SENTENCIA C- 631/11

(Bogotá DC, 24 de agosto)

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-La Corte Constitucional no puede realizar un control de oficio/PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Límite

Una de las características del control de la Corte es su carácter no oficioso, pues esta Corporación solamente puede actuar en ejercicio de su competencia en los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Constitución. Está fuera del alcance de la Corte tratar de reconducir el alegato del accionante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo. En otras palabras, no puede la Corte Constitucional reelaborar, transformar, confeccionar o construir los planteamientos esbozados en la demanda con el propósito de que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que la misma Corte se pronuncie de fondo; por cuanto podría estar actuando como parte interesada y juez. De ahí, que la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación hayan sido enfáticas en determinar que si bien debe tener suma importancia el principio pro actione, dicha valoración, no puede ir hasta el punto de que la misma Corte estructure o edifique los planteamientos esbozados por el accionante con el propósito de que se instituyan como verdaderos cargos de constitucionalidad. Así las cosas, "la Corte no puede seleccionar las materias acerca de las cuales va a pronunciarse y menos aún inferir los cargos de inconstitucionalidad o directamente construirlos, so pretexto de la índole popular de la acción o del principio pro actione, dado que, si ese fuera el caso, desbordaría su competencia y sería juez y parte.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias no son simples formalidades/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No cualquier tipo de argumentación sirve de sustento o soporte a una discusión constitucional

El Decreto 2067 de 1991 tiene origen constitucional. En efecto, el artículo 23 transitorio de la Constitución de 1991 determinó revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dictara mediante decreto el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que debieran surtirse ante la Corte Constitucional. Así las cosas, en uso de las facultades constitucionales señaladas, se dicta el Decreto 2067 de 1991 el cual determina en su artículo 2° los requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionaldiad. Al respecto se tiene: ART. 2º—Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas. 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado. 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. Las anotadas exigencias no son simples formalidades; por el contrario, esta Corporación ha indicado que el trámite procesal y las actuaciones y juicios que están señalados en el Decreto 2067 de 1991 son los parámetros a

los que debe estar sujeta la Corte Constitucional por ser el desarrollo de los postulados constitucionales. En este orden de ideas, las exigencias contenidas en el artículo 2° del decreto 2067 no se constituyen en requisitos formales o superficiales – téngase presente que estos son señalados por un decreto de origen constitucional – sino que en realidad son parámetros esenciales para activar los requerimientos constitucionales y competenciales en cabeza de la Corte Constitucional. Así pues, quien pretenda hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad (i) debe señalar la norma acusada como inconstitucional, transcribir el contenido de esta o anexar un ejemplar de publicación oficial de la misma, (ii) establecer claramente cuáles son las disposiciones o normas constitucionales que estima se vulneran con la norma acusada, (iii) esbozar los razonamientos y argumentos por los cuales considera que las normas acusadas vulneran disposiciones constitucionales, (iv) señalar el trámite requerido por la Constitución y la forma en que fue violentado y (v) los argumentos por los cuales la Corte es competente para conocer del asunto. Estos requisitos son pedidos mínimos, aceptados constitucionalmente, para que cualquier ciudadano pueda hacer uso de la acción de constitucionalidad que tiene carácter público. Estas exiguas exigencias propenden para que la Corte no actué de oficio sino que lo realice, en materia de control de constitucionalidad, a solicitud del ciudadano; evitando como se ha señalado atrás que se actué como parte interesada y como juez. Así las cosas, aunque los dos primeros requisitos solamente requieren del señalamiento de normas (unas violatorias y otras violadas), lo cierto es que el tercer requisito implica una carga argumentativa a través de la cual el demandante exponga los razonamientos, reflexiones, consideraciones y juicios por los cuales las normas constitucionales han sido vulneradas. Precisamente, dichos razonamientos deben demostrar que existe una contradicción entre las normas acusadas y las normas constitucionales. En su función interpretativa de las normas legales respecto de la Constitución, la Corte ha señalado respecto del numeral 3 del artículo 2 del decreto 2067 de 19991, la necesidad de que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten efectivamente con cargos que sustenten la violación de la Constitución. Lo anterior, con el propósito de que esta Corporación pueda efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada. Es este análisis el que le permite a esta Corte, decidir – como lo exige el artículo 241 constitucional- el asunto de fondo. En efecto, la competencia constitucional de la Corte establecida en el artículo 241, implica el ejercicio de decidir, entendiendo dicha actividad como el resultado de una discusión constitucional. En este orden de ideas, para que la Corte pueda determinar un resultado a la luz de la norma constitucional que le otorga competencia, es indispensable que se le plantee una discusión constitucional. Pues bien, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento o soporte a una discusión constitucional. Ciertamente, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control; los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado. Y no por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a " razonamientos " que no permiten estructurar una discusión constitucional y por ende impidan tomar una decisión de fondo.

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

Esta Corporación ha especificado a través de su jurisprudencia el contenido de los requisitos mínimos señalados por el artículo 2° del Decreto 2067 y ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. En este orden de ideas se ha venido afirmando que el cargo será claro si permite comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, (i) no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, (ii) sino que quien la lea – en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Igualmente (iii) sería insuficiente señalar que un artículo de una ley vulnera una norma constitucional si el demandante no indica en lo más mínimo porque considera que la norma legal es inconstitucional. No se está en presencia de un cargo claro cuando (iv) no existe lógica en la exposición de la secuencia argumentativa. La certeza en el cargo se refiere a que (i) éste recaiga sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, (ii) que ataque la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, (iii) los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, (iv) ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente. Los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "texto normativo". (v) Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias la demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto. Tampoco se está en presencia de un cargo cierto si (vi) la transcripción de la norma acusada, por cualquier medio, no es fiel, ni auténtica y ni verificable a partir de la confrontación de su contexto literal. No existe un cargo cierto cuando (vii) se demanda una interpretación de una norma y esta no es plausible ni se desprende del contenido normativo acusado. La especificidad como parámetro del cargo y razonamiento de la demanda, indica que estos (i) deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Así las cosas, (ii) los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones "vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales "que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado (iii) sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada. Exige el requisito de especificidad que (iv) al menos se presente un cargo concreto contra la norma demanda, que permita comprobar la existencia de una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley que se acusa y el texto constitucional que resulta vulnerado. Respecto del requisito de la pertinencia del cargo se ha afirmado que debe tener una (i) naturaleza constitucional. Es decir, que (ii) los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual (iii) no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada (iv) basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias; en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada. (v) Tampoco existirá pertinencia si el cargo se fundamente en deseos

personales, anhelos sociales del accionante o en el querer del accionante en relación con una política social. Igualmente un cargo es pertinente si (vi) se desprende lógicamente del contenido normativo de la disposición que se acusa. Finalmente, el cargo es suficiente si despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga argumentativa adicional cuando se trata de la supuesta vulneración del derecho a la igualdad

La Corte Constitucional ha señalado una carga argumentativa superior por parte del accionante cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad. Así las cosas, el juicio de posible violación del derecho de igualdad exige la carga argumentativa de definir y aplicar tres etapas: (i) determinar cuál es el criterio de comparación ("patrón de igualdad" o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.

Referencia: Expedientes acumulados D-8433, D-8435, D-8440, D-8443, D-8449 y D-8454.

Demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1425 de 2010, "Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo."

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1.1. Textos normativos demandados (objeto de revisión).

Los ciudadanos de la referencia, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demandas contra los artículos 1° y 2° de la ley 1425 de 2010. Las normas en cuestión son las siguientes:

"LEY 1425 DE 20101

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 40de 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."

2. Demanda: Pretensiones y Fundamentos.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión llevada a cabo el día veintitrés (23) de febrero del año en curso, resolvió acumular los expedientes D-8435, D-8440, D-8443, D-8449 y D-8454 a la demanda D-8433 y por lo tanto se deben tramitar conjuntamente. En todas las demandas la pretensión se centra en declarar inexequibles los artículos 1° y 2° de la ley 1425 de 2010.

2.1. Expediente D- 8433

2.1.1. Cargo. Violación del artículo 2° de la Constitución

-Se disminuye la efectividad de los derecho colectivos, pues basta mirar al pasado y recordar cuantas acciones populares eran tramitadas en el territorio nacional antes de la entrada en vigencia de la ley 472 de 1998.

-La misma ley determinó en el artículo 70 la creación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dicho fondo fue creado para financiar y promover las acciones populares en procura de lograr la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos. Con la expedición de la ley atacada se está disminuyendo considerablemente los recursos financieros del fondo , pues la ley no previó como serían suplidos los recursos dejados de percibir por éste, lo que implica una inoperancia administrativa por parte del mismo, pues ya no podrá financiar, ni promover la protección de los derechos e intereses colectivos.

2.1.2. Cargo. Violación del artículo 29 constitucional.

-Se desconoce el derecho que tienen los ciudadanos a ser juzgados bajo las leyes preexistentes al acto que se imputa, por cuanto las acciones populares interpuestas con anterioridad al 29 de diciembre de 2010 y en vigencia de los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, no tendrían derecho al incentivo, pues se aplicaría la ley 1425 de 2010.

2.2. Expediente D- 8435

2.2.1. Cargo. Violación de los artículos 1, 2, 3 y 6 Constitucionales.

Derogar los artículos atacados, que eran un mecanismo para conjurar la negligencia, imprudencia, impericia, desmanes, etc, desestimula la acción que lo que busca es la protección del interés general.

2.2.2. Cargo. Violación del artículo 13 Constitucional.

De la exposición de motivos se sostiene que el incentivo es un negocio de unos cuantos, inferencia que pugna con la política de recompensas del estado en la política criminal, lo que podría concluirse que también se ha convertido en un negocio, lo que de suyo vulnera el derecho de igualdad que de la misma forma propende por el cumplimiento de los fines del

Estado ante la amenaza o vulneración por acción u omisión de los derechos e intereses colectivos.

2.2.3. Cargo. Violación del artículo 29 Constitucional.

La ley no es el resultante de un juicioso estudio en concurrencia con los órganos de control fiscal, del Ministerio Público, de lo cual se hubiere podido establecer proporcional y racionalmente la afectación al presupuesto de las entidades territoriales y públicas en general.

2.2.4. Cargo. Violación del artículo 88 Constitucional.

Existe una falsa motivación en la exposición de motivos, ya que no es cierto que el interés de los accionantes sea el incentivo económico, en razón a que la jurisprudencia ha considerado que no es una pretensión sino una consecuencia del éxito de la acción que conlleva la protección de los derechos colectivos.

2.2.5. Violación de los artículos 138 y 189-9 Constitucionales.

Habiendo culminado el periodo legislativo el 16 de diciembre de 2010, no existe explicación en qué fecha fue remitido a sanción presidencial los antecedentes legislativos que conllevan que el 29 de diciembre del mismo año se sancione la ley 1425.

2.2.6. Cargo. Violación de los artículos 209 y 229 Constitucionales.

Se ven amenazados ante una merma sustancial en el control social en razón a que la ausencia de estímulo como lo es el incentivo indica que se puede hacer más latente y gravoso el problema de corrupción administrativa. Se afecta el acceso a la administración de justicia al no ser considerado el principio de gratuidad en las expensas que se requieren para poner en marcha el aparato judicial.

2.2.7. Cargo. Violación del artículo 243 Constitucional.

La Sentencia C-459 de 2004 contradice la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional como proyecto de ley.

2.3. Expediente D-8440

2.3.1. Cargo. Violación del artículo 1° Constitucional.

Luego de transcribir apartes importantes de la Sentencia C- 459 de 2004, se afirma que resulta inadmisible que una ley de escasos 4 reglones, sin ningún criterio razonable o motivación, entre a derogar los citados artículos de la ley 472 de 1998, que como se demuestra fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional.

2.3.2. Cargo. Violación del artículo 243 Constitucional.

2.4. Expediente D-8443

2.4.1. Cargo. Violación al principio de progresividad de los derechos colectivos. Violación del

artículo 2° del Pacto Internacional del derechos económicos, sociales y culturales y del artículo 26 de la Convención Americana de derechos humanos.

Había sido una evolución legislativa el conceder incentivo a los actores, se había progresado en la protección de los derechos colectivos, por cuanto el Estado además de promocionar la defensa de los derechos, la estimulaba premiando al actor diligente, altruista y oportuno. Con la ley atacada, se actúa con una mentalidad regresiva. El Congreso de la República está obligado a ser progresista en la legislación decretada cuando se trata de la protección de los derechos; así, si en un momento dado consideró premiar con un incentivo al actor popular que demandara justamente y lo consignó en la ley, no puede intempestivamente – con actitud regresiva- desmontar la gratificación que ya habían ganado los actores y la defensa de los derechos colectivos. Así las cosas, la libertad con que cuenta el Congreso de cambiar las condiciones de una ley anterior no es absoluta, se presume la inconstitucionalidad de una medida regresiva y para desvirtuar la presunción debe existir plena justificación de la medida, además de ser adecuada y proporcionada. Cosas que no suceden en el presente caso.

No puede argumentarse válidamente que los orígenes del proyecto es que los alcaldes han tenido muchas demandas de acción popular en su contra, o que se haya disminuido el erario gracias a dichos fallos, o que se hayan presentado muchas acciones con temas recurrentes, tampoco argumentos que faltan a la verdad- se afirma- como que los incentivos favorecen a unos pocos y que para los incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia.

2.4.2. Cargo. Violación del principio de solidaridad. Violación de los artículos 1°, 49 y 95-2 Constitucionales.

El incentivo es necesario para que los actores se vean motivados, si no es así, no hay manera de obligar a los ciudadanos a actuar a favor de todos. El principio de solidaridad no puede esperarse del conglomerado a sus propias expensas, no puede confundirse solidaridad con gratuidad, necesariamente hay que promocionar y además estimular la actividad a favor de quienes lo necesiten. De mantenerse la ley atacada continuaría la violación al principio de solidaridad.

2.4.3. Cargo. Violación al principio de dignidad humana. Violación de los artículos 1° y 53 Constitucionales.

Se afecta dicho principio por cuanto se presentan abogados que iniciaron acciones populares antes de la ley 1425 de 2010, no obstante lo anterior cuando se produzcan los fallos no se le va a reconocer el incentivo que estaba estipulado anteriormente, sino unas agencias en derecho que no alcanzan ni siquiera dos salarios mínimos. Lo cual se vuelva más lamentable si el abogado llevas varios años y varias instancias tramitando el proceso.

2.4.4. Cargo. Violación al principio de igualdad, acceso a la administración de justicia. Arts. 2, 13 y 229 constitucionales.

Resultan violados los derechos mencionados cuando una persona de escasos recursos quien intenta iniciar la acción popular por vulneración de los derechos colectivos, no puede hacerlo

por no contar con los recursos suficientes para sufragar los gastos de publicación, notificación, copias, honorarios, pago de peritos, por cuanto el fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos ya no cuenta con dinero para costear las necesidades que tenga un ciudadano al cual se le concedió el amparo de pobreza. Se viola la igualdad por cuanto esta persona de escasos recursos no tiene un tratamiento igual respecto de quienes si tienen dinero para sufragar esos gastos.

2.4.5. Cargo. Violación de los artículos 365, 256-4. 268-2, 277-5 y 343 Constitucionales.

Con la derogatoria de los artículos tantas veces mencionados, se deja sin motivación al demandante y por lo mismo resulta vulnerado el principio de eficacia. Si no hay compensación por la carga asumida, la acción se convertirá en mera retórica y por lo tanto dejará de ser eficaz.

2.5. Expediente D- 8449

2.5.1. Cargo. Violación del preámbulo constitucional.

Al derogarse las normas que consagran los incentivos económicos se está desmotivando a los ciudadanos y organizaciones cívicas, comunitarias y populares, para que no continúen participando de manera legal, democrática y solidaria y participativa, en garantizar el control del poder político, la fiscalización de la función pública y la defensa solidaria de los derechos e intereses colectivos. La ley que derogó los incentivos es manifiestamente contraria a los sentidos, fines y principios del preámbulo, pues intempestivamente se cambió el rumbo histórico de la eficaz y necesaria institución jurídica de la acción popular.

Se está produciendo un marco jurídico que no es justo, solidario, democrático y participativo. Se trasgrede la base fundamental de la participación democrática de la comunidad en el control del poder político, la fiscalización de la función pública y la defensa judicial de los derechos e intereses colectivos, atentando gravemente contra la teoría de los pesos y contrapesos populares y la finalidad constitucional de que los ciudadanos del Estado Colombiano, tengamos verdaderas garantías para participar de manera masiva, democrática y solidaria, en la consecución de un orden político, económico y social más justo. La ley impide motivar la participación ciudadana en el control del poder político, la fiscalización de la gestión pública y la defensa solidaria de los derechos e intereses colectivos. Cometido estatal solidario, democrático y participativo que señala el preámbulo constitucional.

2.5.2. Cargo. Violación del artículo 2° de la Constitución.

Al derogar los incentivos económicos en las acciones populares, con el fin de desestimular la participación masiva de la comunidad en la defensa solidaria de los derechos e intereses colectivos, se dejan sin protección derechos humanos fundamentales y no se garantiza la participación de la comunidad en el control de la función pública y en el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

2.5.3. Cargo. Violación del artículo 4° Constitucional.

Se desmotiva la participación directa de los ciudadanos en el manejo, fiscalización y gestión de la cosa pública y desestimula la participación de la comunidad en la defensa solidaria de

los derechos e intereses colectivos, traicionando todos los principios, valores y garantías consagradas en la Constitución.

2.5.4. Cargo. Violación del artículo 8° Constitucional.

Se desmotiva, impide y obstaculiza, cumplir las obligaciones del Estado y de todas las personas, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

2.5.5. Cargo. Violación del artículo 13 Constitucional.

Los actores populares y las organizaciones cívicas, comunitarias, populares y similares están recibiendo un trato injusto, diferenciado y desproporcionado respecto de otro grupo de ciudadanos denominados "informantes de la fuerza pública" a los cuales el Congreso de la República no les ha derogado los incentivos económicos otorgados por su colaboración en la protección del derecho colectivo a la seguridad ciudadana y continúan teniendo derecho a recibir multimillonarias recompensas. Los actores populares y los restantes grupos solamente están cumpliendo con el deber solidario y participativo de garantizar la peligrosa defensa de los derechos colectivos, resultado injusto que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República derogaran los necesarios incentivos económicos simplemente porque los actores populares estaban cumpliendo eficazmente con su función legal de demandar a las entidades del Estado y los particulares. Por el contrario, no derogaron las multimillonarias recompensas e incentivos económicos, establecidos para los verdaderos caza recompensas o informantes de la fuerza pública. Dicho tratamiento desigual en la ley, resulta inconstitucionalmente injustificado, desproporcionado, inconveniente e irrazonable.

2.5.6. Cargo. Violación del artículo 40 Constitucional.

Se desmotiva, impide y obstaculiza a todo ciudadano ejercer su sagrado derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, interponiendo las acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

2.5.7 Cargo. Violación del artículo 72 Constitucional.

Se desmotiva la participación directa de los ciudadanos en el manejo, fiscalización y gestión de la cosa pública, y de paso, desestimula la participación de la comunidad en la defensa solidaria de los derechos e intereses colectivos: teniendo en cuenta que su finalidad concreta es precisamente desmotivar, obstaculizar e impedir a todas las personas, el participar democrática y masivamente en la protección de las riquezas patrimoniales, culturales y naturales de la nación.

Igualmente se vulnera el artículo 72 constitucional por cuanto se desmotiva al ciudadano para garantizar el medio ambiente sano, a ejercer su derecho a velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Se señala que la derogatoria de los artículos tantas veces referidos, impide al ciudadano ejercer la calidad de colombiano.

2.5.8. Cargo. Violación del artículo 83 constitucional.

Se vulnera la confianza legítima de las actuaciones entre el Estado y los administrados. Al

derogar la consolidación de un derecho a los incentivos económicos, que ya se habían sido reconocidos de manera particular y concreta para los actores populares y las organizaciones cívicas, populares, comunitarias y similares, dedicadas a la defensa permanente y solidaria de los derechos e intereses colectivos, se está vulnerando la confianza legítima de éstos.

2.5.9. Cargo. Violación de los tratados internacionales

La ley atacada desmotiva a los indígenas del país a no presentar demandas contra el Estado y no ejercer su calidad de colombianos. Al derogarse los incentivos en las acciones populares se está obstaculizando los derechos y libertades para la protección del ambiente y la diversidad étnica y cultural de los indígenas.

2.5.10. Cargo. Violación del artículo 153 Constitucional.

La ley demandada debió tramitarse a través del procedimiento propio de una ley estatutaria pues al derogar incentivos económicos en las acciones populares y todas las disposiciones que le sean contrarias reguló derechos y deberes fundamentales de las personas, procedimientos y recursos para su protección, normas relativas a la administración de justicia y eliminó un eficaz mecanismo de participación ciudadana. Con base en lo anterior, el proyecto de ley no se aprobó en una sola legislatura.

2.6. Expediente D- 8454

2.6.1. Cargo. Violación del preámbulo constitucional.

Derogar el incentivo económico es un despropósito para quienes propenden por la garantía de todo orden, cuando la finalidad de la ley tiene que ser letra viviente y no muerta, por lo tanto habría que fortalecer mecanismos como el que nos ocupa en lugar de desmontarlos.

2.6.2. Cargo. Violación del artículo 1° Constitucional.

2.6.3. Cargo. Violación del artículo 3° Constitucional.

El mecanismo de la acción popular es uno de los ejemplos relevantes del interés por la cosa pública por parte de los ciudadanos, donde ejercen control para evitar excesos y defectos en la acción u omisión de las funciones públicas. Por lo tanto, derogar el incentivo es desestimular la acción constitucional que pone en grave riesgo el control social que a todos atañe.

2.6.4. Cargo. Violación del artículo 4° Constitucional.

Se afirma que se debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad por cuanto la ley dictada no corresponde a la realidad social y además los antecedentes legislativos están basados en argumentaciones falsas.

2.6.5. Cargo. Violación del artículo 6° Constitucional.

Desestimular al ciudadano derogando un incentivo económico es tanto como permitir que ante el desinterés que trae como consecuencia el desestimulo, las faltas cometidas por los

servidores públicos que afectan, atentan o ponen en grave riesgo la cosa pública y el patrimonio público pasaran desapercibidas frente a la sociedad.

2.6.6. Cargo. Violación del artículo 13 Constitucional.

Se crea una diferencia, al derogar los estímulos, en relación con aquellas personas que colaboran con la justicia en asuntos penales.

2.6.7. Cargo. Violación del Artículo 88 Constitucional.

Al derogar los estímulos se está incentivando a que los ciudadanos no acudan a ejercer las acciones populares.

2.6.8. Cargo. Violación del Artículo 209 Constitucional.

Desestimulando al ciudadano actor popular se pone en riesgo el mecanismo constitucional que busca proteger la moralidad administrativa y el patrimonio público.

2.6.9. Cargo. Violación del artículo 229 Constitucional.

Afirmar que los incentivos económicos es una ganancia de unos pocos, es desconocer la función autónoma que cumplen los operadores jurídicos.

2.6.10 Cargo. Violación del artículo 243 Constitucional.

2.6.11. Cargo. Violación del artículo 58 Constitucional.

Se debe respetar el derecho adquirido de los actores de acciones populares iniciadas antes de la ley que se cuestiona. Por lo cual se hace pertinente, se señala, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad.

3. Intervenciones a favor de la inexequibilidad.

3.1. Mauricio José Álvarez Tafur. La moralidad administrativa y el patrimonio público como derechos colectivos de rango constitucional han quedado desprotegidos, al derogarse la responsabilidad patrimonial solidaria entre los responsables del detrimento y el menoscabo a los recursos del Estado. Dicha responsabilidad no se podrá predicar de la sentencia, pues la solidaridad es solo aplicable por consagración legal y en ninguna otra parte de la ley 472 de 1998 se menciona referente alguno sobre ella. El juez administrativo de la acción popular se queda sin opciones para proteger una violación al interés colectivo que se ha reflejado en la pérdida de cuantiosas sumas de dinero, desencadenando con ello la pérdida de la confianza por parte de la ciudadanía en el control del interés general. Se afirma, se viola entonces el artículo 88 de la Constitución. Se indica que también se viola el artículo 209 constitucional por cuanto la moralidad pública solamente puede ser protegida por la acción popular, sin embargo ello ya no podrá ser así por cuanto el artículo fue derogado impidiendo la protección eficaz. Finalmente se señala que se viola el artículo 2 constitucional por cuanto con la derogatoria de las normas se desmonta de manera directa la garantía de poder contar con la información necesaria sobre los contratos objeto de control político. Por tales razones se solicita la inexequibilidad de la ley.

3.2. John Maximino Muñoz Tellez (sic). La desaparición del incentivo implica la desnaturalización de la acción popular y por ello devienen inconstitucionales los artículos 1 y 2 de la ley 1425 de 2010 pues en la práctica se está eliminando la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

3.3. Grupo de Acciones públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Progresividad. Se afirma que al eliminarse los incentivos en las acciones populares se está presencia de una política regresiva, por cuanto limita la efectividad de los derechos colectivos, coincidentes con los denominados derechos económicos, sociales y culturales. El hecho de retirar del ordenamiento un incentivo económico que motivaba a los ciudadanos a poner de presente la vulneración de ciertos derechos, incide innegablemente en la materialización de los mismos. La eliminación del incentivo es una política que retira el apoyo a aquellos accionantes consientes de la vulneración de los derechos colectivos, a quienes ha de reconocérseles el esfuerzo por su actividad protectora de derechos e incluso auxiliarlos ante la escasez de recursos para afrontar el proceso que se deriva de una acción popular. Ahora bien no pareciera ser una justa causa el ánimo de lucro derivado de la acción por cuanto es al juez a quien corresponden determinar si se está en presencia de una conducta fraudulenta y por ende hacer uso de los mecanismos de sanción necesarios. Por consiguiente, se indica, no es posible eliminar una disposición normativa que implica un retroceso en la protección de los derechos sociales y que careciera de una justificación razonable.

Solidaridad. La eliminación del incentivo implica una afectación a los actores populares ya que estos al suplir una obligación que recae en cabeza del Estado, disminuyen su patrimonio en los esfuerzos que invierten en la acción, mientras que el patrimonio estatal se mantiene intacto.

Se agrega que la eliminación de los incentivos afecta de manera grave los derechos de acceso a la justicia y protección de los derechos colectivos en el territorio nacional. Históricamente las acciones populares han permitido que grupos vulnerables afectados por la omisión de las autoridades estatales, hagan valer sus derechos permitiéndoles acceder a un proceso garantista donde prima el derecho sustancial sobre las formas jurídicas. El artículo 88 constitucional faculta al legislador para regular los temas atinentes a las acciones populares a través de la producción de normas, en este sentido el legislador tiene libertad de configurar el ordenamiento de acuerdo a lo que considere más conveniente; sin embargo resulta de vital importancia resaltar que esta libertad en cabeza del legislador debe respetar el marco establecido por los principios y derechos constitucionales.

Se indica que al suprimir el incentivo se está afectando el acceso a los derechos colectivos por las siguientes razones: (i) Se dificulta el acceso a la justicia en la medida que hace demasiado gravoso para el actor popular llevar el proceso con su propio dinero, más aún cuando no es obligación suya sino del Estado. (ii) No es una medida idónea para acabar la congestión judicial ya que no necesariamente por el hecho de que no se reconozca una retribución económica dejarán de violarse derechos colectivos. Los incentivos no pueden ser vistos como una forma de incrementar el patrimonio del individuo sino como una

herramienta que permite financiar la protección de derechos colectivos. (iii) Existen medidas que castigan a las personas que interpongan acciones populares por el incentivo, sin fundamento y de mala fe, como lo son las costas procesales. El incentivo solo debe ser otorgado a quien el juez considere, que por su gestión en pro de los derechos colectivos se hace merecedor.

Se adiciona que la ley 1425 de 2010 derogó las disposiciones contenidas en el Código Civil, abriendo paso a la desprotección de los derechos colectivos y olvidando los esfuerzos en que los actores populares incurren al momento de interponer una acción y llevar el caso. El reconocimiento de los incentivos económicos y su tasación por parte del juez, potencializa un mecanismo de participación ciudadana para la defensa de los derechos colectivos, basado en el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos.

Así las cosas, se solicita declarar la inconstitucionalidad de la ley demandada.

Debido a que la intervención es extensa se realizará un breve resumen de los principales argumentos. Se afirma que (i) era obligatorio darle el trámite de ley estatutaria a cualquier proyecto que quisiera modificar "los procedimientos y recursos para su protección" como es la ley 472 de 1998 sobre acciones populares, de esta forma se habría votado el proyecto de ley en más de una legislatura. (ii) Se señala que no hubo votación de la mayoría de los miembros de la comisión primera constitucional permanente de la Cámara de Representantes. (iii) No se realizaron consultas con la población discapacitada lo que torna la ley contraria a la constitución. (iv) En la comisión de conciliación no hubo representación de todas las bancadas y de quienes participaron en la discusión del proyecto. (v) Durante todo el trámite legislativo se vulneró el principio de publicidad. (vi) Los incentivos constituyen una parte significativa de los ingresos del Estado por ende el proyecto al establecer una disminución de los ingresos tenía que contar con la iniciativa gubernamental y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (vii) Se violó la unidad de materia por cuanto se derogaron apartes de unos artículos sobre los que no hubo discusión alguna. (viii) Se presentó en el trámite desviación de poder o vicios de la voluntad de los parlamentarios en el trámite del proyecto de ley. (ix) Se presentó elusión del debate al no contar con la información que sustentaba la argumentación. (x) La ley viola directamente el artículo 88 de la Constitución. (xi) Se presenta una vulneración del derecho a la igualdad. Por tales razones se solicita declarar la ley inexequible.

3.5. Estefany Pinto Solano.

Después de transcribir dos sentencias de la Corte Constitucional, se solicita la inexequibilidad de la ley 1425 de 2010.

4. Intervenciones a favor de la exequibilidad.

4.1. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa.

El incentivo económico en las acciones populares corresponde a un acto de discrecionalidad del Estado en cabeza del legislador a quien le pareció pertinente en su momento señalar un monto de dinero a favor del demandante que saliera triunfante en el fallo que pusiera fin a la acción popular. Dicho incentivo, entonces, responde a la potestad del Estado no un deber

que se le imponga en virtud de un derecho que se reconozca en la Constitución. Debe entenderse que la suma económica reconocida correspondía a un estímulo que el Congreso consideraba viable señalarlo en la ley, más no se puede afirmar que si en su momento no se hubiere dispuesto lo pertinente respecto del incentivo, se hubiera promulgado una ley inconstitucional.

No se puede considerar que si el incentivo económico desaparece se estarían violando los derechos colectivos que se pretenden proteger, por cuanto el fin mismo de este tipo de acción es el interés común por encima del interés particular, en tal sentido se le puede equiparar a otro tipo de acción pública como la de inconstitucionalidad, de la cual el ciudadano puede hacer uso sin que se reconozca estímulo económico alguno. El incentivo hace alusión a la liberalidad de configuración legislativa de la cual goza el Congreso de la República. Por tales fundamentos solicita declarar exequibles las normas demandadas.

4.2. Oscar David Gómez Pineda.

La abolición del incentivo económico de las acciones populares, no trasgrede el artículo 2° Constitucional, debido a que los fines esenciales del Estado y por ende la participación democrática permanecen incólumes. Efectivamente se han presentado mayor número de acciones populares desde 1991 pero no porque el incentivo económico sea esencial a las mismas, sino porque el constituyente decidió darles rango constitucional consagrando un procedimiento expedito que no se presentaba antes de 1991. Ahora bien, en ningún momento se están viendo afectados los recursos del fondo de derecho e intereses colectivos, con la entrada en vigencia de la ley 1425 de 2010 debido a que esta lo que abolió fue el incentivo económico del que se estaban viendo beneficiados los actores a quienes los fallos les fueran benéficos. Se agrega que tampoco se viola el principio de progresividad por cuanto un retroceso respecto de los derechos colectivos implicaría una trasgresión de su núcleo esencial, cosa que no sucede en el presente caso. Así las cosas, la libertad de configuración legislativa del Congreso implica que las normas puedan ser modificadas o extinguidas del ordenamiento jurídico, más aún si dicha determinación no viola ningún principio o valor constitucional.

Indica el interviniente que por el hecho de no reconocerse el incentivo económico desaparecerá la acción popular por cuanto si el demandante no tiene capacidad económica para la práctica de pruebas, podrá invocar el amparo de pobreza consagrado en la ley 472 de 1998. Finalmente se manifiesta que no existe vulneración del derecho a la igualdad por cuanto por el contrario se está restableciendo una igualdad toda vez que la acción de tutela y la acción de grupo no consagran incentivo económico alguno. Por los argumentos anteriores se solicita declarar exequible las normas acusadas.

4.3. Henry Sanabria Santos.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional. No se puede afirmar como lo hacen los demandantes que como la Sentencia C-459 de 2004 declaró ajustados a la Carta los artículo 39 y 40 de la ley 472 de 1998 no podía el legislador posteriormente derogarlos. Bajo ningún supuesto el efecto referido implica que una vez el juez constitucional se ha pronunciado sobre una determinada disposición de orden legal estableciendo que esta se ajusta a la constitución, el legislador queda impedido para modificar en algún sentido la norma que fue

estudiada por el tribunal constitucional. El hecho de que la Corte disponga que una determinada norma es ajustada a la Constitución, no impide que con posterioridad el legislador en ejercicio de sus funciones decida derogar dicha norma, como lo pretende hacer ver los actores. En consecuencia, consagrar un incentivo como eliminarlo, pertenece a la libertad de configuración del legislador.

No hay violación del principio de progresividad. El principio mencionado no implica que las regulaciones no puedan ser modificadas en alguno de sus ingredientes, máxime cuando estos son accesorios como lo es el tema de los incentivos. Es respecto del núcleo esencial de los derechos que debe procurarse la progresividad no respecto de los incentivos. El reconocimiento del incentivo dinerario no hace parte integrante del derecho mismo. Debe tenerse de presente que la ley 1425 de 2010 no derogó la ley 472 de 1998 sino simplemente dos artículos de la misma. El hecho de derogar los incentivos no significa que las acciones populares hayan perdido su importancia, transcendencia y sobre todo que dejen de ser instrumentos procesales idóneos para la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos. Se agrega que no es cierto que al desaparecer los incentivos el denominado fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos perderá su financiación pues olvidan los demandantes que dicho fondo se nutre de otros recursos y no exclusivamente de los provenientes de los incentivos.

La ley 1425 de 2010 se aplica a las acciones populares promovidas a partir de la vigencia de la ley y a las acciones en curso. El derecho al incentivo cobraba certeza solo hasta tanto hubiera una decisión de fondo sobre el asunto demandado. La causación del derecho a percibir el incentivo se producía únicamente hasta el día en que la providencia que contenía la sanción cobraba

Firmeza. Siendo las normas acusadas de naturaleza sustancial opera el llamado efecto general inmediato relativo a la aplicación de la ley en el tiempo, según el cual la norma despliega sus efectos desde que inicia su vigencia para todas aquellas actuaciones que comiencen en momento posterior. Así, para las providencias que se produzcan bajo el rigor de la nueva regulación, derivarán sus consecuencias jurídicas de ésta y no de la anterior, aun cuando el proceso mismo fuera anterior a los preceptos ahora acusados. Si el derecho al incentivo nacía con la sentencia mal podría reconocérsele incentivo a aquellos procesos que todavía no tengan sentencia en la cual se ordene el pago de dicho estímulo económico, lo otro eran solo expectativas. Acorde a la ley 153 de 1887 las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene.

Con base en los anteriores razonamientos se solicita declarar las normas acusadas exequibles.

4.4. Consejo de Estado.

El Presidente del Consejo de Estado interviene en el presente proceso de constitucionalidad realizando un juicioso examen sobre (i) los requisitos formales y sustanciales exigibles de las acusaciones de inconstitucionalidad formuladas en contra de una ley de la República, se expone porque (ii) la eficacia de las acciones populares como cauce procesal de protección de los derechos colectivos no se ve menguada por la eliminación del incentivo, (iii) se razona sobre el margen de libertad de configuración del legislador en el asunto materia de examen y

(iv) se argumenta sobre el principio de solidaridad y la ausencia de un modelo ético individual único prohijado por la Constitución Política, hacen constitucionalmente viable tanto reconocer como prescindir de la consagración de incentivos en la regulación sobre las acciones populares.

Específicamente, en relación con los cargos de las demandas, se afirma en relación con el expediente D-8433 que en las dos censuras no plantea contradicción alguna entre la ley acusada y la Carta Política, sino que se refleja una apreciación subjetiva que carece por tanto de certeza, pertinencia y especificidad. En relación con el segundo cargo se presenta un problema de la aplicación de la ley en el tiempo más no un problema constitucional.

Respecto del expediente D- 8435 no hay un solo de los cargos que realmente exponga una contradicción entre la ley demandada y dispositivo constitucional alguno pues el contenido de los reproches se circunscribe a apreciaciones personales del accionante , a expresar punto de vista subjetivos y carentes de respaldo acreditativo, por ende son argumentos carentes de especificidad y de pertinencia. No obstante, si se identifican dos ataques que pueden ameritar un pronunciamiento constitucional, el primero en relación con la posible violación del art. 13 constitucional por cuanto se deroga el incentivo de las acciones populares si se mantiene la política de recompensas en materia de política criminal, no obstante la comparación realizada carece de pertinencia en el presente asunto por cuanto son dos escenarios diversos. El segundo, se refiere al supuesto desconocimiento de la cosa juzgada constitucional sin embargo no existe relación alguna entre esto y la facultad del legislador de derogar sus propias previsiones normativas.

En relación con el expediente D-8440 se utiliza el mismo argumento de cosa juzgada constitucional luego el análisis es el mismo.

En lo referente a el expediente D- 8443 y en lo tocante a los tratados internacionales, dicho cargo hacer referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, categoría jurídica completamente disímil de la integrada por los derechos colectivos, que son los únicos cuya salvaguarda resulta procedente acudiendo a la utilización de la acción popular. Los restantes cargos son apreciaciones subjetivas, afirmaciones vagas carentes de sustento fáctico constatable, por tanto carecen de certeza, especificidad y pertinencia.

Respecto del expediente D-8449 la mayoría de los cargos son meras apreciaciones subjetivas y por tanto carecen de certeza, especificidad y pertinencia. En otro se refiere a la supuesta violación del artículo 13 al cual se dio respuesta atrás. Con relación a la violación de la confianza legítima en el evento de que existan litigios respecto de las consecuencias posiblemente causadas, estos hacen parte de otro tipo de procesos y no de los juicios de constitucionalidad. Tampoco era necesario tramitar la ley como ley estatutaria por cuanto en momento alguno se refiere a los derechos y libertades fundamentales sino a los derechos colectivos, categoría bien distinta. Además la ley atacada no se ocupa de un tema estructural de un proceso judicial o de un derecho fundamental.

Por último, en relación con el expediente D- 8454 la mayoría de los cargos adolece de los requisitos necesarios para pronunciarse de fondo, pues los cargos carecen de certeza, especificidad y de pertinencia. En momento alguno, además, se explica ni precisa en qué consistiría la imaginaria falsedad que se pretende atribuir a la exposición de motivos del

proyecto que posteriormente fue ley. Se insiste en la cosa juzgada constitucional ya referida atrás.

Por las razones expuestas, el Presidente del Consejo de Estado solicita desestimar por completo los cargos planteados por los demandantes y por tanto efectuar un pronunciamiento inhibitorio en relación con todas aquellas imputaciones respecto de las cuales así se impone por razón de los defectos ora formales ora sustanciales precedentemente puestos de presente y en relación con los demás, declarar exequibles las disposiciones demandadas.

4.5. Ministerio del Interior y de Justicia.

En consecuencia, se solicita que en caso de encontrar cumplidos los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos para realizar un examen de fondo respecto de los cargos señalados, se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

4.6. Fenalco.

Las demandas en general no cumplen con el requisito legal y constitucional de esbozar los razonamientos por los cuales las normas demandas vulneran la constitución. Ahora bien, se indica, la eliminación de los incentivos no implica lo mismo con la acción popular, esta existe sin necesariamente estar presentes los primeros. Lo contrario traería entonces que todas las acciones que los ciudadanos ejerzan en procura de buscar el bien común deberían contener una recompensa económica por parte del Estado. La eliminación de los incentivos no es regresiva puesto que ello llevaría al extremo absurdo de sostener que si no existe una recompensa económica que premie su utilización, la acción popular desaparece. Se adiciona que la eliminación del incentivo no deja sin herramientas a los actores para sopesar un posible desequilibrio en la carga probatoria, tampoco viola los artículos 13 y 29 porque no modifica la esencia de las acciones populares y garantiza que cualquier ciudadano pueda seguir ejerciéndola.

No se vulnera la cosa juzgada constitucional porque en la sentencia de la Corte se analizó simplemente si los incentivos eran constitucionales o no, nada se dijo respecto de su eliminación. Igualmente incurre en error los actores al confundir el término de sanción de una ley con el término de aprobación de la misma. Se solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

4.7. Asofondos de Colombia.

No se busca la eliminación de la acción popular ni se ataca la legalidad o constitucionalidad del establecimiento de recompensas. Con base en la el amplio margen de configuración normativa presente en el Congreso se expidió la ley atacada que busca corregir la situación inequitativa en la cual las acciones populares solo se inician por móviles particulares y no restablecer o evitar la vulneración de derechos colectivos. Específicamente se señala que no se violan el preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 4, y 6 de la Constitución por cuanto los demandantes consideran erradamente que la eliminación de los incentivos produce la eliminación de las acciones populares. De tal manera que carece de sustento el fundamento de que dicha decisión es regresiva. Se agrega que tampoco se violan los artículos

3,49,88,93,94 y 95 constitucionales debido a que no existe incompatibilidad entre las normas acusadas y los tratados internacionales; el principio de solidaridad es mal entendido por cuanto es totalmente contrario cuando se ejercitan acciones populares ineficientes que buscan interponer el ánimo exclusivo de lograr un incentivo. La Constitución no dispone que el Estado se encuentre obligado a establecer incentivos económicos para el ejercicio de acciones judiciales por lo cual su otorgamiento hace parte de la libertad de configuración por parte del legislador. Asevera la intervención que tampoco se violan los artículos 13, 29, 40 y 229 constitucionales, con el argumento que el fondo de defensa de derechos e intereses colectivos no se ve alterado estructuralmente en sus fuentes. En relación con la supuesta violación de los artículos 138 y 189-9 se indica que no existe un nexo causal entre los hechos y los fundamentos de los actores por tal razón dicho cargo carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Finalmente, no existe vulneración a la cosa juzgada constitucional por cuanto los incentivos no corresponden a un derecho patrimonial constitucional y por ende el legislador goza de libertad de configuración legislativa tanto para su establecimiento como su eliminación. Por las anteriores razones se solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

5. Intervenciones extemporáneas.

Por haber sido presentadas de manera extemporánea2 no serán tenidas en cuenta las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, de Yeison Hernán García Capera, de Mario Alejandro Patiño Escalante, de Hernán Dario Vargas Molina, de Giovanni Padilla Tellez, de Gilberto Toro Giraldo, de Diana Patricia Quintero M, de Catalina Gómez Duque y de Miriam Elena Daza Maestre.

6. Coadyuvancias

Se allegaron al presente proceso constitucional escritos de Jesús Antonio Espitia Marín, César Augusto Narvaez Otalvaro, Lorenza Villa Sosadias, Sandra Patricia Olmos Rubio y Jairo Enrique Vasquez Mojica, donde se coadyuvan las demandas y por ende la pretensión general de que se declare inexequible la ley 1425 de 2010.

7. Concepto del Procurador General de la Nación.3

Advierte el Ministerio Público que en el Concepto 5136 del 4 de abril de 2011, rendido en el trámite del expediente D-8392, se solicitó a la Corte declararse INHIBIDA para decidir de fondo en relación con los artículos 1° y 2° de la Ley 1425 de 2010, por ineptitud sustantiva de las demandas acumuladas, al considerar que los actores yerran al considerar que los incentivos en las acciones populares ya no existen, pues le dan a la derogatoria hecha de manera expresa por el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010 un alcance que no tiene. Se afirma que por cuanto en esta oportunidad los actores también fundan sus demandas en la misma consideración, respecto de ellas puede reiterarse lo que se dijo en el precitado concepto. La ideas principales de dicho concepto se centraron en:

– En las acciones populares subyace la protección de los derechos y de los intereses colectivos. Estos intereses, en un Estado Social y Democrático de Derecho, como el nuestro, prevalecen sobre los intereses particulares. Desde la perspectiva de los derechos y de los intereses colectivos, las acciones populares son medios idóneos para su protección. Desde la

perspectiva de las personas, las acciones populares son instrumentos efectivos para cumplir con el deber de participación en las decisiones que las afectan y para realizar el principio de solidaridad, al proteger derechos que son de todos.

– En el presente caso se demanda los dos artículos de la Ley 1425 de 2010, por medio de los cuales se deroga los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998. En los artículos derogados se regula el tema de los incentivos a los actores en las acciones populares. A partir de lo derogado el actor asume que dichos incentivos desaparecen del ordenamiento jurídico, y sobre esta base plantea su demanda de inconstitucionalidad. Es menester advertir, desde ahora, que el juicio del actor es erróneo, pues asume como cierta una circunstancia que no lo es.

– El actor ignora una circunstancia que es 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 que en la adición a la sentencia incluirá el incentivo adicional en favor del mismo.

– La expresión “fijará el monto del incentivo para el actor popular”, contenida en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, fue objeto de demanda de inconstitucionalidad. Esta demanda fue resuelta por la Corte por medio de la Sentencia C-511 de 2004, en la cual declaró exequible dicha expresión. La ratio de la decisión de la Corte es reiterar su jurisprudencia en el sentido de que el incentivo en las acciones populares no vulnera el principio constitucional de solidaridad.

– Es evidente que el actor yerra al considerar que los incentivos en las acciones populares ya no existen, pues le da a la derogatoria hecha de manera expresa por el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010 un alcance que no tiene. Luego de señalar el error, como se ha hecho, conviene precisar el correcto alcance de la derogatoria en comento, tarea que se realiza en los siguientes párrafos.

* Si bien es razonable fijar unos parámetros para determinar la cuantía de los incentivos en las acciones populares, como en su momento lo reconoció la Corte, no es menos razonable dejar en manos del juez, como lo hace la Ley 1425 de 2010 al derogar dichos los parámetros existentes, la tarea de fijar de manera ponderada y juiciosa, y sobre la base de un adecuado acervo probatorio, dicha cuantía. El juez tiene sobre el legislador la ventaja de conocer de primera mano, en cada caso, el propósito que persigue el actor, su diligencia, sus gastos y los daños a los derechos o intereses colectivos que se previenen o mitigan cuando la acción prospera.No sobra recordar que las entidades públicas tienen el deber de velar por los derechos e intereses colectivos, haya o no haya de por medio una acción popular

*

Con base en lo indicado, el Ministerio Público solicita a la Corte que se declare INHIBIDA para

decidir de fondo en relación con los artículos 1° y 2° de la Ley 1425 de 2010, por ineptitud sustantiva de las demandas acumuladas.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir la constitucionalidad de las normas legales, como las disposiciones demandadas, con base en el artículo 241 numerales 4° y 5° de la Constitución Política.

2. Idoneidad de los Cargos.

2.1. Cuestión Previa. Por cuanto existen dudas respecto de la idoneidad de los cargos formulados en la presente demanda, acorde con lo manifestado en el concepto de la Procuraduría General de la Nación que solicita que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, así como lo expresado por el Consejo de Estado en su intervención; esta Corporación analizará en un primer momento los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos respecto de los cargos de inconstitucionalidad y los confrontará con los acá realizados, para posteriormente , en el evento que se determine la existencia de un cargo idóneo, pronunciarse al respecto.

2.1.1. Requisitos para realizar un estudio de constitucionalidad.

2.1.1.1. La Corte no puede realizar un control de oficio. Una de las características del control de la Corte es su carácter no oficioso, pues esta Corporación solamente puede actuar en ejercicio de su competencia en los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Constitución. Está fuera del alcance de la Corte tratar de reconducir el alegato del accionante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo. En otras palabras, no puede la Corte Constitucional reelaborar, transformar, confeccionar o construir los planteamientos esbozados en la demanda con el propósito de que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que la misma Corte se pronuncie de fondo; por cuanto podría estar actuando como parte interesada y juez. De ahí, que la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación hayan sido enfáticas en determinar que si bien debe tener suma importancia el principio pro actione, dicha valoración, no puede ir hasta el punto de que la misma Corte estructure o edifique los planteamientos esbozados por el accionante con el propósito de que se instituyan como verdaderos cargos de constitucionalidad4. Así las cosas, “la Corte no puede seleccionar las materias acerca de las cuales va a pronunciarse y menos aún inferir los cargos de inconstitucionalidad o directamente construirlos, so pretexto de la índole popular de la acción o del principio pro actione, dado que, si ese fuera el caso, desbordaría su competencia y sería juez y parte”5.

El Decreto 2067 de 1991 tiene origen constitucional. En efecto, el artículo 23 transitorio6 de la Constitución de 1991 determinó revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dictara mediante decreto el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que debieran surtirse ante la Corte Constitucional. Así las cosas, en uso de las facultades constitucionales señaladas, se dicta el Decreto 2067 de 1991 el cual

determina en su artículo 2° los requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionaldiad. Al respecto se tiene:

ART. 2º—Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

Las anotadas exigencias no son simples formalidades; por el contrario, esta Corporación ha indicado que el trámite procesal y las actuaciones y juicios que están señalados en el Decreto 2067 de 1991 son los parámetros a los que debe estar sujeta la Corte Constitucional por ser el desarrollo de los postulados constitucionales.7

En este orden de ideas, las exigencias contenidas en el artículo 2° del decreto 2067 no se constituyen en requisitos formales o superficiales – téngase presente que estos son señalados por un decreto de origen constitucional – sino que en realidad son parámetros esenciales para activar los requerimientos constitucionales y competenciales en cabeza de la Corte Constitucional. Así pues, quien pretenda hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad (i) debe señalar la norma acusada como inconstitucional, transcribir el contenido de esta o anexar un ejemplar de publicación oficial de la misma, (ii) establecer claramente cuáles son las disposiciones o normas constitucionales que estima se vulneran con la norma acusada, (iii) esbozar los razonamientos y argumentos por los cuales considera que las normas acusadas vulneran disposiciones constitucionales, (iv) señalar el trámite requerido por la Constitución y la forma en que fue violentado y (v) los argumentos por los cuales la Corte es competente para conocer del asunto. Estos requisitos son pedidos mínimos, aceptados constitucionalmente, para que cualquier ciudadano pueda hacer uso de la acción de constitucionalidad que tiene carácter público. Estas exiguas exigencias propenden para que la Corte no actué de oficio sino que lo realice, en materia de control de constitucionalidad, a solicitud del ciudadano; evitando como se ha señalado atrás que se actué como parte interesada y como juez.

Así las cosas, aunque los dos primeros requisitos solamente requieren del señalamiento de normas (unas violatorias y otras violadas), lo cierto es que el tercer requisito implica una carga argumentativa a través de la cual el demandante exponga los razonamientos, reflexiones, consideraciones y juicios por los cuales las normas constitucionales han sido vulneradas. Precisamente, dichos razonamientos deben demostrar que existe una contradicción entre las normas acusadas y las normas constitucionales. En su función interpretativa de las normas legales respecto de la Constitución, la Corte ha señalado

respecto del numeral 3 del artículo 2 del decreto 2067 de 19991, la necesidad de que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten efectivamente con cargos que sustenten la violación de la Constitución. Lo anterior, con el propósito de que esta Corporación pueda efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada. Es este análisis el que le permite a esta Corte, decidir – como lo exige el artículo 241 constitucional- el asunto de fondo.

En efecto, la competencia constitucional de la Corte establecida en el artículo 241, implica el ejercicio de decidir, entendiendo dicha actividad como el resultado de una discusión constitucional. En este orden de ideas, para que la Corte pueda determinar un resultado a la luz de la norma constitucional que le otorga competencia, es indispensable que se le plantee una discusión constitucional.

Pues bien, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento o soporte a una discusión constitucional. Ciertamente, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control; los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado. Y no por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a " razonamientos " que no permiten estructurar una discusión constitucional y por ende impidan tomar una decisión de fondo.

Así las cosas, esta Corporación ha especificado a través de su jurisprudencia el contenido de los requisitos mínimos señalados por el artículo 2° del Decreto 2067 y ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.8

2.1.1.3 En este orden de ideas se ha venido afirmando que el cargo será claro si permite comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, (i) no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, (ii) sino que quien la lea – en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Igualmente (iii) sería insuficiente señalar que un artículo de una ley vulnera una norma constitucional si el demandante no indica en lo más mínimo porque considera que la norma legal es inconstitucional. No se está en presencia de un cargo claro cuando (iv) no existe lógica en la exposición de la secuencia argumentativa.9.

2.1.1.4. La certeza en el cargo se refiere a que (i) éste recaiga sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, (ii) que ataque la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, (iii) los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, (iv) ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente. Los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "texto normativo". (v) Los supuestos, las conjeturas, las

presunciones, las sospechas y las creencias la demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto. Tampoco se está en presencia de un cargo cierto si (vi) la transcripción de la norma acusada, por cualquier medio, no es fiel, ni auténtica y ni verificable a partir de la confrontación de su contexto literal. No existe un cargo cierto cuando (vii) se demanda una interpretación de una norma y esta no es plausible ni se desprende del contenido normativo acusado. 10

2.1.1.5. La especificidad como parámetro del cargo y razonamiento de la demanda, indica que estos (i) deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Así las cosas, (ii) los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones "vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales "que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado (iii) sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada. Exige el requisito de especificidad que (iv) al menos se presente un cargo concreto contra la norma demanda, que permita comprobar la existencia de una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley que se acusa y el texto constitucional que resulta vulnerado. 11

2.1.1.6. Respecto del requisito de la pertinencia del cargo se ha afirmado que debe tener una (i) naturaleza constitucional. Es decir, que (ii) los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual (iii) no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada (iv) basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias; en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada. (v) Tampoco existirá pertinencia si el cargo se fundamente en deseos personales, anhelos sociales del accionante o en el querer del accionante en relación con una política social. Igualmente un cargo es pertinente si (vi) se desprende lógicamente del contenido normativo de la disposición que se acusa. 12

2.1.1.7. Finalmente, el cargo es suficiente si despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.13

2.1.1.8. Carga argumentativa adicional cuando se trata de la supuesta vulneración del derecho de igualdad.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado una carga argumentativa superior por parte del accionante cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad. Así las cosas, el juicio de posible violación del derecho de igualdad exige la carga argumentativa de definir y aplicar tres etapas: (i) determinar cuál es el criterio de comparación ("patrón de igualdad" o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica

existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.14

Al respecto la Corte ha señalado:

"En cuanto a la correcta estructuración del cargo por violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que el demandante tiene una importante carga argumentativa porque, salvo que se trate de la utilización de los denominados "criterios sospechosos de discriminación" a que hace referencia esa regla superior, el legislador goza de amplio margen de configuración normativa del principio de igualdad. Por esa razón, al demandante corresponde definir los sujetos de comparación, el término de comparación que se emplea para ejercer el control de constitucionalidad y debe establecer suficientes razones para concluir que el trato jurídico previsto en la ley repugna con la Constitución. (…)15

Por consiguiente, la carga argumentativa debe tener un alto grado de precisión, en aquellos casos donde se pregone la vulneración del derecho de igualdad. Dicha precisión repercute de manera directa en la suficiencia del cargo. Esta exigencia lo que busca proteger en últimas es la libertad de configuración legislativa que solo se vería inicialmente menguada cuando se esté en presencia de "criterios sospechosos de discriminación".16 En consecuencia, para poder demostrar el exceso del legislador en uso de su libertad es indispensable "demostrar cómo, en un caso específico, una regulación diversa constituye realmente una trasgresión de principios constitucionales como la igualdad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la proscripción de la arbitrariedad. En otras palabras, las demandas de inconstitucionalidad fundadas en la supuesta vulneración del principio de igualdad deben demostrar que al regular un aspecto puntual de la realidad jurídica, el legislador actuó de manera desproporcionada, irrazonable o decididamente discriminatoria, pues de conformidad con el análisis que de ello haga el actor, diseñó un tratamiento diverso para situaciones fácticas que requerían una regulación similar"17

2.1.2. Idoneidad de los cargos presentados en las demandas bajo estudio.

2.1.2.1. Supuesta Violación del Preámbulo Constitucional.18

2.1.2.1.1. Se afirma en las demandas que "al derogarse las normas que consagran los incentivos económicos se está desmotivando a los ciudadanos y organizaciones cívicas, comunitarias y populares, para que no continúen participando de manera legal, democrática y solidaria y participativa, en garantizar el control del poder político, la fiscalización de la función pública y la defensa solidaria de los derechos e intereses colectivos."

Al respecto encuentra esta Corte que la aseveración carece del requisito de certeza. En efecto, se asegura que las normas acusadas están desmotivando a los ciudadanos y a organizaciones sociales en la defensa de los derechos e intereses colectivos. Así las cosas, se está extrayendo de las normas demandadas unas consecuencias que recaen en la subjetividad de quien argumenta y que objetivamente no devienen del cuerpo normativo demandado. La supuesta desmotivación en ciudadanos y organizaciones sociales, producida

por las normas acusadas, no es más que una valoración ajena a las disposiciones demandadas y provenientes de la convicción de quien la alega. Por tal razón, dicha apreciación subjetiva no puede estructurar un cargo de inconstitucionalidad.

2.1.2.1.2. Se indica que "La ley que derogó los incentivos es manifiestamente contraria a los sentidos, fines y principios del preámbulo, pues intempestivamente se cambió el rumbo histórico de la eficaz y necesaria institución jurídica de la acción popular." Se agrega "que se está produciendo un marco jurídico que no es justo, solidario, democrático y participativo" y que se "trasgrede la base fundamental de la participación democrática de la comunidad en el control del poder político, la fiscalización de la función pública y la defensa judicial de los derechos e intereses colectivos, atentando gravemente contra la teoría de los pesos y contrapesos populares y la finalidad constitucional de que los ciudadanos del Estado Colombiano, tengamos verdaderas garantías para participar de manera masiva, democrática y solidaria, en la consecución de un orden político, económico y social más justo."

No se logra en momento alguno estructurar un cargo de constitucionalidad, por cuanto se efectúan manifestaciones generales que no son demostradas y sustentadas como lo exige un cargo de constitucionalidad. No basta con señalar que se viola la Constitución porque no se cumple un principio, porque no se cumple un fin o porque no se hace efectiva una garantía. Es necesario en sede de constitucionalidad fundamentar las razones por las cuales se encuentra que la disposición acusada produce dichos atentados a la Constitución. En este orden de ideas, se encuentra que no se cumple con el requisito de claridad.

2.1.2.1.3. Finalmente se señala que "derogar el incentivo económico es un despropósito para quienes propenden por la garantía de todo orden, cuando la finalidad de la ley tiene que ser letra viviente y no muerta, por lo tanto habría que fortalecer mecanismos como el que nos ocupa en lugar de desmontarlos."

La afirmación anterior carece de la certeza indispensable para estructurar un cargo de inconstitucionalidad. Ciertamente, la afirmación según la cual la derogatoria contenida en las normas acusadas es un "despropósito", no es más que una apreciación personal y subjetiva de quien la realiza. En consecuencia, no se fundamenta un cargo de inconstitucionalidad.

2.1.2.2. Supuesta Violación del Artículo 1° Constitucional19.

2.1.2.2.1. Se indica que "derogar los artículos atacados, que eran un mecanismo para conjurar la negligencia, imprudencia, impericia, desmanes, etc, desestimula la acción [popular] que lo que busca es la protección del interés general". Acorde con los planteamientos esbozados anteriormente (numeral 2.1.2.1.1.) y por cuanto se parte de la base que las normas acusadas desestimulan la acción popular, estos fundamentos carecen del requisito de certeza.

2.1.2.2.2. Se afirma que "resulta inadmisible que una ley de escasos 4 reglones, sin ningún criterio razonable o motivación, entre a derogar los citados artículos de la ley 472 de 1998, que como se demuestra fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional"

Entiende esta Corte, que los fundamentos esgrimidos si bien no constituyen un cargo

dirigido a la posible vulneración del artículo 1° constitucional, si plantean una supuesta contradicción con la Constitución, debido a que la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República, habría sido excesiva, al desconocer un precedente constitucional. Por tal razón, esta Corte con base en los argumentos anotados entiende que se estructura un cargo de inconstitucionalidad por el aparente exceso del legislador al dictar una ley supuestamente contraria a una sentencia constitucional. (art. 150 constitucional).

2.1.2.2.3. Se indica que "El incentivo es necesario para que los actores se vean motivados, si no es así, no hay manera de obligar a los ciudadanos a actuar a favor de todos. El principio de solidaridad no puede esperarse del conglomerado a sus propias expensas, no puede confundirse solidaridad con gratuidad, necesariamente hay que promocionar y además estimular la actividad a favor de quienes lo necesiten. De mantenerse la ley atacada continuaría la violación al principio de solidaridad"

El presente argumento carece de los requisitos de certeza y claridad. En relación con el primero, se parte de la base de una conjetura o creencia de quien demanda respecto de la supuesta falta de motivación que producirían las normas acusadas en los ciudadanos que pretenden defender derechos e intereses colectivos. En cuanto al segundo, simplemente se enuncia una posible violación al principio de solidaridad sin explicar ni razonar el sustento de dicha afirmación.

El fundamento mencionado carece de certeza por cuanto se sustenta el cargo en una supuesta consecuencia – acorde con el análisis subjetivo de quien de manda- de las normas acusadas, consistente en una aparente merma de eficacia de la acción popular.

2.1.2.3. Supuesta Violación del Artículo 2° Constitucional.20

2.1.2.3.1. Se expresa que con las normas acusadas "Se disminuye la efectividad de los derecho colectivos, pues basta mirar al pasado y recordar cuantas acciones populares eran tramitadas en el territorio nacional antes de la entrada en vigencia de la ley 472 de 1998."

Por cuanto se parte de una presunción personal de quien demanda- esto es, que se disminuye la efectividad de los derechos colectivos- los argumentos carecen de la certeza necesaria, acorde a lo ya esbozado (numeral 2.1.2.2.4)

2.1.2.3.2. Se manifiesta que la ley 472 de 1998 "determinó en el artículo 70 la creación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dicho fondo fue creado para financiar y promover las acciones populares en procura de lograr la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos. Con la expedición de la ley atacada se está disminuyendo considerablemente los recursos financieros del fondo , pues la ley no previó como serían suplidos los recursos dejados de percibir por éste, lo que implica una inoperancia administrativa por parte del mismo, pues ya no podrá financiar, ni promover la protección de los derechos e intereses colectivos."

La sustentación precedente carece del requisito de certeza. En primer lugar, se parte de una sospecha personal de quien demanda, esto es, que las normas acusadas disminuyen los recursos de un fondo de origen legal. Presunción esta que no deviene objetivamente de los textos acusados. En segundo lugar, se busca confrontar los artículos acusados de la ley 1425

de 2010 con el artículo 70 de la ley 472 de 1998. Presunta contradicción legal que escapa a la competencia de esta Corte.

2.1.2.3.3. Se afirma que las normas acusadas violan los derechos "cuando una persona de escasos recursos quien intenta iniciar la acción popular por vulneración de los derechos colectivos, no puede hacerlo por no contar con los recursos suficientes para sufragar los gastos de publicación, notificación, copias, honorarios, pago de peritos, por cuanto el fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos ya no cuenta con dinero para costear las necesidades que tenga un ciudadano al cual se le concedió el amparo de pobreza"

Nuevamente, los argumentos expuestos, carecen del requisito de certeza. El demandante partiendo de una personal conjetura supone que las normas acusadas dejarán sin recursos al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos lo que en consecuencia afectaría a unos eventuales ciudadanos de escasos recursos que pretendan iniciar la acción popular. Todo el sustento se estructura en una suposición del accionante.

2.1.2.4. Presunta Violación del artículo 3° Constitucional.21

2.1.2.4.1. Se señala que "El mecanismo de la acción popular es uno de los ejemplos relevantes del interés por la cosa pública por parte de los ciudadanos, donde ejercen control para evitar excesos y defectos en la acción u omisión de las funciones públicas. Por lo tanto, derogar el incentivo es desestimular la acción constitucional que pone en grave riesgo el control social que a todos atañe."

Como se ha mencionado anteriormente, dicho fundamento carece de certeza, por cuanto se estructura en una conjetura y sospecha personal de quien demanda, al considerar que las normas acusadas desestimulan la acción popular de origen constitucional.

2.1.2.5. Presunta Violación del artículo 6° Constitucional.22

2.1.2.5.1. Se afirma que "Derogar los artículos atacados, que eran un mecanismo para conjurar la negligencia, imprudencia, impericia, desmanes, etc, desestimula la acción que lo que busca es la protección del interés general."

Acorde con los argumentos que esta providencia viene exponiendo, el presente fundamento carece del requisito de certeza.

2.1.2.6. Presunta Violación del artículo 8° Constitucional23

Las interpretaciones subjetivas del demandante en relación a que las normas acusadas desmotivan, impiden y obstaculizan obligaciones del Estado, confirman la falta de certeza del cargo, por cuanto son meras suposiciones de quien acude a la acción de inconstitucionalidad.

2.1.2.7. Presunta Violación del Artículo 13 Constitucional.24

2.1.2.7.1. Se indica que las normas demandadas violan el derecho a la igualdad por cuanto el Estado cuenta con una política de pago de recompensas a personas que colaboren con la fuerza pública. Al respecto se manifiesta que

“Los actores populares y las organizaciones cívicas, comunitaria, populares y similares están recibiendo un trato injusto, diferenciado y desproporcionado respecto de otro grupo de ciudadanos denominados “informantes de la fuerza pública” a los cuales el Congreso de la República no les ha derogado los incentivos económicos otorgados por su colaboración en la protección del derecho colectivo a la seguridad ciudadana y continúan teniendo derecho a recibir multimillonarias recompensas.” Se agrega, respecto del Gobierno Nacional y el Congreso de la República que “no derogaron las multimillonarias recompensas e incentivos económicos, establecidos para los verdaderos caza recompensas o informantes de la fuerza pública. Dicho tratamiento desigual en la ley, resulta inconstitucionalmente injustificado, desproporcionado, inconveniente e irrazonable.”

Acorde con los presupuestos teóricos de esta providencia (numeral 2.1.1.8) la carga argumentativa cuando se pretende demostrar la violación del derecho de igualdad es superior. Dicha carga exige aplicar tres etapas, una primera que consiste en establecer el criterio de comparación (tertium comparationis). Pues bien, en el presente caso, las demandas someramente esbozan como grupo a comparar los incentivos económicos recibidos por los “informantes de la fuerza pública”. No obstante, los demandantes en momento alguno definen si los incentivos en discusión son susceptibles de comparar y menos aún si son de la misma naturaleza; una segunda, que exige que desde la perspectiva fáctica y jurídica se establezca si existe un tratamiento desigual entre iguales, análisis no realizado en ninguna de las demandas; y una tercera, donde se debe determinar si el tratamiento desigual es justificado constitucionalmente o no, estudio no efectuado en las demandas. Como se observa, las demandas se limitaron a señalar que el supuesto tratamiento desigual era inconstitucional, injustificado, desproporcionado, inconveniente e irrazonable, sin exponer en momento alguno los razonamientos de dichas aserciones. Debe recordarse que

“las demandas de inconstitucionalidad fundadas en la supuesta vulneración del principio de igualdad deben demostrar que al regular un aspecto puntual de la realidad jurídica, el legislador actuó de manera desproporcionada, irrazonable o decididamente discriminatoria, pues de conformidad con el análisis que de ello haga el actor, diseñó un tratamiento diverso para situaciones fácticas que requerían una regulación similar”25 Por tal razón, el cargo presentado no cumple los estándares mínimos para realizar un estudio respecto del derecho de igualdad.

2.1.2.7.2. Se manifiesta que las normas acusadas violan los derechos de las personas de escasos recursos que pretenden iniciar una acción popular por cuanto “el fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos ya no cuenta con dinero para costear las necesidades que tenga un ciudadano al cual se le concedió el amparo de pobreza. Se viola la igualdad por cuanto esta persona de escasos recursos no tiene un tratamiento igual respecto de quienes si tienen dinero para sufragar esos gastos.”

Con base en los expuesto en el numeral anterior, el presente cargo no reúne los requisitos mínimos para estudiar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad; si bien se señala un patrón de comparación- como serían las personas que si tienen dinero para sufragar gastos- lo cierto es que no se verifican argumentos algunos en relación con la naturaleza de los sujetos a comparar, las razones fácticas y jurídicas por las cuales deben ser asimilados y por

ende, menos aún, porque dicha desigualdad supuesta no cumple con la Constitución.

2.1.2.8. Supuesta Vulneración de los Artículos 29, 53 y 58 Constitucionales.26

2.1.2.8.1. Se señala que "Se desconoce el derecho que tienen los ciudadanos a ser juzgados bajo las leyes preexistentes al acto que se imputa, por cuanto las acciones populares interpuestas con anterioridad al 29 de diciembre de 2010 y en vigencia de los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, no tendrían derecho al incentivo, pues se aplicaría la ley 1425 de 2010." Se adiciona que los abogados que iniciaron acciones populares antes de la ley 1425 de 2010 "cuando se produzcan los fallos no se les va a reconocer el incentivo que estaba estipulado anteriormente, sino unas agencias en derecho que no alcanzan ni siquiera dos salarios mínimos. Lo cual se vuelve más lamentable si el abogado llevas varios años y varias instancias tramitando el proceso" razón por la cual se afectarían los derechos adquiridos.

El cargo se sustenta en la ocurrencia imaginaria de quien demanda en relación a la manera como serán aplicadas las normas acusadas. En efecto, se afirma que aplicándose las normas acusadas, las personas que iniciaron acciones populares antes de la vigencia de la ley en cuestión, no tendrían derecho al incentivo. Dichas disquisiciones relacionadas con la forma como será aplicada la ley, escapan a un estudio de fondo de constitucionalidad, por cuanto el cargo carece del requisito de pertinencia.

El presente cargo carece de la claridad indispensable en sede de constitucionalidad, por cuanto se realiza un cuestionamiento respecto de la falta de estudio del Congreso a dictar la ley acusada, pero no se mencionan sustentos respecto de la contradicción con la Constitución y menos respecto del Artículo 29 que se estima vulnerado.

2.1.2.9. Supuesta Violación de los Artículos 40, 49, 72, 88, 95-2, Constitucionales.27

Los sustentos esgrimidos para demostrar la violación de los presentes artículos constitucionales se basa en la supuesta desmotivación y la falta de estímulo que – en opinión de los demandantes- producen las normas acusadas en las personas que piense interponer una acción popular. Como se advertido con suficiencia, dichos argumentos carecen de certeza.

2.1.2.10. Supuesta Violación del Artículo 83 Constitucional.28

2.1.2.10.1. Se manifiesta que "Se vulnera la confianza legítima de las actuaciones entre el Estado y los administrados. Al derogar la consolidación de un derecho a los incentivos económicos, que ya se habían sido reconocidos de manera particular y concreta para los actores populares y las organizaciones cívicas, populares, comunitarias y similares, dedicadas a la defensa permanente y solidaria de los derechos e intereses colectivos, se está vulnerando la confianza legítima de éstos."

Entiende esta Corporación, en aras del principio pro actione, que el demandante está cuestionando la facultad del legislador para derogar los incentivos en materia de acciones populares, situación que en su opinión afectaría la confianza legítima de las organizaciones cívicas, populares y comunitarias dedicadas a la defensa de los derechos e intereses colectivos. Así las cosas, se estaría en presencia de un cargo de inconstitucionalidad basado

en la supuesta falta de competencia del legislador para derogar los incentivos de las acciones populares.

2.1.2.11. Supuesta vulneración de los artículos 138 y 189-9 Constitucionales.29

2.1.2.11.1. Se afirma que "Habiendo culminado el periodo legislativo el 16 de diciembre de 2010, no existe explicación en qué fecha fue remitido a sanción presidencial los antecedentes legislativos que conllevan que el 29 de diciembre del mismo año se sancione la ley 1425"

El presente cargo no tiene claridad, por cuanto la argumentación no tiene un hilo conductor, la idea expuesta no es comprensible y además no se esgrime razonamiento alguno en qué consiste la presunta contradicción con los artículos constitucionales.

2.1.2.12. Presunta Violación del artículo 153 Constitucional.

Se afirma que la ley acusada debió tramitarse a través del procedimiento propio de una ley estatutaria pues al derogar incentivos económicos en las acciones populares y todas las disposiciones que le sean contrarias reguló derechos y deberes fundamentales de las personas, procedimientos y recursos para su protección, normas relativas a la administración de justicia y eliminó un eficaz mecanismo de participación ciudadana. Con base en lo anterior, el proyecto de ley no se aprobó en una sola legislatura.

Encuentra esta Corporación que en el presente caso existe un cargo de inconstitucionalidad.

2.1.2.13. Presunta violación de los artículos 209 y 229 Constitucionales.30

2.1.2.13.1. Se señala que los derechos referidos se ven amenazados porque se disminuye "el control social en razón a que la ausencia de estímulo como lo es el incentivo indica que se puede hacer más latente y gravoso el problema de corrupción administrativa. Se afecta el acceso a la administración de justicia al no ser considerado el principio de gratuidad en las expensas que se requieren para poner en marcha el aparato judicial."

Los mínimos fundamentos esbozados carecen de los requisitos certeza y pertinencia requeridas. Ciertamente, en primer lugar, la conjetura íntima del demandante respecto a que las normas acusadas pueden hacer más gravosa la corrupción administrativa, es una valoración de quien demanda pero que no constituye cargo de constitucionalidad; en segundo lugar, la supuesta afectación a la administración de justicia no deviene objetivamente de las normas acusadas, razón por la cual no se podría efectuar un estudio de fondo en materia constitucional.

2.1.2.14. Supuesta vulneración del artículo 243 Constitucional.31

2.1.2.14.1. Se indica que "La Corte Constitucional mediante sentencia C-459 de 2004 determinó la constitucionalidad del incentivo económico bajo los parámetros estrictos de análisis de principios y valores constitucionales que contradicen la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la ley 1425 de 2010."

Por cuanto se cuestionan los motivos del Congreso de la República para dictar la ley

demandada, el cargo carece de claridad por cuanto no se esgrime argumento alguno de contradicción con la Constitución.

2.1.2.14.2. Se expresa que "El Congreso de la República al derogar los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, que fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, está poniendo a los Colombianos en un sistema jurídico inestable y sin seguridad jurídica, pues la Corte declara la exequibilidad de unas normas y posteriormente sin fundamento el Congreso las deroga pasando por encima de la decisión del tribunal constitucional."

El presente cargo discute la libertad de configuración legislativa del legislador al derogar unas normas que la Corte Constitucional había declarado exequibles. En este sentido se estaría en presencia de un cargo de inconstitucionalidad con base en los expresado en el numeral 2.1.2.2.2.

2.1.2.15. Supuesta Vulneración de los artículos 365, 256-4. 268-2, 277-5 y 343 Constitucionales.32

2.1.2.15.1. Se señala que "Con la derogatoria de los artículos tantas veces mencionados, se deja sin motivación al demandante y por lo mismo resulta vulnerado el principio de eficacia. Si no hay compensación por la carga asumida, la acción se convertirá en mera retórica y por lo tanto dejará de ser eficaz."

Acorde con los planteamientos de esta providencia, por cuanto el cargo se estructura sobre la supuesta desmotivación en las personas que producen las normas acusadas, este carece de certeza.

2.1.2.16. Violación de Tratados Internacionales.33

2.1.2.16.1. Se afirma que las normas acusadas vulneran el principio de progresividad de los derechos colectivos establecido en los tratados internacionales. Al respecto se dice que " Había sido una evolución legislativa el conceder incentivo a los actores, se había progresado en la protección de los derechos colectivos, por cuanto el Estado además de promocionar la defensa de los derechos, la estimulaba premiando al actor diligente, altruista y oportuno. Con la ley atacada, se actúa con una mentalidad regresiva. El Congreso de la República está obligado a ser progresista en la legislación decretada cuando se trata de la protección de los derechos; así, si en un momento dado consideró premiar con un incentivo al actor popular que demandara justamente y lo consignó en la ley, no puede intempestivamente – con actitud regresiva- desmontar la gratificación que ya habían ganado los actores y la defensa de los derechos colectivos. Así las cosas, la libertad con que cuenta el Congreso de cambiar las condiciones de una ley anterior no es absoluta, se presume la inconstitucionalidad de una medida regresiva y para desvirtuar la presunción debe existir plena justificación de la medida, además de ser adecuada y proporcionada. Cosas que no suceden en el presente caso."

Los artículos que se estiman quebrantados son el artículo 2° del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, así como el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El primero de ellos señala que los Estado se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la

cooperación internacionales, especialmente económica y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el tratado. Por su parte, el segundo, indica que los Estados se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la organización de Estado Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por la vía legislativa u otros medios apropiados.

Acorde con la argumentación precedente encuentra esta Corte que se está en presencia de un cargo de inconstitucionalidad.

2.1.3. Conclusión.

Por las razones anteriormente expuestas esta Corte:

(i) Se inhibirá en relación con los cargos por supuesta vulneración del preámbulo y de los artículos 1, 2, 3,4, 6, 8, 13, 29, 40, 49, 53, 58, 72, 83, 88, 95-2, 138,189-9, 209, 229, 243, 254-4, 268-2, 277-5, 343 y 365 de la Constitución Política; por ineptitud sustantiva de la demandas.

(ii) Los cargos que cuestionan (i) la ausencia del trámite de ley estatutaria, la

libertad de configuración legislativa del Congreso de la República al dictar las normas acusadas, es decir relacionados con la falta de competencia para derogar los incentivos establecidos por la ley 472 de 1998 para las acciones populares y la falta de competencia al proferirse la ley demandada desconociendo una sentencia de la Corte Constitucional (C- 459 de 2004); así como el cargo por violación del principio de progresividad, serán objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación.

2. Cosa Juzgada Constitucional

La Corte constata que mediante Sentencia C- 630 de 2011 se declaró la exequibilidad de los artículos 1° y 2° de la ley 1425 de 2010. Entre otros cargos, el análisis jurídico de dicha sentencia se centró en (i) la supuesta vulneración de la ley 1425 de 2010 de los artículos 152 y 153 constitucionales que establecen la obligatoriedad en unas especiales materias de seguir el trámite de ley estatutaria, (ii) en la supuesta vulneración de la ley acusada del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional respecto de la sentencia C- 459 de 2004 y la supuesta extralimitación de la competencia del Congreso de la República y (ii) la supuesta violación del principio de progresividad señalado en los tratados internacionales.

En este orden de ideas, y luego de confrontar los cargos esbozados anteriormente mencionado con la Constitución, la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 630 de 2011 decidió declarar los artículos 1° y 2° de la ley 1425 de 2010 exequibles.

Pues bien, la presente demanda acusa de inconstitucional el artículo 1° de la ley 1425 de 2010 y en consecuencia el artículo 2° de la misma ley, por los mismos cargos estudiados en la Sentencia C-630 de 201. En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto

en la Sentencia C- 630 de 2011 respecto de los cargos formulados en este proceso. Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional , en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo colombiano y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE

Primero. Declarar ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-630 de 2011 que declaro exequibles los artículos 1° y 2° de la ley 1425 de 2010.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL

MAGISTRADO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-631-11

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-631 del 24 de agosto de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), fallo en el que la Corte decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011, que declaró exequible la Ley 1425 de 2010 "por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998. Acciones Populares y de Grupo".

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

Este es el motivo que sustenta esta aclaración de voto.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

2 Informe de la Secretaria General de la Corte Constitucional. Folio 535 y ss.

3 Concepto No 5146 recibido en la Corte Constitucional el 13 de abril de 2011.

4 Ver entre otras las Sentencias C-1031 de 2002, C-428 de 2008 y C-689 de 2009.

5 Sentencia C-428 de 2008.

6 ART. TRANS. 23.—Revístese al Presidente de la República de precisas facultades

extraordinarias para que dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la Constitución dicte mediante decreto, el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

En todo tiempo el Congreso podrá derogar o modificar las normas así establecidas.

Mientras se expide el decreto previsto en el inciso primero, el funcionamiento de la Corte Constitucional y el trámite y despacho de los asuntos a su cargo, se regirán por las normas pertinentes del Decreto 432 de 1969.

7 Autos de Sala Plena: A-022 A de 1998, A- 018 de 2008, A- A-019 de 2008, A-281 de 2008, A-216 de 2009 , A-274 de 2009; entre otros.

8 Sentencia C-1052 de 2001, Auto de Sala Plena 032 de 2005.

9 Respecto del requisito de claridad, se pueden consultar entre otras las Sentencias C- 540 de 2001, C- 1298 de 2001, C-039 de 2002, C- 831 de 2002, C-537 de 2006, C-140 de 2007.

10 En relación con el requisito de certeza se pueden observar entre otras las Sentencias C-831 de 2002,C- 170 de 2004, C- 865 de 2004,C-1002 de 2004, C-1172 de 2004, C-1177 de 2004, C-181 de 2005, C-504 de 2005, , C-856 de 2005, C-875 de 2005, C-987 de 2005, C-047 de 2006, C-156 de 2007, C-922 de 2007, C-1009 de 2008, C-1084 de 2008, C-523 de 2009.

11 El requisito de especificidad ha sido desarrollado por sentencias como la C- 572 de 2004, C-113 de 2005, C- 178 de 2005, C-1192 de 2005, C-278 de 2006,

12 En relación al requisito de pertinencia se pueden consultar las sentencia C- 528 de 2003, C-1116 de 2004, C-113 de 2005, C-178 de 2005, C-1009 de 2005, C-1192 de 2005, C-293 de 2008

13 La suficiencia como requisito se puede consultar en las sentencias : C- 865 de 2004, C-1009 de 2008, C-1194 de 2005,

15 Sentencia C-487 de 2009.

16 Sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; entre otras.

17 Sentencia C-1009 de 2008.

18 Expedientes D-8449 y D- 8454.

19 Expedientes D- 8435, D- 8440, D- 8443 y D-8454.

20 Expedientes D-8433, D-8435, D-8443 y D-8449.

21 Expedientes D-8435 y D- 8454.

22 Expediente D-8435

23 Expediente D- 8449

24 Expedientes D-8435, D-8443, D-8449, D-8454.

25 Sentencia C-1009 de 2008.

26 Expedientes D-8433,D-8435, D-8443 y D- 8454

27 Expediente D-8443, D-8449, D-8454.

28 Expediente D- 8449

29 Expediente D- 8435.

30 Expediente D- 8435,

31 Expedientes D- 8435, D-8440, D-8454.

32 Expediente D- 8443

33 Expediente D-8443, D- 8449