

Sentencia C-687/11

Referencia: expedientes D-8456, D-8458, D-8462 y D-8463 (acumulados).

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

Accionantes:

Jorge Heriberto Moreno Granados (D-8456)

Luis Eduardo Ibagué Barrero (D-8458)

Carlos Arturo Cuenca Trejos (D-8462)

Diego Felipe Erazo Cerón y otro (D-8463)

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Jorge Heriberto Moreno Granados (expediente D-8456), Luis Eduardo Ibagué Barrero (expediente D-8458), Carlos Arturo Cuenca Trejos (expediente D-8462) y Diego Felipe Erazo Cerón y otro (expediente D-8463), demandan la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la ley 472 de 1998 – Acciones Populares y Grupo”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 9 de marzo de dos mil once (2011), dispuso acumular las precitadas demandas para tramitarlas conjuntamente.

Las demandas se admitieron por Auto del veinticinco (25) de marzo de dos mil once (2011). En la misma providencia se dispuso: (i) fijar en lista el asunto bajo revisión y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia; (ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia y al Presidente del Consejo de Estado; (iii) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Comisión Colombiana de Juristas, así como a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Sergio Arboleda y del Rosario, para que intervinieran expresando su opinión respecto de las normas impugnadas.

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

II.- NORMA DEMANDADA

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

“LEY 1425 DE 2010

(diciembre 29)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

III.- LAS DEMANDAS

1.- Expediente D-8456 (Jorge Heriberto Moreno Granados)

El accionante solicita que se declare inexecutable la Ley 1425 de 2010, por considerar que vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 29, 88, 89, 92, 95-4, 157-4, 158 y 189-9 de la Constitución Política.

En su sentir, la Ley 1425 de 2010 viola los artículos 1, 2, 13 y 29 de la Constitución en cuanto deroga las recompensas para el actor popular que consagraba la Ley 472 de 1998 y deja vigentes los artículos 38 y 41 de la misma ley, que prevén sanciones pecuniarias o de arresto para el operador judicial y el actor popular, desmotivando de esa forma la presentación de acciones populares y estimulando la corrupción administrativa.

Recuerda que los artículos 6, 1005 y 2360 del Código Civil reconocen el derecho al trabajo jurídico remunerado a quien promueva una acción popular, el cual está amparado por el artículo 25 de la Constitución. Afirma que al seguir vigentes los estímulos para quien adelante las acciones populares consagradas en el estatuto civil, la ley demandada crea una desigualdad en cuanto deroga los que estaban previstos en la Ley 472 de 1998.

Expone que la eliminación del artículo 39 de la Ley 472 de 1998 desconoce el artículo 88 de la Constitución, que ordena determinar la responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos; y que igualmente viola el artículo 89 Superior, según el cual la ley debe establecer los demás recursos, acciones y procedimientos necesarios para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.

Precisa que con la eliminación de los incentivos contemplados en la Ley 472 de 1998 se desestimula la presentación de acciones populares y penales contra los administradores corruptos, y en esa medida se quebranta el artículo 92 de la Constitución, que permite a cualquier persona natural y jurídica solicitar a las autoridades competentes la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas; e igualmente el artículo 95-4 del mismo estatuto, en cuanto impide y dificulta la defensa y difusión de los derechos humanos, entre los cuales se encuentran los derechos e intereses colectivos.

De otra parte, asegura que la Ley 1425 de 2010 vulnera los artículos 157-4 y 189-9 de la

Constitución, porque no fue sancionada por el Presidente de la República sino por el Ministro del Interior y de Justicia. También refiere el desconocimiento del principio de unidad de materia (art. 158 CP), porque aún subsisten otras normas que reconocen el incentivo económico (art. 34 de la Ley 472 de 1998) y porque la derogatoria de los estímulos afecta otras normas de como la referente a las fuentes de financiación del Fondo para la Defensa de los derechos de Intereses Colectivos (art. 70 de la Ley 472 de 1998).

Finalmente, asegura que el aumento de la congestión judicial por causa de los incentivos para adelantar acciones populares no es un argumento serio para eliminarlos y, por el contrario, ellos constituyen un beneficio económico considerable para el Fondo para la Defensa de los Derechos de Intereses Colectivos.

2.- Expediente D-8458 (Luis Eduardo Ibagué Barrero)

El ciudadano Luis Eduardo Ibagué Barrero pide que se declare inexecutable la totalidad de la Ley 1425 de 2010. Fundamenta sus pretensiones en que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 contradice los artículos 5, 88 y 89 de la Constitución Política, en cuanto desalienta a los ciudadanos a adelantar acciones populares y por el contrario favorece la conducta irregular de los funcionarios públicos corruptos. También invoca la violación del artículo 90 Superior, porque si bien el Estado puede resultar condenado en algunos casos por la irresponsabilidad administrativa de sus funcionarios, lo cierto es que también puede repetir contra ellos preservando en esa forma la moral administrativa.

Considera igualmente quebrantados los artículos 124 y 209 de la Constitución Política, en tanto se desatienden los principios de la función administrativa; sin embargo, no desarrolla las razones de su afirmación. Además, aduce la violación de los artículos 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo, así como el artículo 27 del Código Único Disciplinario.

3.- Expediente D-8462 (Carlos Arturo Cuenca Trejos)

El ciudadano Carlos Arturo Cuenca Trejos demanda la Ley 1425 de 2010 por considerar que vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 88, 93, 94, 95 y 243 de la Constitución, al igual que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sostiene que la ley demandada, al derogar los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que

reglamentaban el artículo 88 de la Constitución y establecían unos incentivos para los ciudadanos que mediante acciones populares demostraban la violación de derechos colectivos por parte del Estado o los particulares, constituye un retroceso en la garantía y protección de los derechos colectivos, ya que elimina un estímulo al esfuerzo de los ciudadanos por lograr la eficiencia de las entidades públicas y de los particulares en la garantía de los derechos colectivos.

Califica de incongruente la actividad del legislador en cuanto, por una parte, suprime los incentivos para quienes demuestran ante los operadores judiciales las graves violaciones a los derechos e intereses colectivos, premiando así a las entidades públicas y a las particulares que vulneran esos derechos; mientras que, por otra parte, en el sistema penal el Estado ofrece cuantiosas recompensas a los delincuentes para denunciar a otros criminales.

Afirma que la promulgación de la Ley 1425 de 2010 obedece a la tesis sofística de que los incentivos constituyen una privatización de la defensa de los intereses públicos y una amenaza al erario público, cuando lo razonable es que se castigue a los que omiten su deber constitucional de proteger y salvaguardar los derechos colectivos.

Con fundamento en el artículo 243 de la Constitución y teniendo en cuenta que la sentencia C-459 de 2004 declaró exequibles los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, considera que existe cosa juzgada constitucional en el presente caso.

4.- Expediente D-8463 (Diego Felipe Erazo Cerón y Olmedo Erazo)

Los ciudadanos Diego Felipe Erazo Cerón y Olmedo Erazo solicitan que se declare la inexecutable el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010 por infringir el artículo 229 de la Constitución, que garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, y la sentencia C-459 de 2004, que declaró la exequibilidad de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Explican que la derogatoria de los artículos 39 y 40 antes mencionados, los cuales regulaban los incentivos para el accionante popular, trae consigo que éste no pueda acceder a la administración de justicia por los altos costos que generalmente conlleva el trámite de una acción de esta naturaleza, la cual tampoco da lugar a condena en costas según el artículo

171 del Código Contencioso Administrativo. E indican que el argumento de la excesiva congestión judicial derivada del gran número de acciones populares, que fue tenido en cuenta por el legislador para expedir la Ley 1425 de 2010, no tiene validez ya que habría bastado con limitar los incentivos a casos en que fueran verdaderamente necesarios.

IV.- intervenciones

1.- Ministerio del Interior y de Justicia

La representante de la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte que se declare inhibida para proferir decisión de fondo o, en su defecto, declare la exequibilidad de la Ley 1425 de 2010.

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

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

Sostiene que la doctrina nacional ha sido prolija en pronunciamientos sobre la necesidad y conveniencia de la supresión del incentivo económico de las acciones populares, resaltando los siguientes: (i) de acuerdo con la Corporación Excelencia en la Justicia, es necesario distinguir entre el tratamiento dado a los incentivos previstos en el artículo 39 de la ley y los establecidos en el artículo 40, “porque en relación con los primeros –entre diez y 150 salarios mínimos mensuales- la exigencia del incentivo y su monto parecen adecuados para el cumplimiento de los fines para los cuales se diseñó, pero resulta distinto el incentivo en

acciones populares relativas a la moral administrativa, caso en el cual los demandantes tienen derecho a recibir el quince por ciento del valor que recupere la entidad pública en la acción popular, pues un número importante de acciones populares relacionadas con la moralidad pública hace referencia a la celebración o ejecución de contratos de los cuales es parte el Estado, que en muchos casos involucran enormes recursos”; (ii) el ex constituyente Jaime Castro ha advertido sobre la necesidad de revisar el asunto de los incentivos económicos en las acciones populares, porque aunque se establecieron como un estímulo han terminado teniendo efectos perversos, toda vez que algunas personas profesionalizaron la presentación de acciones populares por toda clase de motivos.

Después de hacer un recuento de la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional en relación con la falta de competencia para pronunciarse acerca de la omisión legislativa absoluta, solicita a la Corporación que se declare inhibida para fallar de mérito acerca de esa acusación.

Indica que no se puede considerar vulnerado el principio de igualdad, ya que no es válido sostener que, al no existir incentivos en el ejercicio de las acciones populares, deban suprimirse las sanciones legales frente al incumplimiento de cargas procesales asumidas voluntariamente, lo que no guarda relación de causa-efecto.

En su sentir, no puede afirmarse “que el régimen de responsabilidad tanto de los servidores públicos como de los particulares en general, con la eliminación del incentivo en las acciones populares, desaparece del ordenamiento jurídico, pues ello carece de veracidad”.

Recuerda que se demanda la inconstitucionalidad de la ley con el argumento de que la eliminación de los incentivos de los actores populares afecta la protección de los derechos colectivos, a cargo de la defensoría del Pueblo a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. Sin embargo, considera que la eliminación del incentivo no tiene esa incidencia ya que su pago no se encontraba a cargo del Fondo sino de los responsables de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos.

En su concepto no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en virtud de que el “pronunciamiento aducido respecto de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, no resulta aplicable a la norma y contenido de la Ley 1425 de 2010, pues además de tratarse de una nueva norma, el contenido normativo objeto de impugnación es sustancialmente

diferente”.

Por último, señala que el cargo parte de un supuesto errado al considerar que un ministro delegatario de funciones presidenciales, en ausencia del Presidente de la República, no asume las funciones delegadas para el efecto. Añade que tampoco resulta válido aducir el desconocimiento del principio de unidad de materia porque éste se predica de la unidad temática del proyecto tramitado en relación con el contenido normativo del mismo y no respecto al contenido de otras disposiciones legales.

2.- Consejo de Estado

El Doctor Mauricio Fajardo Gómez, en su condición de Presidente del Consejo de Estado, solicita que se desestimen por completo los cargos planteados en las cuatro demandas de inconstitucionalidad, se declare la exequibilidad de las disposiciones enjuiciadas y se efectúe un pronunciamiento inhibitorio en los cargos que así se impone atendiendo a los defectos de que adolecen.

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

Encuentra que en la demanda del señor Jorge Heriberto Moreno, o no se explica cuál es el concepto de la violación constitucional, o los ataques se apoyan en juicios subjetivos, infundados o de pura conveniencia; por ejemplo, que la eliminación de los incentivos favorece la corrupción, que torna ineficaz el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y que no se descongestiona la administración de justicia; mientras que otros argumentos son de ilegalidad y no de inconstitucionalidad.

Hace ver que el cargo consistente en que la Ley 1425 de 2010 carece de sanción presidencial es completamente irreal, porque en esa ley aparece la firma del Jefe de Estado y así fue publicada en el Diario Oficial número 47.937 del 29 de diciembre de 2010.

Refiere que similar a este caso son las demandas formuladas por los señores Luis Eduardo Ibagué Barrero y Carlos Arturo Cuenca Trejos, respecto de las cuales no hay ni una sola transgresión constitucional o de normas internacionales que obligan a Colombia.

En cuanto a la demanda instaurada por los ciudadanos Diego Felipe Erazo Cerón y Olmedo Erazo, dice que la Ley 1425 de 2010 no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución, porque no es cierto que limite, condicione o restrinja el ejercicio de las acciones populares y ni siquiera dificulta a los ciudadanos que carezcan de recursos económicos, toda vez que la Ley 472 de 1998 y la jurisprudencia del Consejo de Estado facilitan a cualquier ciudadano instaurar la respectiva acción.

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

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

Adiciona que el margen de libertad configurativa del legislador encuentra razón de ser en que la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir algún ámbito de acción en la labor de desarrollo de las normas superiores por parte del Congreso, con el propósito de que le sea posible optar entre las diversas alternativas filosóficas, éticas, económicas, técnicas o de cualquier otra índole. Resalta que, en desarrollo de ese margen de configuración normativa, tratándose de acciones públicas que redundan en beneficio de la

comunidad, como las acciones de nulidad, de nulidad por inconstitucionalidad o de inconstitucionalidad, no se ha previsto en la ley el reconocimiento de premio, incentivo o recompensa alguna en beneficio de quien promueve la acción, sin que por eso se afecte su naturaleza pública.

Dice que la garantía de efectividad del principio de solidaridad se puede alcanzar desde diversas perspectivas éticas o filosófico-políticas, principio ese que sirve como fundamento tanto de la consagración como de la supresión de incentivos a la instauración exitosa de acciones públicas por parte de los ciudadanos. Agrega que la finalidad del actor popular es la obtención de la protección judicial de un interés colectivo, lo que demuestra la presencia del principio de solidaridad como justificación de la existencia de los derechos colectivos. Finalmente, anota que el efecto de cosa juzgada constitucional no guarda ninguna relación con la atribución del legislador de derogar sus propias leyes.

3.- Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Juliana Fajary Patarroyo, Yolyn Carolina Rodríguez F., Julián Gualteros y Nayid Abú Fager Sáenz, en representación del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, piden que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, teniendo en cuenta los principios de progresividad, solidaridad y autonomía judicial.

Consideran que la eliminación de los incentivos económicos que hace la Ley 1425 de 2010 contradice el principio de progresividad y no regresividad que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exige a los Estados parte, en el sentido de que deben adoptar “una política pública que considere a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos cuya realización completa, en general, no puede darse rápidamente y por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta”.

Agregan que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que hace parte del bloque de constitucionalidad, establece que cada uno de los Estados debe adoptar una serie de medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, reconocidos”; y que la Corte Constitucional, en

sus sentencias C-393 de 2007 y T-1013 de 2007, ha dicho que no es posible eliminar una norma sin justificación razonable cuando implique retroceso en la protección de los derechos sociales. Asimismo, sostienen que en la sentencia C-215 de 1999 se resaltó que el ejercicio de las acciones populares combina el deber de solidaridad de las personas con la promoción de otras acciones, y que el estímulo económico diseñado por el Congreso era válido en la defensa de los derechos colectivos.

Dicen que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 afecta de manera grave los derechos de acceso a la administración de justicia y protección de los derechos colectivos, ya que los incentivos son una manera de compensar la carga económica que asume el demandante y la sociedad se siente retribuida con la efectiva reivindicación de los intereses y derechos colectivos.

4.- Universidad Externado de Colombia

Los ciudadanos Ramiro Bejarano Guzmán y Fredy Hernando Toscano López, actuando en su condición de Director del Departamento de Derecho Procesal y profesores de la materia en la facultad de derecho, solicitan que se denieguen las súplicas de la demanda por las siguientes razones:

- Demanda correspondiente al expediente D-8458: (i) es errado afirmar que existe una violación del derecho al trabajo, “apreciación que está fundada en otro yerro, consistente en considerar el hecho de ser actor popular, per se, en un oficio o profesión, lo que no es cierto ni deseable”; (ii) no se compromete el principio de igualdad al existir algunas acciones populares con estímulo económico (código civil) y otras sin el mismo, ya que en esta materia rige la libertad de configuración normativa; (iii) es un error del demandante considerar que, al subsistir normas en la Ley 472 de 1998 que hacen mención a los incentivos económicos, se genera una vulneración al principio de la unidad de materia, el que nada tiene que ver con esta hipótesis.

- Demanda correspondiente al expediente D-8458: (i) no se expresan claramente las razones por las cuales resulta inexecutable la norma acusada, por lo que no se configura un verdadero cargo de inconstitucionalidad que permita un examen de fondo; (ii) el demandante afirma que la ley vulnera otras normas de rango legal, que no están llamadas a obrar como rasero de inconstitucionalidad, tales como los artículos 2 y 3 del Código Contencioso

Administrativo y el artículo 27 del Código Único Disciplinario, razón por la que resulta inane cualquier consideración respecto de ellas; (iii) por lo anterior, pide que se declare la ineptitud de la demanda al incumplir el requisito establecido en el numeral 3º del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

- Demanda correspondiente al expediente D-8463: (i) las normas derogadas consagraban un derecho subjetivo en cabeza de un sujeto particular o una entidad pública, “lo que de entrada muestra que, al suprimirse dichas normas, no se compromete la suerte de los derechos colectivos ni se crea un obstáculo injustificado a los demandantes para acceder a la acción popular, lo que lleva a concluir que no se vulnera el derecho fundamental a acceder a la administración de justicia”; (ii) al suprimirse la norma se está haciendo uso de la libertad de configuración para eliminar una disposición que pretendía generar solidaridad entre los ciudadanos para colaborar con la justicia, lo cual en nada riñe con la Constitución.

5.- Instituto Colombiano de Derecho Procesal

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

Aduce que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no viola el principio de la cosa juzgada constitucional, porque ésta determina la falta de competencia de la Corte para pronunciarse sobre la exequibilidad de una norma respecto de la cual ya existe un pronunciamiento previo por los mismos cargos, pero no impide al legislador el ejercicio de la cláusula general de competencia para modificar el ordenamiento jurídico mediante la derogación de leyes, independientemente de que exista un pronunciamiento previo de exequibilidad.

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

Asevera que “la Constitución Política tampoco impone al Estado la obligación de procurarle

voluntariamente ejercer la acción popular y por eso la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no viola el derecho al trabajo”.

Dice que la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010 deroga tácitamente todas las normas que se refieren al incentivo en acciones populares y por eso no existe vulneración al principio de unidad de materia.

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

6.- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías -ASOFONDOS DE COLOMBIA-

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

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

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

Considera que el ejercicio de las acciones populares ha demostrado que el móvil ha sido más que todo la pretensión del beneficio económico. En otras palabras, el incentivo no es parte esencial de los derechos económicos, sociales y culturales y por ello su eliminación no

extingue esa clase de acciones ni vulnera los artículos 29, 88, 89, 90, 92, 95, 124, 157, numeral 4, 189, numeral 9, 158, 299 y 243 de la Constitución.

7.- Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO-

El presidente y representante legal de la Federación Nacional de Comerciantes solicita a la Corte negar las pretensiones de las demandas y declarar exequible la Ley 1425 de 2010. Estima que las demandas no reúnen el requisito exigido por el numeral 3º del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, esto es, determinar las razones por las cuales se considera que los textos demandados son violatorios de las normas constitucionales. En consecuencia, señala, la Corte no puede pronunciarse de fondo.

Afirma que la eliminación de los incentivos no desconoce el principio de progresividad de los derechos de segunda generación, porque la supresión de la recompensa económica no acaba con la acción popular ya que esta figura se encuentra muy arraigada en la ciudadanía por su utilidad e idoneidad. Además, según la sentencia C-215 de 1999, si bien el beneficio era importante en el trámite de la acción popular, su eje central se encuentra en la protección altruista y desinteresada de los derechos colectivos.

Argumenta que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no viola los artículos 13 y 29 de la Constitución, porque la mencionada ley entregó al juez las herramientas jurídicas necesarias para garantizar a las partes total igualdad y la observancia del debido proceso.

8.- País Transparente

El ciudadano John Maximino Muñoz Telles, quien afirma ser Veedor Representantes de País Transparente, interviene para pedir a la Corte que declare inexecutable la Ley 1425 de 2010.

Sostiene que las acciones populares han logrado que la administración pública construya numerosas e importantes obras que benefician a la comunidad y han servido para cuidar el ambiente y para el correcto funcionamiento del Estado a través de la comunidad. Además, piensa que el incentivo sirve para compensar los numerosos gastos en que incurre el actor popular y si se elimina los demandantes no estarán en condiciones de sufragarlos.

9.- Otras intervenciones

9.1.- El ciudadano Oscar David Gómez Pineda solicita que se declare exequible la norma acusada. Considera que no se vulnera la Constitución al desarticular el incentivo económico que beneficiaba a los promotores de acciones populares, porque el fin de éstas es la protección de derechos colectivos mas no el beneficio de intereses particulares, que desdibuja la naturaleza de la acción.

En la misma línea argumentativa precisa que el objetivo de las acciones populares no es procurar un beneficio económico para quienes las promuevan, sino buscar la protección de los derechos que puedan ser transgredidos o vulnerados, razón por la cual, al suprimir el incentivo económico, no se afectan los artículos 6, 88, 90 y 95 de la Constitución.

Afirma que no se puede invocar la existencia de cosa juzgada constitucional, porque el hecho de que la Corte se haya pronunciado sobre una norma no impide que se pronuncie después sobre las que la derogan o modifican.

9.2.- El ciudadano Eduardo Quijano Aponte interviene en el presente asunto como “impugnador”, solicitando que se declare inexecutable la Ley 1425 de 2010. Para fundamentar su solicitud expone los siguientes argumentos principales:

- Se incurrió en un vicio de forma insubsanable ya que se tramitó una materia de ley estatutaria en más de una legislatura, vulnerando con ello los artículos 93, 94, 152 y 153 de la Constitución, en concordancia con el artículo 207 de la Ley 5 de 1992 y los tratados de Derechos Humanos suscritos por Colombia, específicamente el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, normas estas, entre otras, que en su conjunto establecen las materias que se deben tramitar como leyes estatutarias y regulan su trámite en el Congreso.

- Se violaron los artículos 133 y 157 de la Constitución en concordancia con los artículos 129 y 130 de la Ley 5 de 1992, toda vez que para la discusión y votación del proyecto de ley 056 C/2009 169 S/2010, que resultó en la Ley 1425 de 2010, se requería la votación nominal y pública de los representantes y senadores (artículo 133 Superior). Sin embargo, durante las votaciones en la Cámara de Representantes, específicamente en la Comisión Primera Constitucional Permanente, en la sesión del 9 de junio de 2010, se violaron los artículos citados, ya que, tal y como consta en las grabaciones anexas, la mayoría de representantes que en el acta aparecen supuestamente votando no votaron, o por lo menos no votaron de

acuerdo con las normas citadas, por cuanto ni su presencia ni su voto aparecen registrados.

- Se vulneran los artículos 1, 2, 93 y 153 de las Constitución, así como los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 y la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada mediante la Ley 1346 de 2009, por negar la participación ciudadana, en especial de las personas con discapacidad, en el estudio de la ley.

- Se incurrió en un vicio de trámite grave e insubsanable, en la medida en que la enmienda introducida por el Senado el día 7 de diciembre de 2010 introdujo cambios sustanciales al proyecto, el cual no contemplaba la eliminación de los incentivos sino una modificación puntual de los mismos. Además, continúa el interviniente, también se incumplió con lo establecido en el artículo 179 de la Ley 5 de 1992, “por cuanto la conformación de las comisiones de conciliación no cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 161 de la Constitución Nacional en concordancia con los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Congreso, ya que no se nombró a varios representantes y senadores como lo indica la ley, sino a uno solo por cada cámara, menos se nombró por parte del Senado a alguno de los senadores que hubiera sido autor, o ponente, o que siquiera hubiera hecho reparos, observaciones o propuestas en las plenarias como lo ordena la ley orgánica y mucho menos se garantizó la representación de las bancadas en dicha comisión”.

- En el caso del proyecto que derivó en la ley demandada, en varias oportunidades se transgredió el principio de publicidad, contraviniendo los artículos 144, 156, 160, 161 de la Constitución y los artículos 35 y 36 de la Ley 5 de 1992.

- La Ley 1425 de 2010 vulnera la Constitución al menos en dos sentidos: “por un lado contraría el inciso cuarto, art. 7 de la Ley 819/2003 implicando en esa medida la violación del artículo 151 de la CN, por cuanto se viola una ley orgánica. Por otro lado menoscaba el derecho a la igualdad (art. 13 CN) incisos segundo y tercero en tanto deja sin financiación al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, y en esa medida sin protección a los menos favorecidos de manera directa y a la ciudadanía en general de manera indirecta”.

- Desde la exposición de motivos del proyecto de ley se argumentó y justificó la derogación de los incentivos de las acciones populares a partir de tres motivos principales: (i) proteger el

erario público, especialmente las finanzas municipales; (ii) promover la solidaridad, “eliminado el negocio” y; (iii) evitar la gran congestión judicial que estas acciones producen. No obstante, a partir de los debates, ponencias y exposición de motivos, en las Gacetas del Congreso se constata que “dichos argumentos, no solamente carecen de sustento probatorio sino que se tendió a confundir los artículos 39 y 40 y de manera general no se tuvo en cuenta, ni se discutió, ni se motivaron, en la exposición de motivos, ni en las subsiguientes ponencias, los motivos, razones, argumentos, justificaciones para derogar los artículos 39 y 40 de la ley 472, cuando quien tenga que pagar los incentivos allí dispuestos sea una entidad privada que sea efectivamente condenada por haber violentado los derechos colectivos”.

- Durante el trámite, y aún después de sancionada la ley acusada, se hicieron toda clase de artificios para engañar a los parlamentarios y al público “y se preparó e implementó una campaña dirigida a desprestigiar las acciones populares y por supuesto a los incentivos contemplados en la ley y a los efectos que estos tienen en todo orden, con el fin de obtener su derogatoria, no en beneficio de la justicia y el bien común (...), sino en beneficio de grupos de interés (...) y como producto de esa actividad efectivamente lograron inducir a error a la mayoría de los parlamentarios”.

- La norma se debe declarar inexecutable porque existió elusión del debate en la aprobación del proyecto de ley, violándose con ello los artículos 157, 158, 159 y 160 de la Constitución.

- Al derogar los incentivos se genera una carga exagerada para el ciudadano, porque “se mantuvieron obligaciones para los accionantes que se traducen en tiempo, dinero y conocimiento jurídico, que pondrían en una situación de desventaja a la mayoría de la población colombiana que carece de los medios culturales y económicos para poder adelantar una acción popular frente a los contumaces violadores de derechos colectivos”, vulnerándose de esta forma el derecho a la igualdad.

- La ley acusada viola el principio de solidaridad, base fundamental del Estado Social de Derecho, por cuanto se prescinde sin justificación razonable de una carga que estimularía a los ciudadanos a respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

9.3.- El ciudadano Domingo Banda Torregrosa interviene para coadyuvar las demandas que impugnan la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010. Sostiene que no obstante el ejercicio

de la cláusula general de competencia que el artículo 150 de la Constitución Política le otorga al Congreso de la República, “el legislador no posee una soberanía absoluta para producir la ley sino que se encuentra sujeto a las prescripciones constitucionales”. Así mismo, dice que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 vulnera, por falta de aplicación, el Preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 13, 58, 90, 123, 209 y 229 de la Constitución Política.

9.4.- El ciudadano Henry Sanabria Santos interviene en este asunto para solicitar que se declare exequible la Ley 1425 de 2010. Afirmar que cuando la Corte avala la constitucionalidad de una norma el Legislador no pierde competencia para derogar o modificar dicha disposición, por cuanto no limitó al legislador su libertad de configuración normativa.

Sostiene que los incentivos previstos en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no hacen parte integral de los valores, principios y garantías que consagra nuestra Constitución Política y por eso su eliminación no los vulnera.

Aduce que la contradicción de la Ley 1425 de 2010 con otras normas legales de igual jerarquía, como las de los Códigos Civil y Contencioso Administrativo, no da lugar a su inexecutableidad.

Considera que la eliminación de los incentivos no desconoce el principio de progresividad porque el legislador dotó a las acciones populares de múltiples herramientas que las fortalecen, como la posibilidad de que el juez adopte varias medidas cautelares; la obligación del juez de impulsarlas oficiosamente; la posibilidad de ser promovidas sin apoderado judicial; su trámite preferencial sobre la mayoría de las demás acciones; la facultad de ejercer la acción sin especificar el demandado; su interposición y trámite aún en los estados de excepción y su procedencia contra actos administrativos y contratos estatales. Por consiguiente, concluye, la eliminación de los incentivos no vulnera los derechos al debido proceso e igualdad.

Por último, precisa que la Ley 1425 de 2010 aparece firmada por el Presidente y el Ministro del Interior y de Justicia.

9.5.- La ciudadana Digna Milena Hernández Campos interviene para solicitar a la Corte que declare la inexecutableidad de la Ley 1425 de 2010. Afirmar que las personas realizan sus

acciones movidas siempre por un interés que puede ser público o privado, individual, social o en ambos sentidos, razón por la cual el principio de solidaridad no es sinónimo de gratuidad. De ahí que en la lógica capitalista solo el trabajo genera riqueza, debiendo ser remunerado o incentivado, como debe ser para quienes promueven las acciones populares.

9.6.- El ciudadano Santiago Cruz Mantilla interviene para solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo y subsidiariamente que declare exequible la norma cuestionada.

En su entender, la demanda es inepta porque no reúne todos los requisitos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, debido a que: (i) si bien menciona las normas cuya vulneración alega, no expone el contenido normativo, ni los elementos relevantes de las normas que considera infringidas; (ii) no señala con claridad las razones por las cuales los textos normativos supuestamente vulneran la Constitución; (iii) los argumentos sobre los cuales el actor sustenta su pretensión de inconstitucionalidad no corresponden a una análisis en abstracto acerca de por qué la norma podría violar preceptos constitucionales; (iv) todas las consideraciones del actor corresponden a una inconveniencia de la derogación del incentivo; (v) no hay cargos de inconstitucionalidad claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes; (vi) en múltiples partes de la demanda se plantean cargos de ilegalidad y no de inconstitucionalidad.

Piensa que, de prosperar la demanda, la decisión conduciría a la absurda congelación de las facultades del Congreso para derogar o modificar la legislación. Asimismo, advierte que la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 no vulnera el derecho a la igualdad de los demandantes en acciones populares porque no existe trato desigual entre iguales; como tampoco el derecho al trabajo, porque el incentivo no tiene la naturaleza de salario, ni siquiera de retribución.

Afirma que la norma cuestionada no vulnera el artículo 88 superior, que no contempla el incentivo como elemento esencial de las acciones populares. Tampoco el artículo 92, porque lo que se plantea no es un argumento de constitucionalidad sino de conveniencia política. Ni el artículo 95-4 ibídem, porque la acusación es insuficiente y además el artículo 70 de la Ley 472 de 1998 enumera los incentivos como una de las ocho (8) fuentes de financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Asegura que la Ley 1425 de 2010 no contradice los artículos 15-4 y 189-9 de la Constitución, porque esa Ley sí tuvo sanción presidencial. Ni el artículo 158, porque es imposible que una ley de dos artículos, de los cuales uno de ellos se refiere a su vigencia, pueda vulnerar el principio de unidad de materia.

9.7.- El ciudadano Jorge Eduardo Moreno Peña interviene para coadyuvar la demanda presentada por Jorge Heriberto Moreno Granados contra la Ley 1425 de 2010. Solicita de manera especial que la Corte Constitucional, en las acciones populares tramitadas en vigencia de la Ley 1425 de 2010, en las cuales el Consejo de Estado, los Tribunales y los Juzgados Administrativos negaron los incentivos, decida que sí hay lugar a éstos, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, según la cual la norma comunitaria sustantiva no surte efectos retroactivos.

V.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5155, radicado el veintitrés (23) de mayo de dos mil once (2011), solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo por ineptitud sustantiva de las demandas acumuladas.

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

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

- Al demandar por inconstitucionales los dos artículos de la Ley 1425 de 2010, por medio de los cuales se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, asumiendo que los incentivos previstos en las normas derogadas desaparecen del ordenamiento jurídico, se

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

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

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

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

(ii) De otra parte, el representante del Ministerio Público considera igualmente que el cargo relativo a la falta de sanción presidencial de la Ley 1425 de 2010 no tiene sustento porque, como se observa en el texto de dicha ley, en la parte final aparecen las firmas tanto del

señor Presidente de la República como del Ministro del Interior y de Justicia.

(iii) Finalmente, afirma que tampoco se vulnera el principio de unidad de materia, ya que las dos disposiciones que contiene la ley demandada “guardan entre ellas y con el título de la ley una evidente conexidad temática”.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

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

2.- Breve reseña de las demandas

2.1.- La Sala comienza por recordar que ante la derogatoria de los incentivos económicos en las acciones populares, la Ley 1425 de 2010 ha sido objeto de varias demandas de inexequibilidad. En el caso bajo examen los ciudadanos formularon numerosos reproches contra la totalidad de la ley, que se sintetizan en los siguientes términos:

* Expediente D-8456

El accionante afirma que la derogatoria de los mencionados incentivos: (i) vulnera los artículos 1º, 2º, 13 y 29 de la Constitución, ya que se desmotiva la presentación de acciones populares y fomenta la corrupción administrativa; (ii) desconoce los artículos 13 y 25 de la Constitución, al crear una injusta desigualdad porque en el código civil aún se mantienen los estímulos a las acciones populares; (iii) afecta los artículos 88, 89, 92 y 94 de la Carta, en cuanto se dificulta la defensa y difusión de los derechos e intereses colectivos así como la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar; (iv) la Ley 1425 de 2010 riñe con los artículos 157-4 y 189-9 de la Carta, porque fue sancionada por el Ministro del Interior y Justicia y no por el Presidente de la República; y (v) vulnera el artículo 158 superior, relativo al principio de unidad de materia, porque elimina buena parte de las fuentes de financiación

del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

* Expediente D-8458

El demandante invoca la violación de los artículos 5º, 88, 89 y 90 de la Constitución, en cuanto se desalienta a los ciudadanos a promover acciones populares y se favorece la conducta irregular de los funcionarios corruptos. También alega el menoscabo de los artículos 124 y 129 de la Constitución, junto con otras normas de rango legal relacionadas con los principios de la función administrativa (art. 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo y art. 27 del Código Disciplinario Único).

* Expediente D-8462

En este asunto el ciudadano aduce la vulneración de los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 88, 93, 94, 95 y 243 de la Carta Política, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su tesis parte de la premisa según la cual la derogatoria de los incentivos en las acciones populares implica un retroceso en la garantía y protección de los derechos colectivos (principio de progresividad). Adicionalmente alega la existencia de cosa juzgada constitucional, derivada de la Sentencia C-459 de 2004, que declaró exequibles los incentivos previstos en la Ley 472 de 1998.

Los accionantes alegan la violación del artículo 229 superior, concerniente al derecho de acceso a la administración de justicia, ante los elevados costos que según ellos involucra la presentación y trámite de las acciones populares.

2.2.- Las demandas fueron admitidas en virtud del principio pro actione y sobre la base de que para ese momento la Corporación aún no se había pronunciado frente a la validez o no de la Ley 1425 de 2010. Sin embargo, como a la fecha existen decisiones al respecto¹, es necesario examinar previamente el alcance de dichos fallos y determinar si ha operado la cosa juzgada constitucional. Igualmente, corresponde establecer si frente a otras

acusaciones las demandas cumplen los requisitos mínimos para abordar un análisis de fondo.

3.- De la existencia de cosa juzgada constitucional

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

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

Seguidamente la Sala explicó que, contrario a lo sostenido por el jefe del Ministerio Público y por algunos intervinientes, la Ley 1425 de 2010 sí eliminó los incentivos económicos en las acciones populares, para lo cual “derogó expresamente los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 y, tácitamente, las demás normas del ordenamiento que fueran incompatibles”.

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

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

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

De manera introductoria la Corte explicó que la Ley 1425 de 2010 no comprende una regulación estructural o central del núcleo de un derecho fundamental, por lo que no desconoce la reserva de ley estatutaria².

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

En la misma línea argumentativa, la Corte sostuvo que “los derechos constitucionales instrumentales como el derecho de petición, o las acciones de tutela, de inconstitucionalidad o popular, son fundamentales y estructurales en el orden constitucional vigente”. Con base en ello concluyó que, en el caso específico de la acción popular, ésta se erige como un “derecho político, constitucional y fundamental, basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos”.

De otra parte, recordó que el Constituyente delegó en el Legislador su regulación concreta (art. 88 CP), de manera que el Congreso goza de un amplio margen de configuración en la materia (art. 150-2 CP), por supuesto dentro de los límites previstos en la Carta Política, potestad normativa que comprende no sólo la facultad de expedir leyes, sino también la de interpretarlas, modificarlas, adicionarlas o, como en el caso de la Ley 1425 de 2010, derogarlas. Asimismo, aclaró que ello es expresión del principio democrático y permite al Congreso introducir a las normas los ajustes que consideren necesarios de cara a las nuevas

realidades sociales y de acuerdo con los consensos políticos alcanzados en el foro parlamentario, “en el contexto de una sociedad que se erige como democrática y que defiende a las personas frente a intrusiones ilegítimas de los derechos”.

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

“En conclusión, (i) el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual se gozaban tales derechos y por cuanto la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión. Además, (ii) la supresión del incentivo a favor del actor popular, no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos”.

En consecuencia resolvió:

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

3.2.- Revisado el contenido de las demandas en los asuntos que ahora son objeto de control, la Sala considera que la mayoría de los reproches aquí planteados coinciden en su esencia con los que fueron analizados y desestimados en la Sentencia C-630 de 2011, de manera que frente a ellos ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional. En efecto:

(i) La Corte desestimó el cargo por violación del principio progresividad y prohibición de regresividad (expediente D-8462), por considerar que, dentro de su amplio margen de configuración normativa, la derogatoria de los incentivos económicos en las acciones populares no es una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección

de los derechos sociales, sino que por el contrario propende por mejorar su ejercicio. Fue así como explicó que los incentivos no constituyen un derecho subjetivo del demandante sino un instrumento originariamente previsto por el Legislador para motivar a los ciudadanos a defender los derechos e intereses colectivos. También reconoció que la supresión de dicha figura no restringe el goce efectivo del derecho a interponer acciones populares, en tanto busca evitar algunos de los efectos nocivos que en la práctica conllevó su implementación. El fallo sostuvo³:

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

...

9.5. La aplicación del principio de progresividad de los derechos sociales se ha extendido, de conformidad con la jurisprudencia reciente de la Corte, al control de constitucionalidad de normas de procedimiento relacionadas con la exigibilidad judicial de derechos sociales.⁴

...

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

...

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

...

Por tanto, es entendible que las acciones populares, al versar sobre derechos e intereses colectivos, pueden también servir de herramientas para la protección de los derechos

sociales, en los casos en los que exista una clara relación entre la garantía de los unos y los otros. No obstante, ello no quiere decir que la acción popular, contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, para proteger tales derechos e intereses colectivos, pueda ser entendida como el medio principal e idóneo para la defensa de los derechos sociales. Mucho menos como el medio necesario e indispensable para la protección de los derechos sociales.

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

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

(...)

9.14. En conclusión, la Sala debe responder negativamente el primero de los problemas jurídicos que se analiza. En otras palabras, el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las

normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual gozaban tales derechos y por cuanto la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión, retirando los incentivos perversos que la fijación del establecimiento del beneficio individual venía propiciando”.

(ii) En cuanto al cargo por violación del derecho a la igualdad (expediente D-8456), en la misma Sentencia C-630 de 2011 la Corte descartó la ruptura del equilibrio entre las partes en el trámite de una acción popular. De un lado, porque de aceptarse dicha hipótesis habría que predicar el mismo desequilibrio en el ejercicio de otras acciones ciudadanas como la acción de nulidad o la de inexequibilidad, en las cuales no se prevé un estímulo económico; y de otro lado, porque de cualquier manera el juez ha de reconocer al actor popular los gastos y costas procesales pertinentes. También agregó:

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

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

...

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

...

10.3. Como se indicó, en el pasado la jurisprudencia constitucional se pronunció con relación a esta institución, advirtiendo que la misma hace parte del amplio margen de configuración del legislador. La sentencia C-459 de 2004 consideró que establecer un incentivo en favor de

la persona que promueve la acción popular no implicaba una violación del principio de solidaridad, por cuanto se promovía el interés de lucro, contrariando la posibilidad de que la defensa de lo público sea desinteresada, ni una violación del principio de solidaridad de igualdad al establecerlo de formas diversas para diversas hipótesis”.

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

...

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

...

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

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

...

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

...

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

...

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

...

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

...

10.4.2.9. Por tanto, concluye la Corte Constitucional que la norma acusada propende por un

fin imperioso, a través de un medio no prohibido y conducente para alcanzarlo que, además, no se revela, prima facie, desproporcionada.

...

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

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

Aunque las reglas específicas que se habían diseñado para las acciones populares no están vigentes, las reglas procedimentales generales mediante las cuales se pueden y deben establecer las costas de un proceso si lo están. Tales reglas son parámetro obligatorio -en tanto aplicables directamente-, o vinculante -en tanto aplicables análogamente-, para resolver la cuestión acerca de los costos en los que se incurrió por defender el interés público. No compete al juez constitucional establecer la interpretación de las normas aplicables en tales casos, ni la manera en que ello se ha de hacer dentro del orden constitucional vigente, para garantizar así el goce efectivo de los derechos que estén en juego, pero sí verificar, ex ante, que existen medios legales alternativos que permiten judicialmente compensar los costos que haya asumido la persona que haya defendido los intereses y los derechos colectivos.⁵

...

10.10. Finalmente, la Sala debe insistir en que por el especial diseño de la acción popular, que a favor del accionante es un derecho político fundamental, no puede ser comparada la situación de la persona que demanda con la persona demandada. Se trata de supuestos jurídicos diversos que dan lugar a protecciones diferentes. Ahora bien, el argumento de considerar que derogar el incentivo individual a favor del actor popular lo pone en desventaja y rompe el equilibrio procesal, porque deja a quien interpone la acción sin posibilidad de contar con recursos y medios para defender los derechos e intereses colectivos violados, no es aceptable. Lo único que suprimió el Congreso es el incentivo, es decir, el premio por haber defendido los derechos. En modo alguno se derogaron las costas o la posibilidad de reclamar los daños a los que legítimamente se tenga lugar.

Por tanto, con base en las razones expuestas, la Corte Considera que las respuestas para el segundo de los problemas jurídicos planteados también es negativa, por lo que tampoco con base en los cargos allí analizados puede declararse la inconstitucionalidad de Ley acusada y analizada en el proceso de la referencia”.

(iii) Ahora bien, frente a las acusaciones concretas según las cuales la Ley 1425 desmotiva la presentación de acciones populares, dificulta la defensa y difusión de los intereses colectivos y fomenta la corrupción administrativa (expedientes D-8456 y D-8458), debe precisarse que en la Sentencia C-630 de 2011 la Corte deseó tales cuestionamientos.

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

“La jurisprudencia constitucional ha resaltado y defendido en muchas ocasiones, el amplio margen de configuración con que cuenta el Congreso de la República, en tanto foro de

representación democrática, para establecer y definir el orden legal vigente.

...

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

...

9.12. La Corte no está negando la posibilidad al legislador de incentivar conductas y acciones en defensa de intereses públicos. Lo que se está diciendo es que la amplia facultad con la que cuenta el legislador, también contempla la opción contraria, que es precisamente por la cual ha adoptado, en democracia, el Legislador. Esto es, la posibilidad de suprimir el incentivo individual porque, precisamente, se considera que se ha convertido en un incentivo con consecuencias reprochables e inconvenientes en múltiples ocasiones. No es posible afirmar que la ausencia de incentivo implique que las personas que violen los derechos colectivos puedan estar tranquilas. Quizá puedan dejar de contar con las demandas que eran interpuestas por aquellas personas que sólo recurrían al ejercicio de su derecho político de interponer acciones populares, si con ello iban a obtener un beneficio económico. Pero no se puede pensar que las personas e individuos de comunidades afectadas dejen de emplear este derecho político, que sigue siendo una herramienta poderosa para que las personas, incluso los más débiles, puedan enfrentar a los poderes públicos y privados, en democracia.

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

efectivo de los derechos e intereses colectivos. En tal evento se trataría muy probablemente de una medida de naturaleza regresiva, en los términos explicados.

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

(iv) En cuanto al cargo ahora incoado por desconocimiento del principio de cosa juzgada constitucional (expediente D-8462), basta recordar que en el mencionado fallo la Corte fue categórica en señalar que no había operado dicho fenómeno por cuanto el control ejercido a la Ley 472 de 1998 no excluía la posibilidad de su derogatoria, ni mucho menos significaba que la norma debía permanecer inalterada en el tiempo. En palabras de la Corte:

“3.2. En segundo lugar, la Sala tampoco considera que exista cosa juzgada constitucional, como lo indican algunos intervinientes, en razón a que las sentencias C-459 de 2004 y C-512 de 2004 declararon conformes con la Carta Política las normas objeto de derogatoria expresa por parte de la Ley 1425 de 2010. Esta conclusión no es aceptable, puesto que se basa en un entendimiento erróneo de la cosa juzgada constitucional.

3.2.1. Para que concurra ese fenómeno debe estarse ante la identidad de disposiciones (cosa juzgada formal) o de contenidos normativos (cosa juzgada material), a la vez que deben comprobarse acusaciones del mismo carácter (identidad de cargos). En el asunto planteado, esa identidad no existe, sino que, en cambio, las normas objeto de examen en uno y otro caso son diametralmente opuestas. En efecto, las sentencias mencionadas examinaron la constitucionalidad de las reglas de derecho que prevén el incentivo económico en las acciones populares. Ahora, en el asunto de la referencia, la normatividad estudiada es la opuesta, pues es la que elimina ese estímulo.

3.2.2. Ante el carácter opuesto de las normas analizadas por la Corte en las sentencias C-459 de 2004 y C-512 de 2004, tanto en su perspectiva formal como material, y los preceptos ahora estudiados, no es viable predicar la presencia de cosa juzgada constitucional”.

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

3.3.- En síntesis, la Sala encuentra que los principales reproches que ahora se plantean y las diversas normas de la Constitución que se consideran vulneradas se soportan, en últimas, en los mismos cargos que fueron analizados y desvirtuados por la Corte en la Sentencia C-630 de 2011. En consecuencia, ante la existencia de cosa juzgada constitucional no queda alternativa distinta a estarse a lo resuelto en dicha providencia.

4.- Ineptitud de las demandas respecto de otras acusaciones

Ahora bien, respecto de otras acusaciones insinuadas en las demandas, la Sala comparte las apreciaciones de la mayoría de los intervinientes y considera que no se cumplen los requisitos mínimos previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, los cuales constituyen presupuesto indispensable para abordar un examen de fondo. En este sentido la Corte ha explicado que a pesar de la naturaleza pública y la informalidad que caracterizan a la acción de inconstitucionalidad, el demandante tiene la obligación de exponer coherentemente los cargos por los cuales estima violado el ordenamiento Superior. Ello significa que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁶.

Es importante recordar que el artículo 241-4 de la Constitución no asigna a la Corte la competencia para revisar oficiosamente las leyes, sino sólo aquellas que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos, lo cual implica que este Tribunal únicamente puede adentrarse en el estudio de fondo cuando la acusación cumple con las condiciones referidas. Además, ha de recalcar que la exigencia de una carga mínima de argumentación no implica caer en formalismos técnicos, ni en rigorismos procesales que puedan tornarla inviable; más bien, su exigencia formal y material permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana.

(i) Frente a la presunta violación de los derechos a la igualdad y al trabajo ante la permanencia de estímulos económicos en la legislación civil (expediente D-8456), la Corte no encuentra los elementos de juicio suficientes para abordar un examen de constitucionalidad.

El demandante se limita a recordar el alcance de las normas impugnadas y a reiterar el contenido del artículo 13 de la Constitución, pero no expone los motivos concretos por los que considera esa diferencia como discriminatoria y merecedora del mismo tratamiento, de modo que sus reparos se fundan en apreciaciones globales y abstractas que no tienen la entidad suficiente para configurar un cargo apto⁷.

(ii) También se afirma que la Ley 1425 de 2010 vulnera los artículos 157-4 y 189-9 de la Carta, por cuanto fue sancionada por el Ministro del Interior y Justicia y no por el Presidente de la República (expediente D-8456). Sin embargo, dicho cargo incumple el requisito de certeza⁸, puesto que dicha ley sí fue sancionada directamente por el Presidente de la República, según consta en la copia de la ley que el propio demandante aportó⁹ y se confirma en el Diario Oficial 47.937 del 29 de diciembre de 2010¹⁰.

(iii) De otra parte, uno de los accionantes (expediente D-8456) alega el desconocimiento del principio de unidad de materia (art. 158 CP). Aduce que aún subsiste el incentivo económico por la vigencia del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, y que la derogatoria de los estímulos afectaría otras normas como la que regula las fuentes de financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

No obstante, considera la Sala que las razones invocadas no satisfacen las exigencias de certeza, especificidad¹¹ y suficiencia¹². En primer lugar, no es cierto que los incentivos económicos mantengan su vigencia, porque según fue precisado en la Sentencia C-630 de 2011, la Ley 1425 de 2010 puso fin a los incentivos económicos en las acciones populares, con lo cual se refuta la tesis que en su momento sugirieron algunos intervinientes y el Ministerio Público.

(iv) Por último, en una de las demandas (expediente D-8458) se dice que la derogatoria de los incentivos en las acciones populares afecta los principios de la función administrativa, en contravía de los artículos 124 y 129 de la Constitución, así como de otras normas de rango legal (art. 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo y art. 27 del Código Disciplinario

Único). Sin embargo, no sólo no se desarrolla la acusación en este sentido (no hay cargo), sino que, además, el ciudadano invoca normas de rango legal incumpliendo con ello el requisito de pertinencia¹³, que exige confrontar las normas con preceptos de naturaleza constitucional.

En este orden de ideas, frente a los demás cuestionamientos insinuados en las demandas la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento alguno ante la indebida formulación de los cargos.

VII.- DECISIÓN

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

RESUELVE

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

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-687/11

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-687 del 19 de septiembre de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), 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 el caso objeto de examen y el estudiado a propósito del fallo mencionado que sirvió de precedente.

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

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

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

4 Al respecto, por ejemplo, ver la sentencia C-372 de 2011, oportunidad en la que la Corte estudió el cargo propuesta contra el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, el cual modificó la legislación procesal laboral, en el sentido de aumentar el interés para recurrir en casación,

fijándolo en 220 salarios mínimos mensuales. Dentro de los cargos estudiados por la Corte, se determinó que esa medida, en tanto regresiva, configuraba un exceso en la competencia del legislador para determinar los procedimientos judiciales. Ello en tanto haría inalcanzable ese escenario a la mayoría de trabajadores del país, cuyos ingresos laborales no llegan a montos altos, de modo que jamás lograrían el interés para recurrir señalado. Esta situación no acaecía durante la vigencia de la normatividad derogada, la cual permitía el acceso al recurso extraordinario para trabajadores de salarios medios.

5 Son aplicables disposiciones tales como el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que establece: “Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”

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

7 Los cargos por violación del derecho a la igualdad, deben “señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas”. Corte Constitucional, Sentencias C-673 de 2001, C-913 de 2004 y C-127 de 2006, entre otras.

8 “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer

proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden". Sentencia C-1052 de 2001.

9 Cfr., folio 22 del expediente D-8456.

10 Diario Oficial 47.937 del 29 de diciembre de 2010, pág. 187.

11 "De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada"(C-568 de 1995). El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"(Autos 097/01, 244/01, Sentencias C-281/94, C-519/98, C-013/00, C-380/00, C-177/01 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad (C-447/97)". Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

12 "La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante". Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

13 "La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado".

Sentencia C-1052 de 2001.