corte excluya una posible aplicación retroactiva de la Ley 1425 de 2010, con el fin de que reconozca el derecho al incentivo económico en las acciones populares promovidas con anterioridad a su entrada en vigencia.

Nótese cómo desde sus consideraciones preliminares el accionante indica que la derogatoria no puede operar retroactivamente, por cuanto “se estaría afectando, por un procedimiento judicial administrativo, el derecho a un incentivo otorgado por ley a las personas que iniciaron procesos de acción popular con base en la Ley 472 de 1998”. Concordante con ello, los cargos por violación del derecho a la igualdad, al trabajo, al acceso a la justicia, al debido proceso y a la confianza legítima, pretenden que la Corte supere la incertidumbre que, en su sentir, ha generado la aplicación de la Ley 1425 de 2010 frente al reconocimiento de las acciones populares promovidas con anterioridad a su expedición.

A juicio de la Sala, desde tal perspectiva la censura incumple el requisito de pertinencia<sup>19</sup>, en la medida en que se orienta a dirimir problemas de orden funcional o derivados del proceso de aplicación concreta de las normas, situación que es ajena a la competencia de la Corte por la vía del control abstracto de constitucionalidad. Recuérdese que en la acción pública de inconstitucionalidad son inaceptables los argumentos en los cuales “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”<sup>20</sup>, justamente lo que se observa en esta oportunidad.

(iii) En el expediente D-8480 el propio accionante señala de forma expresa y categórica que su demanda está “circunscrita únicamente a los cargos por la inconstitucionalidad de que esos supuestos efectos retrospectivos se interpreten y apliquen para sentencias en acciones populares en trámite, cuyos autos admisorios se hubiesen proferido antes de la fecha de promulgación de la citada ley, cuando el beneficiario patrimonial de la derogatoria de los incentivos resulte ser una persona natural o jurídica de derecho privado y cuando el sacrificado patrimonial por la eliminación sea un actor popular privado o público” (Resaltado original).

En su sentir, la Ley 1425 de 2010 genera una suerte de “limbo jurídico” y “da lugar a una anfibología o mejor, a una ambivalencia en materia de la hermenéutica de las leyes, la vigente y la derogada”, a partir de la cual se permite a quienes han vulnerado derechos colectivos sustraerse de su responsabilidad patrimonial. En la misma dirección, afirma que el Congreso no tuvo en cuenta que a la fecha de entrada en vigencia de la ley estaban en trámite miles de acciones populares, “lo que tornaba necesario establecer las normas reguladoras de las hipótesis fácticas correspondientes, normas echadas de menos no obstante que eran necesarias para los correctos entendimientos de la ley acusada”. Y más adelante concluye que esa falta de regulación conduce a un “previsible caos interpretativo por efectos de la omisión legislativa relativa por falta de regulación respecto de la vigencia de la ley y sus alcances en lo relacionado con los derechos patrimoniales intervenidos en la ley acusada”.

Frente a estos ataques son igualmente aplicables las consideraciones del apartado anterior

en relación con la falta de pertinencia en la formulación de los cargos. Lo que en el fondo pretende el actor es que la Corte resuelva una hipotética o eventual controversia interpretativa que no tiene que ver con el juicio abstracto de constitucionalidad sino con la aplicación de la ley en casos concretos. Por su naturaleza, esta problemática relacionada con la aplicación de la norma en el tiempo es un asunto que en principio debe ser dilucidada en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no a través de la acción pública de inconstitucionalidad.

Ahora bien, si lo que el ciudadano pretendía era controvertir la interpretación de una autoridad judicial con relación al pago de los incentivos económicos en acciones populares presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, la demanda tampoco cumplió con los presupuestos mínimos exigidos en estos casos<sup>21</sup>. En efecto, no se acreditó que la interpretación acusada correspondiera a una posición consistente y reiterada de los operadores jurídicos, más aún cuando “una sola decisión judicial en la que se interprete una norma no constituye per se una doctrina del derecho viviente y en caso de serlo debe demostrarse”<sup>22</sup>, incumpléndose entonces los requisitos de certeza<sup>23</sup> y pertinencia.

Para la Sala este cargo carece de certeza por cuanto corresponde a una lectura que claramente no se deriva del artículo 154 Superior. Como bien lo señala el jefe del Ministerio Público y varios de los intervinientes, esa norma se refiere a aquellos asuntos en los cuales el Gobierno es titular exclusivo de la iniciativa legislativa, pero no excluye la potestad del Gobierno para promover proyectos de ley en cualquier otro asunto. Así, como no es cierto que el Gobierno carezca de competencia para presentar proyectos de ley en temas diferentes a los previstos en el artículo 154 de la Carta Política, la acusación no es apta porque no suscita una “duda mínima de inconstitucionalidad”<sup>25</sup>.

4.3.- En este orden de ideas, frente a los anteriores cuestionamientos insinuados en las demandas la Corte se abstendrá de emitir pronunciamiento alguno ante la ineptitud sustantiva en la formulación de los cargos.

## VII.- DECISIÓN

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

### RESUELVE

ESTARSE a lo resuelto en la Sentencias C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456.

2 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456.

3 En la intervención del Consejo de Estado se señala que la distinción entre aplicación retroactiva y retrospectiva de la ley ha sido recogida por amplia jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la propia Corte Constitucional, en las sentencias C-374/97, C-168/95, C-596/97, C-789/02, C-038/04 y C-428/09.

4 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456.

5 Menciona, sin precisar, una Sentencia del Consejo de Estado del 24 de enero de 2011.

6 Consejo de Estado, Sentencia del 24 de enero de 2011 (rad. 25000-23-24-000-2004-00917-01).

7 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456.

8 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados por la ciudadana Digna Milena Hernández Campos en el expediente D-8456.

9 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456.

10 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456.

11 Corte Constitucional, Sentencias C-630, C-631 y C-687 de 2011.

12 La Corte sigue las consideraciones expuestas en la Sentencia C-687 de 2011.

13 En este sentido la Corte formuló el siguiente problema jurídico implícito: “¿viola el Congreso de la República la reserva de ley estatutaria al derogar el incentivo en favor de las personas que ejercen su derechos a interponer acciones populares, al haber optado mediante ley ordinaria por una tal política legislativa, que incide directamente sobre el marco jurídico-legal para el ejercicio de los derechos fundamentales constitucionales?”. Y para dar respuesta al mismo consideró lo siguiente: “5.4. En la medida que no se trata de una regulación estructural o central del núcleo de un derecho fundamental, la norma acusada no contempla una violación a la reserva constitucional de ley estatutaria, y por lo mismo no viola el artículo 152 de la Constitución. No estaba llamado el Congreso de la República a expedir estas disposiciones mediante un procedimiento especial y con mayoría absoluta”.

14 La Corte se limita a hacer algunas transcripciones de la Sentencia C-630 de 2011, a cuyo contenido remite en su integralidad.

15 Al respecto, por ejemplo, ver la sentencia C-372 de 2011, oportunidad en la que la Corte estudió el cargo propuesta contra el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, el cual modificó la legislación procesal laboral, en el sentido de aumentar el interés para recurrir en casación, fijándolo en 220 salarios mínimos mensuales. Dentro de los cargos estudiados por la Corte, se determinó que esa medida, en tanto regresiva, configuraba un exceso en la competencia del legislador para determinar los procedimientos judiciales. Ello en tanto haría inalcanzable ese escenario a la mayoría de trabajadores del país, cuyos ingresos laborales no llegan a montos altos, de modo que jamás lograrían el interés para recurrir señalado. Esta situación no acaecía durante la vigencia de la normatividad derogada, la cual permitía el acceso al recurso extraordinario para trabajadores de salarios medios.

16 Son aplicables disposiciones tales como el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que establece: “Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios

mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”

17 Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011. (Tomado provisionalmente del Comunicado de Prensa núm. 34, del 24 de agosto de 2011).

18 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1256 de 2001, C-1294 de 2001, C-918 de 2002, C-389 de 2002, C-1200 de 2003, C-229 de 2003, C-048 de 2004, C-569 de 2004, C-1236 de 2005, C-1260 de 2005, C-180 de 2006, C-721 de 2006, C-402 de 2007 y C-666 de 2007, entre muchas otras.

19 “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”. Sentencia C-1052 de 2001.

20 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-447 de 1997.

21 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-803 de 2006 y C-802 de 2008.

22 Corte Constitucional, Sentencias C-803 de 2006 y C-802 de 2008.

23 “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. Sentencia C-1052 de 2001.

24 “ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. // No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. // Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. // Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

25 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.