Sentencia C-880/11

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1425 de 2010, “por medio de la cual se derogan artículos de la

Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

Demandantes: Jairo Enrique Vásquez Mojica, Víctor Hugo Moreno Hurtado, Eduardo Quijano Aponte, John Máximo Muñoz Telles y Alfonso Jiménez Cuesta.

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jairo Enrique Vásquez Mojica, Víctor Hugo Moreno Hurtado, Eduardo Quijano Aponte, John Máximo Muñoz Telles y Alfonso Jiménez Cuesta demandaron la Ley 1425 de 2010, “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

En sesión del veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011), la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular las demandas radicadas bajo los números D-8510, D-8513, D-8517 y D-8519 a la demanda D-8504 con el fin de que se tramitaran conjuntamente y se resolvieran en la misma sentencia.

Mediante Auto de trece (13) de mayo de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador decidió admitir las demandas, oficiar por la Secretaria General de esta Corporación a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que remitieran, con destino al proceso de la referencia, copia del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación del proyecto que se convirtió en la Ley 1425 de 2010, así mismo ofició a los Secretarios de las Comisiones Primeras de las citadas corporaciones, para que allegaran las certificaciones de los debates y votaciones correspondientes al trámite y aprobación del mencionado proyecto.

A su vez, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de la Abogacía y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Atlántico, Javeriana, Externado y Libre, para

que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de las demandas de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas presentadas.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe la ley acusada

LEY 1425 DE 2010

(Diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

DECRETA:

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

ARTICULO 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

3.1. Expediente D-8504

El ciudadano Jairo Enrique Vásquez Mojica solicita la declaración de inexequibilidad de la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”, por considerar que contraviene lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 8, 13, 72, 79, 82, 83, 88, 152, 153, de la Constitución Política.

Señala que la disposición acusada presenta vicios de competencia y procedimiento en su formación, ya que, por regular temas relacionados con los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia y los mecanismos de la participación ciudadana, debía ser tramitada por el Congreso de la Republica como una ley estatutaria y no como una ley ordinaria.

En ese orden de ideas, cuando el órgano legislativo aprobó el proyecto de ley mencionado, el 14 de diciembre de 2010, durante la segunda legislatura, incurrió en un vicio de procedimiento en la formación de la Ley 1425 de 2010, por cuanto el proyecto No.056 de 2009 fue radicado por el Gobierno Nacional el 22 de agosto de 2009 y, según lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política, debía ser aprobado dentro de una sola legislatura, por tratarse de una ley estatutaria.

Así mismo, manifiesta el demandante que la disposición acusada vulnera el principio constitucional de la participación ciudadana en el Estado Social de Derecho, pues al derogar,

en su totalidad, los incentivos económicos en las acciones populares, se descompensa económicamente el ejercicio de las mismas y se desestimula la participación masiva de la comunidad en la defensa solidaria de los derechos e intereses colectivos.

Así las cosas, el ciudadano Jairo Enrique Vásquez Mojica concluye afirmando que el Estado colombiano debe garantizar el ejercicio permanente de las acciones populares mediante los incentivos económicos, por ser una forma democrática de representación popular, que permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones cívicas y comunitarias, participar masiva y solidariamente en la defensa preventiva de los derechos e intereses colectivos.

3.2. Expediente D-8510

En primer lugar, señala el demandante que la disposición acusada constituye una restricción demasiado amplia, esto es, una situación en la cual la ley prohíbe a una determinada categoría de personas efectuar ciertas labores, incluyendo en tal grupo no sólo a las personas que efectivamente ocasionan un riesgo social sino también a las personas que no causan tal riesgo1, al evitar que las acciones populares sean adelantadas por un grupo especializado de personas que, a su juicio, viajan por todo el país, muchas veces con temas recurrentes y reiterativos, que en modo alguno justifican el reconocimiento del incentivo correspondiente.

Así mismo, aduce que la Ley 1425 de 2010 quebranta el derecho fundamental a la dignidad humana, debido a que, como lo ha manifestado el Consejo de Estado en reiterados fallos “el incentivo económico es una manera de compensar la carga que asume el demandante, pues de no existir sería una carga desproporcionada para quien inicia la acción”, luego entonces, al desaparecer del ordenamiento jurídico el mencionado incentivo se traslada al individuo altruista la carga económica de un proceso que, en la práctica, dura en promedio dos años, hecho que no solo es indigno, sino que resulta, además, desproporcionado y excluyente.

En ese orden de ideas, considera que el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos del proyecto de Ley No. 056 de 2006, propuso un falso dilema de solidaridad, asociándolo a gratuidad, toda vez que señala como deber de todo ciudadano el velar por los intereses públicos sin esperar recompensa.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Víctor Hugo Moreno Hurtado solicita la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada.

3.3 Expediente D-8513

El ciudadano Eduardo Quijano Aponte solicita la declaración de inexequibilidad de la Ley 1425 de 2010, “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, manifiesta el demandante que las acciones populares constituyen un mecanismo de participación ciudadana y de acceso a la administración de justicia y, por lo tanto, cualquier modificación o derogación que de ellas se haga requiere que se le de el trámite de una ley estatutaria.

Indica que según el artículo 153 constitucional “la aprobación, modificación o derogación de

las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura…”.

En ese orden de ideas, advierte el demandante que la Ley 1425 de 2010 presenta un vicio de forma insubsanable por cuanto la derogación de los incentivos de las acciones populares debía ser tramitada como una ley estatutaria, es decir, en una sola legislatura y no en dos legislaturas como efectivamente ocurrió.

Así mismo la disposición acusada requería de una votación nominal y pública de los Representantes a la Cámara y los Senadores de la Republica, sin embargo, durante las votaciones del proyecto de ley 056 de 2009 en la Cámara de Representantes, especialmente en la Comisión Primera Constitucional Permanente, en la sesión de 9 de junio de 2010, la mayoría de los representantes que en el acta aparecen como votantes, no votaron de conformidad con lo establecido en los artículos 133 y 157 de la Constitución Política y los artículos 129 y 130 de la Ley 5 de 1992, pues ni su presencia ni su voto aparecen registrados en las grabaciones de la sesión, donde constaría su presencia pública de acuerdo a los trámites legales y constitucionales. A pesar de lo anterior en el acta suscrita por el secretario aparecen registrados como votantes un número importante de representantes que no aparecen en las grabaciones contestando individualmente y de forma nominal y publica.

De igual manera, señala el demandante que la Ley 1425 de 2010 viola el preámbulo, los artículos 1, 2, 93 y 153 de la Constitución Política, los artículos 230, 231, y 232 de la Ley 5ª de 1992 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y aprobada por el Congreso de la Republica mediante ley 1346 de 2009.

Lo anterior, porque durante el trámite del proyecto de ley 056 de 2009, en la Cámara de Representantes, y 169 de 2010, en el Senado de la Republica, diferentes ciudadanos, a título personal, y varias organizaciones sociales, solicitaron, el 24 de septiembre de 2009, la realización de una audiencia pública con el fin de que fueran escuchadas sus observaciones, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la ley 5ª en sus artículos 230 a 232, pese a lo cual la Cámara de Representantes al aprobar la realización de la audiencia solicitada no invitó a ninguno de los mencionados ciudadanos u organizaciones sociales, sino que citó al Ministro del Interior y de Justicia, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, así como a la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a los Decanos de las Facultades de Derecho de las diferentes Universidades, al Presidente de Andesco, al Presidente de Fenalco, al Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, al Presidente de la Federación Nacional de Departamentos para que emitieran su concepto sobre el referido proyecto.

No conforme con lo anterior, el 18 de mayo de 2010 fue aprobada por la Cámara de Representantes la propuesta de no realizar la mencionada audiencia pública. En consecuencia, no se levantó el libro de registro tal y como lo ordenan los artículos 230 a 231 de la Ley 5ª de 1992. Por otro lado, indicó que durante el trámite del proyecto de ley 169 de 2010 en el Senado de la Republica tampoco se realizó la audiencia solicitada.

Del mismo modo, señala el ciudadano Eduardo Quijano Aponte que el ponente del proyecto de ley 056 de 2009 no incluyó en su ponencia los comentarios presentados por los

ciudadanos y organizaciones sociales que solicitaron la realización de la audiencia, los cuales tampoco fueron publicados en la Gaceta del Congreso de la Republica, pero en cambio, sí incluyó los comentarios hechos por la Federación Colombiana de Municipios.

Por otro lado, afirma el demandante que se incurrió en un vicio durante el trámite de la disposición acusada al violar los artículos 161 de la Constitución Política y los artículos 175, 176, 177, 179, 186, 189 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, puesto que el 6 de diciembre de 2010 la Plenaria del Senado aprobó la enmienda contenida en la ponencia presentada para segundo debate por el Senador Roy Barreras, en la cual se incluían cambios sustanciales al proyecto inicial, por cuanto ya no se contemplaba la derogación total de los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 sino su modificación, así mismo, proponía una reducción de los incentivos, mantenía las disposiciones sobre la responsabilidad patrimonial solidaria del representante legal del respectivo contratista, las garantías sobre el derecho a la información y las pruebas en las acciones populares, ello sin tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, pues no se dio traslado de dicho proyecto a la Comisión Primera del Senado para ser discutido en primer debate, sino que, en vez de ello, se nombró una comisión de conciliación entre las Cámaras. Posteriormente, el 13 de diciembre se publicó el informe de conciliación y el 14 de diciembre las dos Cámaras decidieron conservar el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Así mismo, indica que la conformación de la comisión de conciliación no cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto solo se nombró a un Representante a la Cámara y a un Senador de la Republica como miembros de dicha comisión, sin que éstos hubieran participado en la discusión del proyecto o fueran sus autores y ponentes, tampoco formularon reparos, observaciones, o propuestas en las plenarias. Así las cosas, no se garantizó la representación de las bancadas.

Por otra parte, manifiesta el demandante que durante el trámite de la disposición acusada se transgredió el principio de publicidad de la siguiente manera:

El 13 de diciembre de 2010, se publicó en las Gacetas 1081 y 1082 el texto acogido por las dos cámaras en la comisión de conciliación, sin embargo el 14 de diciembre, en las horas de la tarde, se inició su debate, sin que hubiera transcurrido como mínimo un día desde la media noche del día 13 de diciembre de 2010, violando con ello lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política, el cual dice: “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.

Igualmente, entre el segundo debate en Cámara (5 de octubre de 2010) y el primer debate en Comisión 1ª del Senado (22 de Octubre de 2010) no transcurrieron los 15 días hábiles exigidos para reiniciar el debate, por cuanto durante este término se presentó un festivo (18 de octubre de 2010).

Adicionalmente, el texto definitivo, discutido y aprobado en la sesión plenaria del Senado, el 6 de diciembre de 2010, no fue publicado en la Gaceta del Congreso dentro de los 3 días exigidos por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, porque a pesar de que fue publicado con fecha de 6 de diciembre de 2010, en realidad se imprimió a las 2:10 am del 7 de diciembre de 2010, como consta en la certificación expedida por la Imprenta Nacional, sin que el Presidente de la Republica haya autorizado la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión.

Por último, el Acta aprobatoria de la sesión de la plenaria del Senado de 7 de diciembre de 2010, no fue puesta en consideración de la plenaria antes de la siguiente sesión, ni publicada por la Gaceta del Congreso, ni por ningún medio mecánico, tampoco aparece en el expediente que el acta no hubiere estado totalmente elaborada para la sesión siguiente, ni que el secretario hubiera presentado y dado lectura a un acta resumida que sirviera para el conocimiento y aprobación de la corporación o comisión, como lo autoriza el último párrafo del artículo 35 de la Ley 5ª de 1992, por consiguiente no se advierte que haya sido aprobada un Acta que contenga la relación sucinta de los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas y las decisiones adoptadas.

Así mismo, aduce el demandante que la Ley 1425 de 2010 transgrede lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que establece: “Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, por cuanto los incentivos establecidos en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 constituyen una parte importante de los ingresos del Estado para financiar los mecanismos de defensa de las políticas sociales, por lo que era imperativo que se contemplara una sustitución de fondos para la financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo creado por el artículo 70 de la Ley 472 de 1998, y cuyas fuentes de recursos son entre otros: a) las apropiaciones correspondientes del presupuesto nacional (que nunca se han realizado desde 1998) tal y como se certifica por la Defensoría del Pueblo en documento que se anexa y f) los incentivos en casos de acciones populares interpuestas por entidades públicas.

Del mismo modo, afirma el demandante que la disposición acusada viola el principio de unidad de materia al advertir que los argumentos expuestos por el ministro y por los ponentes en ambas Cámaras durante la exposición de motivos al proyecto, iban dirigidos a que, con dicha iniciativa, disminuyera el menoscabo de los presupuestos municipales, sin tener en cuenta que una gran parte de las demandas de acción popular se dirigen en contra de los particulares, es decir, que si bien los dos artículos se refieren al incentivo económico no se discutió durante las sesiones sobre el hecho de que con la expedición de la Ley 1425 de 2010 se estaría exceptuando de los incentivos a los particulares que efectivamente fueran condenados por violentar derechos colectivos y cuya condena de ninguna manera traía como consecuencia el detrimento de los patrimonios estatales.

Adicionalmente, con la disposición acusada se deroga también el segundo y tercer inciso del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, el cual permite a los ciudadanos contar con las

herramientas para hacer control político y a los responsables de la infracción contra los derechos colectivos responder patrimonialmente por sobrecostos y/o irregularidades en la contratación, lo anterior sin que se hubiere dado sobre él discusión alguna.

Por otro lado, indica el ciudadano Eduardo Quijano Aponte que antes, durante el trámite y después de sancionada la disposición acusada se incurrió en toda clase de artificios para engañar a los parlamentarios y al público, así mismo se preparó e implementó una campaña dirigida a desprestigiar las acciones populares, sus actores y sus incentivos, con el fin de obtener su derogatoria.

Dicha campaña difamatoria fue el producto de una coalición de intereses conformada por grupos poderosos económicamente como son: Fedemunicipios, Fenalco, la Asociación Nacional de Industriales y la Cámara Colombiana de la Infraestructura, a quienes, más tarde, se sumaron el Presidente de la Republica y su Ministro del Interior y de Justicia. Los falsos argumentos esgrimidos por este grupo fueron:

-El pago de incentivos está causando un grave deterioro de las finanzas estatales en especial de las finanzas municipales; los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de las acciones populares, pues se han visto obligados a destinar el 50% del presupuesto al pago de dichos incentivos.

-En torno a estas acciones se han creado firmas inescrupulosas que se han convertido en un sistema que desangra la administración pública, el incentivo económico creó mafias de litigantes dedicados no a hacer uso del derecho sino a abusar del mismo para enriquecerse a costa del estado.

-Las acciones populares generan una gran congestión judicial.

-La Corte Constitucional en Sentencia C-459 de 2004 consideró ilegítimas estas recompensas para quienes protegen judicialmente un interés colectivo.

-Las acciones populares son un gran negocio.

Así las cosas, con el fin de corroborar los argumentos anteriormente expuestos el demandante presentó peticiones a cada uno de los defensores de la disposición acusada solicitando el soporte de sus afirmaciones. Dichas entidades contestaron indicando que no tenían la información solicitada.

Por consiguiente, con el fin de obtener la información real sobre los hechos aducidos, el demandante dirigió peticiones a la Defensoría del Pueblo, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Contraloría General de la Republica a la Procuraduría General de la Nación y a los 1.120 municipios del País. Dichas entidades contestaron con base en los siguientes argumentos:

-En primer lugar, la Contraloría General de la República no posee datos discriminados sobre el monto de los incentivos pagados a los accionantes populares, en segundo lugar, consideramos que, si la acción popular prospera, y por tanto se reconoce el incentivo previsto en la ley para los accionantes; no habría detrimento patrimonial, pues precisamente dicha acción tiene por objeto evitar el daño contingente o resarcirlo.

-De los 1.120 municipios del país, Bucaramanga, Bogotá, Becerril, Medellín, y Manizales son los que reportan que han pagado las cifras más altas por incentivos de las acciones populares desde 1998 a la fecha, el resto de los municipios han pagado incentivos en las siguientes proporciones: 30 dicen no haber pagado, 7 no reportan haber pagado, 25 no contestaron la información o no es clara, 8 pagaron menos de 4 millones, 29 pagaron entre 4 y 10 millones, 29 entre 11 y 28 millones, 9 más de 28 pero menos de 100 millones.

-En la jurisdicción colombiana existe un total de 2'814.384 procesos de los cuales 93.3% corresponde a la jurisdicción ordinaria, dejando para las otras jurisdicciones el 6,7% restante, donde se tramitan aproximadamente 190.136 procesos al año, de los cuales se advierte que ni el 1% corresponde a acciones populares.

-De otra parte según la Defensoría del Pueblo desde su instauración en el año de 1998 y hasta la fecha se han presentado 15.011 acciones populares en todo el país, mientras que para el Consejo Superior de la Judicatura se han presentado 63.124.

Por otra parte, aduce el demandante que durante el trámite de la disposición acusada se transgredió lo dispuesto en los artículos 157, 158, 159 y 160 de la Constitución Política, dado que no existió debate al no contar con la información que sustentara los argumentos esgrimidos, tal y como lo manifestaron expresamente los Representantes a la Cámara Nicolás Uribe, Rodrigo Rivera y German Navas en la Comisión Primera.

Así mismo, señala que la Ley 1425 de 2010 contradice lo establecido en el preámbulo y en los artículos 1, 13, 29, 43, 88, 93, 94, 95, 229, de la Constitución Política, fuera de lo cual transgrede lo dispuesto en La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Adicional de San Salvador, la Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José – y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador-. lo anterior con base en los siguientes argumentos:

La derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 2008 constituye un claro retroceso en materia de protección de DDHH, pues con la exclusión del incentivo para este mecanismo de participación ciudadana se ha creado un vacío legal, omisión legislativa relativa, que hace impracticable el ejercicio de la acción popular y desestimula la defensa judicial de los derechos e intereses colectivos.

Así las cosas, la disposición acusada desconoce la confianza legítima de los demandantes en las acciones populares al imponerles una nueva carga, excesiva, desproporcionada e imposible de cumplir, como es que instauren las mencionadas acciones solo por los fines altruistas, sin consideración de los gastos en que se incurren.

3.4 Expediente D-8517

El ciudadano John Maximino Muñoz Telles considera que la Ley 1425 de 2010 infringe los artículos 1, 2, 58, 89, 90, 158 de la Constitución Política, pues la eliminación del incentivo económico desnaturaliza la acción popular, lo que conduce a que ésta desaparezca.

3.5 Expediente D-8519

El ciudadano Alfonso Jiménez Cuesta solicita la declaración de inexequibilidad de la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”, por considerar que contraviene lo dispuesto en los artículos 29, 136 y 209 de la Constitución Política.

Advierte que los artículos derogados mediante la disposición acusada ya habían sido objetos de control por parte de la Corte Constitucional que, mediante Sentencia C-459 de 2004, los declaró exequibles.

Vencido el término de fijación en lista, en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 13 de mayo de 2011, la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Ciudadanos que adhirieron a los cargos formulados en las demandas de inconstitucionalidad

En el término de fijación en lista, los ciudadanos Crystian Enrique Hernández Campos, Rosalba Santos Montaña y Diego Fernando Díaz Méndez intervinieron en la presente causa con el fin de expresar su apoyo a las pretensiones de las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

En su sentir, la defensa de los intereses y derechos colectivos, que está a cargo de la misma ciudadanía, encuentra su piso jurídico en la ley 472 de 1998, por lo tanto, al establecer la acción popular como el método mediante el cual la ciudadanía puede hacer exigibles sus derechos o procurar por su protección y el resguardo del entorno en donde se desarrolla hace que, por su gran importancia como múltiple medio de control social, únicamente pueda ser modificada mediante una ley estatutaria, lo que implica que la Ley 1425 de 2010 tenga un defecto en su procedimiento.

Así mismo, advierten que los parlamentarios fueron engañados y asaltados en su buena fe, por cuanto el contenido de las ponencias en los proyectos de ley 169 de 2010 en el Senado de la Republica y 056 de 2009 en la Cámara de Representantes era falso, careciendo de pruebas concretas y reales que lo sustenten, pues en las dos Cámara se hizo hincapié en que los incentivos debían derogarse porque menoscababan los presupuestos municipales, pero curiosamente también se incluyó en la ley la derogatoria de los incentivos que obligaban a las empresas privadas a pagar en caso de ser condenados por la violación de derechos colectivos.

2. Ciudadanos que se oponen a los cargos formulados en la presente demanda de inconstitucionalidad

En el término de fijación en lista, los ciudadanos Santiago Cruz Mantilla, Oscar David Gómez Pineda y Henry Sanabria Santos intervinieron en la presente causa con el fin de expresar su oposición a las pretensiones de las demandas de inconstitucionalidad de la referencia. Los argumentos a partir de los cuales sustentan su posición, son los siguientes:

-La Ley 1425 de 2010 no regula de manera integral un derecho fundamental, ni reglamenta, afecta o se refiere al núcleo esencial de alguna garantía constitucional, para que fuera

necesario que la misma cumpliera el procedimiento descrito en el ordenamiento jurídico para la expedición de leyes estatutarias, puesto que tan solo se dirigió a eliminar los incentivos económicos para los actores populares y no versa, de ninguna manera, sobre la totalidad de los aspectos que les son propios a los derechos colectivos.

– No es cierto que al desaparecer los incentivos económicos en las acciones populares se pierda también el financiamiento del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, pues olvidan los demandantes que de conformidad con lo señalado por el artículo 70 de la Ley 472 de 1998 dicho fondo se nutre de otros recursos y no exclusivamente de los recursos provenientes de los incentivos.

-Si bien es cierto que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, dicha declaración no le impedía al legislador derogarlos, mediante la expedición de la Ley 1425 de 2010.

-En el acta No. 34 de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Congreso de la Republica, puede observarse que a la votación del proyecto de ley 056 de 2009 asistieron los 35 Honorables Representantes.

-No es cierto que con la abolición del incentivo económico en las acciones populares se desestimule la participación masiva de la comunidad, ya que al ser derechos de la colectividad que necesitan protección, se puede solicitar la misma en cualquier momento para restablecer el quebranto a que haya lugar.

3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

En representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino el abogado Hernán Fabio López Blanco, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición censurada. Lo anterior, al advertir que el incentivo económico no hace parte de la esencia de la acción popular.

Así mismo, indica que la Ley 1425 de 2010 no derogó el ejercicio de las acciones populares, tampoco obstaculizó los trámites procesales establecidos para ellas.

Por último, señala que si la Corte Constitucional encuentra que alguna norma contenida en ley vigente que se demanda como supuestamente violatoria de la Carta, no la vulnera, eso no implica que la misma se torne en inmodificable o inderogable, pues el juicio de constitucionalidad únicamente implica al pronunciamiento sobre su actual apego a la Constitución, sin que la convierta en perenne.

Así las cosas si el Congreso de la Republica, dentro de sus privativas funciones, estimó que era del caso establecer los incentivos por las razones que en su momento los justificaban obviamente y por los motivos que posteriormente se dieron y que en ambos casos son de estricta conveniencia, podía, sin vulnerar la Carta, modificarlos o derogarlos, como en efecto lo hizo.

4. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

Luis Carlos Villegas Echeverry, presidente y representante legal de la Asociación Nacional de Empresas de Colombia, intervino oportunamente en el trámite de la acción, mediante la presentación de un escrito en el que solicitó que se declarara la exequibilidad de las disposiciones acusadas, lo anterior con base en los siguientes argumentos:

-Carece de todo fundamento la alegada inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 por vicios de procedimiento en su formación, por vulnerar supuestamente los requisitos consagrados en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, que ordenan que mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regule los derechos y deberes fundamentales de las personas. Esto, evidentemente, porque las acciones populares no constituyen, por sí mismas, derechos fundamentales. Son, de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, un mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos.

-No es cierto que la ley acusada constituya una violación del deber de solidaridad. Todo lo contrario, es una aplicación concreta por parte del legislador de este principio, ya que impide que continúe abusándose del derecho de acción en la interposición de acciones populares, buscando que los ciudadanos colaboren con el buen funcionamiento de la administración de justicia.

5. Intervención del Presidente del Consejo de Estado

Mauricio Fajardo Gómez, Presidente del Consejo de Estado, intervino oportunamente en el trámite de la acción mediante la presentación de un escrito en el que sugirió a ésta Corporación proferir un fallo inhibitorio, al advertir que los cargos formulados en cada una de las demandas de la referencia, carecen de los requisitos de pertinencia, suficiencia, especificidad, certeza y claridad, los cuales han sido señalados por la jurisprudencia constitucional como necesarios para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder público.

Así las cosas, indica que en relación con el primero de los ataques formulados en contra de la normatividad enjuiciada, esto es el consistente en adolecer de vicios de procedimiento en su formación al no habérsele dado a la Ley 1425 de 2010 el trámite de ley estatutaria que le correspondía, habida cuenta de que regulo los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos, y recursos para su protección, las normas relativas a la administración de justicia y eliminó un eficaz mecanismo de participación ciudadana, ha de precisarse que el cargo carece de vocación de prosperidad, pues resulta claro que el conjunto normativo cuya constitucionalidad se cuestiona se ocupa de previsiones relativas al cauce procesal constitucional y legalmente instituido para la salvaguarda de los derechos colectivos, categoría jurídica ésta completamente distinta de la integrada por los derechos y libertades fundamentales, la cual es aquella que, por ministerio de lo normado en el artículo 152 constitucional, debe ser regulada, en algunos de sus aspectos, a través de norma legal de estirpe estatutaria.

De igual manera, manifiesta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática, clara y reiterada en señalar que no toda regulación relativa a un proceso judicial o a un derecho fundamental debe ser materia de Ley Estatutaria y que ésta sólo debe ocuparse de los aspectos estructurales o cardinales relacionados con los anotados temas, cosa que no

ocurre en el asunto sub judice, luego evidentemente el trámite que debía imprimirse al proyecto que se convertiría en la Ley 1425 de 2010 era el de una ley ordinaria.

En cuanto al segundo de los cargos formulados contra la legislación demandada, referente a que la misma desconoce el principio de solidaridad y la obligación del legislador de mantener un sistema de incentivos encaminado a estimular la utilización ciudadana de las acciones populares, indica que la ausencia de regulación constitucional sobre esta materia comporta el correlativo incremento del margen de configuración del legislador en relación con la misma, de modo que bien podía este optar o por implementar o por no contemplar los incentivos, sin que con alguna de las aludidas alternativas se desconociera algún precepto superior.

Del mismo modo, señala que el relativismo ético de la Carta Política le da la posibilidad al legislador de inclinarse por uno u otra concepción del bien, de la solidaridad y de los móviles que han de impulsar la participación de los individuos en los cometidos de interés general.

Por otro lado, la tercera censura elevada en la demanda se centra en cuestionar los motivos de conveniencia y de oportunidad tenidos en cuenta tanto por el Gobierno como por el Congreso de la Republica para presentar y tramitar el referido proyecto de ley. Al respecto aduce que la descrita argumentación no plantea contradicción alguna entre la Ley 1425 de 2010 y la Carta Política, pues se limita a señalar argumentos que reflejan apreciaciones puramente subjetivas.

Frente a la supuesta vulneración del artículo 83 superior por parte de la disposición acusada advierte el interviniente que el principio de confianza legítima no tiene la virtualidad de enervar el margen de libertad configurativa del parlamento, pues ello comportaría una petrificación del ordenamiento jurídico contraria al principio democrático.

En relación con el cargo según el cual la Ley 1425 de 2010 transgrede lo dispuesto en los artículos 1, 2, 13, 83 y 88 de la Constitución Política advierte que en la demanda no se explica en manera alguna el concepto concreto de las supuestas transgresiones de los mencionados dispositivos constitucionales, pues se apoyan los ataques en juicios eminentemente subjetivos, tácticamente infundados o de pura conveniencia.

Por último, se acusa a la Ley 1425 de 2010 de dar lugar a la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al haber sido privado el ordenamiento jurídico nacional de norma legal alguna que se ocupe de regular la figura del incentivo en el marco de los procesos instaurados con ocasión del ejercicio de las acciones populares, frente a lo cual indica que no se cumple con los requisitos señalados en la jurisprudencia constitucional para que proceda la acción constitucional por dicha omisión.

6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Laura María Castañeda Núñez, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino oportunamente en el trámite de la acción, mediante la presentación de un escrito en el que sugirió a ésta Corporación se inhiba de proferir un fallo de fondo respecto a la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 1425 de 2010, por indebida formulación del cargo de constitucionalidad ante la ausencia del presupuesto de certeza.

A su vez y de manera subsidiaria, en la medida en que la Corte Constitucional realice un pronunciamiento de fondo respecto a la constitucionalidad de la Ley demanda, solicitó que se declarara su exequibilidad, con base en los siguientes argumentos:

-Los demandantes parten de un supuesto errado, al considerar que las disposiciones acusadas impiden a los actores populares colaborar con el Estado a garantizar la convivencia, la justicia y la igualdad, dentro de un marco jurídico democrático, solidario y participativo, que garantiza un orden político, económico y social más justo y, además, que afectan y vulneran el derecho al trabajo.

Lo anterior, como quiera que la eliminación del incentivo económico para promover la acción popular no vulnera ninguno de los principios aducidos como quebrantados por los demandantes, toda vez que queda incólume la acción en sí misma, a la cual pueden acceder los ciudadanos en búsqueda de la protección de los derechos de tercera generación.

-La Ley 1425 de 2010 modifica la Ley 472 de 1998, que no es una ley estatutaria y que no debe serlo, como quiera que el ámbito de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia está contenido y fijado por la Ley 270 de 1996 que hace referencia a todos los aspectos y principios que regulan dicha administración y no a cada acción en particular o procedimiento en concreto. De ser así, todas las normas procedimentales deberían seguir este trámite y eso sería confundir el proceso o medio con la función en sí misma.

Así las cosas, por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en el caso particular, la de administración de justicia, no por ello queda ipso facto excluida del ámbito normativo propio de una ley ordinaria.

-Los accionantes no contemplan la acción popular como un mecanismo judicial tendiente a buscar la protección de los derechos de la tercera generación, sino como un medio para obtener una contraprestación económica.

7. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En representación del Ministerio del Interior y de Justicia intervino la abogada Ana Beatriz Castelblanco Burgos, quien sugirió a la Corte proferir una sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda. En caso contrario, solicitó a la Corporación declarar la exequibilidad de la ley censurada.

Estima que los accionantes confunden el incentivo económico derogado, con la acción popular en sí misma, pues asumen que al derogarse dicho incentivo se derogan las acciones populares como mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos, lo que no es cierto.

Igualmente, confunden los derechos e intereses colectivos con las acciones para su defensa, al afirmar que el Congreso produjo una grave restricción y limitación a las acciones populares que las hace impracticables y que además, desnaturalizó su ejercicio y desestimuló su necesaria protección solidaria por parte de la comunidad, es decir, hablan de grave restricción al derecho, pero se refieren es a una restricción a la acción.

En cuanto a la posible regresividad en la protección de derechos humanos, el Ministerio

considera que no es cierto que la eliminación del incentivo implique una regresividad en dicha protección, por cuanto el incentivo que establecían las normas derogadas no era un derecho económico surgido de mandato expreso o tácito de la Constitución ni de las normas del bloque de constitucionalidad.

Por último, indica que, frente a los demás cargos por vicios de procedimiento en la formación de la Ley 1425 de 2010, se atiene a lo que se encuentre probado en el expediente, así como a las pruebas allegadas.

8. Intervención de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías

-La eliminación del incentivo no hace nugatoria la protección de los bienes constitucionalmente tutelados, como quiera que persisten todas las garantías, medidas constitucionales y legales que propenden y buscan su salvaguarda. Con ello se desvirtúa la violación de los artículos referenciados por los demandantes.

-La eliminación de los incentivos contemplados en la Ley 472 de 1998, se encuentra dentro del margen de configuración normativa del legislador, no afectando con ello los mecanismos, acciones o procedimientos que hoy permiten la protección del orden jurídico o la protección tanto de los derechos particulares, como de derechos colectivos de cara a las omisiones o acciones del propio Estado o de particulares, tampoco elimina la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que con el actuar de sus funcionarios se genere.

-Si bien, la Constitución y la ley consagran un trámite particular para el proceso de formación de las leyes, algunos aspectos de ese procedimiento deben mirarse desde un punto de vista flexible, puesto que en un entendimiento demasiado riguroso de su alcance obstaculizaría indebidamente la aprobación de las leyes, con lo cual esa regla terminaría afectando el principio democrático que ella misma pretende realizar. Así lo ha entendido la Honorable Corte Constitucional cuando dice que “ las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancia sobre lo procedimental”2, por consiguiente, se advierte que la norma acusada cumple con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales para ser ley de la República.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia que dicte en los expedientes D-8392, D-8415 y D-8534 y otros acumulados y respecto de los cargos restantes estudiados, que declare exequible los artículos 1° y 2° de la Ley 1425 de 2010.

Para la Vista Fiscal, “dada la circunstancia de que las razones de fondo, contenidas en las demandas sub examine, asumen como un hecho cierto que la Ley 1425 de 2010 deroga todas las normas que regulan el incentivo económico, a favor del demandante en una acción popular, es menester traer a cuento in extenso lo dicho en el Concepto 5136, rendido en el trámite del Expediente D-8392. En este concepto se solicitó a la Corte que se declarara

INHIBIDA para decidir de fondo en relación con los artículos 1° y 2° de la Ley 1425 de 2010, por ineptitud sustantiva de las demandas acumuladas, al considerar que los actores yerran al concluir que los incentivos en las acciones populares ya no existen, pues le dan a la derogatoria hecha de manera expresa por el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010 un alcance que no tiene".

Así mismo, advierte el Ministerio Público que respecto del cargo relativo a la irregular conformación de la comisión de conciliación, él ya se pronunció en el Concepto 5153, rendido en el trámite del Expediente D-8415 y que fue reiterado en el expediente D-8534. En este concepto se solicitó a la Corte declarar exequible la Ley 1425 de 2010, por las siguientes razones:

-"Si bien el Senador Juan Carlos Restrepo no es autor ni ponente del proyecto, ni hace parte de la Comisión Primera del Senado, ni hizo reparos, propuestas u observaciones al mismo, como lo afirma con acierto el actor, de ello no se sigue per se que la norma demandada tenga un vicio en su proceso de formación. Y esto es así por dos razones. Una: el Representante Heriberto Sanabria Astudillo, fue el ponente coordinador del proyecto en la Cámara, y en tal calidad lo conocía de manera adecuada, con lo que se realiza el valor de eficacia, mientras que la presencia del Senador Restrepo puede estar justificada en el valor de la participación, que no es menos relevante que la eficacia al momento de lograr el apropiado balance en la integración de las comisiones de conciliación. Dos: al tratarse de un proyecto brevísimo, de dos lacónicos artículos que se limitan a derogar dos artículos de la Ley 472 de 1998 y a precisar la vigencia de la derogatoria, no se puede asumir de manera razonable que el Senador Restrepo, quien participó en la sesión plenaria en la cual el proyecto se debatió y aprobó, pese a no ser su autor o ponente, ni miembro de la Comisión Primera del Senado, ni haber hecho reparos, propuestas u observaciones al proyecto, carezca de un conocimiento adecuado del mismo".

Del mismo modo, añade el Ministerio Público que respecto del cargo relativo a no haber dado traslado del proyecto a la comisión, pese a haberse introducido en su texto una enmienda sustancial, con lo cual se desconocería lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 5 de 1992, y respecto del cargo de no haberse votado el proyecto con el quórum reglamentario, ya se pronunció en el Concepto rendido en el Expediente D-8534 y otros acumulados. En este concepto se solicitó a la Corte declarar exequible la Ley 1425 de 2010, por las siguientes razones:

-"La lectura del texto transcrito revela que si bien el autor de la enmienda plantea modificar lo antes aprobado, en sus consideraciones destaca el efecto pernicioso de los incentivos económicos en la defensa de los derechos colectivos, lo cual a su juicio demuestra la necesidad de regular la materia para impedir, o al menos frenar, este efecto. Al no corresponder con los hechos, como se ha puesto de presente, y al no haberse demostrado la existencia efectiva de un cambio sustancial al proyecto, el cargo no puede prosperar".

-"En las certificaciones de los debates y votaciones correspondientes al trámite y aprobación del proyecto que se convirtió en la Ley 1425 de 2010, se puede observar que la proposición positiva con que termina el informe de ponencia fue votada por dieciséis (16) representantes por el SÍ y dos (2) por el NO; que la proposición sustitutiva suscrita por los Representantes

Germán Navas Talero, Clara Pinillos, Franklin Legro y David Luna, fue negada con una votación de trece (13) representantes por el NO y cinco (5) por el SÍ. El articulado fue aprobado con dieciséis (16) votos por el SÍ y dos (2) votos por el NO. El título del proyecto fue aprobado por veinte (20) representantes, dieciocho (18) por el SÍ y dos (2) por el No. De lo anterior no se infiere que se haya desconocido el quórum reglamentario, como lo afirma el demandante, sino de lo contrario".

-"En la Gaceta del Congreso 1081 del 13 de diciembre de 2011 se publicó el informe de conciliación del proyecto que dio lugar a la ley demandada, el cual fue aprobado en la Plenaria del Senado del 14 de diciembre de 2010, cuya Acta, la número 41, aparece publicada en la Gaceta del Congreso 213 de 2011. Dada la brevedad del proyecto, que se limita a dos artículos, no se puede sostener per se que los congresistas no tuvieran conocimiento del mismo antes de votarlo, pues así los tiempos sean muy ajustados parece que se cumplió con el requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria exigido por la Constitución, el Reglamento del Congreso y por la jurisprudencia de la Corte, en especial en la Sentencia C-760 de 2001".

-"Respecto de la no publicación del texto del proyecto aprobado en la sesión plenaria del Senado del 6 de diciembre de 2010, dentro de los tres días siguientes, que aduce el actor, se debe advertir que la respectiva publicación está fechada el 7 de diciembre de 2010. Ante esta circunstancia el actor alega que la impresión no fue autorizada por el presidente, que no hubo impresión por medios mecánicos y que el texto no se puso a disposición de los congresistas y del público en general. No obstante, en este punto se debe reiterar lo dicho atrás respecto de la no aprobación de la enmienda presentada por el Senador Roy Barreras Montealegre en la sesión plenaria del Senado del 6 de diciembre de 2010, como se puede constatar en el Acta 30 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 75 de 2011. Al no aprobarse dicha enmienda la argumentación del actor carece de relevancia".

-"Respecto del tiempo transcurrido entre el segundo debate en la Cámara de Representantes (5 de octubre de 2010) y el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República (octubre 22 de 2010), el actor señala que no hubo por lo menos quince días hábiles. Al revisar el trámite legislativo se encuentra que en la Gaceta del Congreso 755 de 2010 aparece publicada el Acta 20, de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 5 de octubre de 2010. En esta acta consta la aprobación en segundo debate del texto definitivo del Proyecto de ley número 056 de 2009 Cámara, "por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de Grupo". Por otra parte, en la Gaceta del Congreso 922 de 2010 aparece publicada el Acta de Comisión 21, de la sesión de la Comisión Primera del Senado del 27 de octubre de 2010, en la cual se consideró y votó en primer debate el citado proyecto. El actor parte de una base que no corresponde a la realidad, pues asume que el proyecto fue considerado y votado por la Comisión Primera del Senado en una fecha diferente a aquella en que esto ocurrió. Por tanto, su cómputo del tiempo es erróneo".

-"Respecto a la afirmación hecha por el demandante de que el Acta aprobatoria de la sesión plenaria del Senado del 07 de diciembre de 2010, no fue puesta en consideración de la plenaria antes de la siguiente sesión, ni publicada por la Gaceta del Congreso ni por ningún medio mecánico, y ni siquiera aparece en el expediente que el acta no hubiera estado

totalmente elaborada para la sesión siguiente y el respectivo secretario hubiera presentado y dado lectura a un acta resumida que hubiera servido para el conocimiento y aprobación de la corporación o comisión, como lo autoriza el último párrafo del artículo 35 de la Ley 5 de 1992, hay que señalar que en la Gaceta del Congreso 76 de 2011 aparece publicada el Acta de Plenaria 31 de la sesión ordinaria del Senado del día 07 de diciembre de 2010, en la cual fue debatido el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 1425 de 2010. La contraevidencia fáctica basta para establecer que el cargo no tiene suficiente sustento".

-Frente al cargo referente a la elusión del debate parlamentario el Ministerio Publico considero pertinente, transcribir en lo que corresponde, el Acta 34 del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso 380 de 2010, "en la que se lee que la proposición sustitutiva a todo el articulado del proyecto de ley presentada por los Representantes Germán Navas Talero, David Luna, Franklin Legro y Clara Pinillos, sí fue considerada y votada por esta Cámara".

Por otro lado, respecto del principio de reserva de ley estatutaria, el Jefe del Ministerio Publico pone de presente que "el artículo 152 Superior establece de manera clara y precisa las materias que deben ser objeto de regulación por medio de este tipo de leyes estatutarias. Dentro de estas materias no aparecen las acciones populares ni la cuestión de los incentivos para su interposición. Además, se debe tener en cuenta que el artículo 88 Superior, que establece las acciones populares, faculta a ley, sin ninguna calificación especial, para regularlas. Dentro de este contexto, parece claro que el legislador tiene competencia constitucional para regular las acciones populares por medio de una ley ordinaria, pues éstas no gozan de la reserva de ley estatutaria. Si bien se trata de un mecanismo judicial por medio del cual se puede ejercer el derecho de participación ciudadana, como ocurre en general con cualquier acción pública, de esta circunstancia no puede seguirse, como se pretende en este caso, que toda norma relacionada con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana debe ser objeto de esas leyes, pues si ello fuera así se vaciaría la competencia del legislador ordinario".

Ahora bien, respecto del principio de unidad de materia, el Procurador General de la Nación señala que: "el artículo 158 Superior establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, mientras que el artículo 169 Superior, a su vez, dispone que el título de la ley debe corresponder de manera precisa a su contenido. En el caso sub examine se arguye que una aparente disconformidad entre la exposición de motivos del proyecto de ley, y en las ponencias presentadas en las Cámaras, que asumen el tema de las acciones populares contra entidades públicas, pero desconocen que la mayoría de éstas están dirigidas contra particulares.

Agrega que basta una simple lectura de la ley demandada para establecer que su contenido se reduce a dos artículos. En el primero de los cuales se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998. En el segundo se establece la vigencia de la ley. La única materia de la ley es, pues, derogar dos artículos de la Ley 472 de 1998, ambos relativos a los incentivos en las acciones populares. El título de la ley es meramente descriptivo: "Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 – acciones populares y de grupo". Por tanto, no cabe duda de que tanto el título como el contenido de la ley se refieren a una misma materia y de que existe entre ellos una conexidad razonable".

Finalmente, respecto del derecho de los ciudadanos a participar en las audiencias del Congreso, en especial cuando se trata de personas con discapacidad, el Jefe del Ministerio Publico indicó que: “los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 regulan la intervención de la sociedad civil en el estudio de los proyectos de ley. Por tanto, no se vislumbra la existencia de vicio de trámite alguno respecto del derecho ciudadano a participar en las audiencias del Congreso. Como tampoco se vislumbra vicio alguno respecto de los principios de reserva de ley estatutaria y de unidad de materia”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución.

2. Lo que se debate

En las demandas que han sido acumuladas se plantan diversos cuestionamientos por motivos de forma y, por ello, importa precisar que fueron presentadas oportunamente, pues la Ley 1425 de 2010 aparece publicada en el Diario Oficial No. 47.937 de diciembre 29 de 2010, lo cual significa que al momento de su presentación no había transcurrido el término de un año que, según el artículo 242 de la Constitución, es el de caducidad de las acciones por vicios formales y se cuenta desde la publicación del respectivo acto.

Fuera de los aspectos de procedimiento cuya constitucionalidad se controvierte, las demandas contienen ataques referentes a la materia tratada en los dos artículos que conforman la ley demandada que, básicamente, derogan, con efecto inmediato, los incentivos que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 establecían en el caso de las acciones populares, incentivos que, a juicio de los distintos actores, han debido conservarse, en lugar de derogarlos.

Trátese de los vicios de forma alegados o de los esgrimidos por razones de fondo, la Corte pone de presente que a la fecha ha resuelto varias demandas relativas a las mismas disposiciones que ahora ocupan su atención y que algunos de los argumentos aducidos en contra de la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 han sido contestados al fallar las demandas precedentes, lo que obliga a examinar si se ha configurado o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3. De la cosa juzgada constitucional

En la Sentencia C-630 de 2011 la Corte se ocupó de resolver dos demandas presentadas en contra de la Ley 1425 de 2010 y la encontró exequible “por las razones analizadas” que, en términos generales, se refieren a la pretendida disminución de la efectividad de las acciones populares y al supuesto desestímulo de la participación ciudadana en defensa de los intereses de la comunidad, a la alegación sobre desconocimiento del principio de igualdad y equidad de las cargas públicas, así como a las censuras atinentes a la vulneración del principio de progresividad y a la prohibición de regresividad de los derechos sociales.

3.1. Para decidir acerca de estas cuestiones, la Corporación recordó que, de conformidad con

el artículo 88 superior, las acciones populares y de grupo para la protección de los derechos e intereses colectivos tienen rango constitucional y que, de acuerdo con el artículo 40-6 de la Carta, constituyen un instrumento de participación ciudadana en “la conformación, ejercicio y control del poder político”, nada de lo cual permite soslayar que la propia Constitución delegó en el legislador la regulación del ejercicio de las citadas acciones.

La Corte estimó que en materia de acciones populares el Congreso de la República goza de una amplia potestad de configuración que, en su oportunidad, le permitió establecer los incentivos para su ejercicio en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, derogados por la ley demandada en uso de esa misma facultad configurativa que le permite al legislador modificar y contradecir regulaciones legales anteriores para atender nuevos requerimientos de las realidades históricas y expresar los nuevos consensos políticos que obtengan las mayorías en el seno del órgano representativo.

La Corporación puntualizó que la voluntad democrática encarnada en leyes previas cede ante la más reciente voluntad de los representantes del pueblo y que la potestad de configuración legislativa comprende la facultad para derogar las leyes, luego, desde esta perspectiva, la derogación del incentivo contemplado en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 corresponde al legítimo ejercicio de la comentada potestad configurativa.

En las demandas ahora examinadas los respectivos actores controvierten la derogación del incentivo en las acciones populares, como supuesto básico del resto de cargos aducidos y, conforme se acaba de destacar, este ataque ya fue despachado desfavorablemente en la Sentencia C-630 de 2011, por lo que, en relación con él, habrá de estarse a lo entonces resuelto.

3.2. Otro tanto cabe predicar del cargo que se hace consistir en la supuesta vulneración de los artículos 152 y 153 de la Constitución que, respecto de unas determinadas materias exige el trámite de ley estatutaria, por cuanto, como lo reconoció la Sentencia C-631 de la presente anualidad, en la Sentencia C-630 de 2011, tal cargo fue desestimado, tras considerar que el incentivo económico reconocido al actor popular, en razón de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, no hace parte del núcleo esencial de derechos tales como el acceso a la administración de justicia, ni es un contenido cercano a dicho núcleo que ameritara el desarrollo del procedimiento agravado propio de los asuntos regulables mediante ley estatutaria.

3.3. También se ha configurado la cosa juzgada tratándose del cargo referente a la declaración de la exequibilidad de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 en la Sentencia C-459 de 2004, declaración que, en opinión de algunos demandantes, comporta la cosa juzgada y la consiguiente imposibilidad del Congreso de la República para derogar el incentivo que se había reconocido a los actores en acciones populares, pues la Corte indicó, con claridad, que el pronunciamiento anterior y favorable a la constitucionalidad de los preceptos derogados no los convierte en inmutables ni los sustrae de la posibilidad de ser objeto de modificación, adición o derogación por el legislador, a más de lo cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 de la Carta, es la disposición declarada inexequible por razones de fondo la que no puede ser reproducida mientras subsistan los preceptos superiores vulnerados, sin que pueda entenderse que la disposición declarada exequible deba permanecer invariable en el ordenamiento, lo que implicaría el desconocimiento de la

cláusula general de competencia y la petrificación de la legislación.

3.4. En la causa que ahora se analiza también se aduce la violación del principio de proporcionalidad y de parámetros de razonabilidad, por cuanto la restricción que podría implicar la derogación del incentivo sería demasiado amplia, a lo cual la Corte ya ha respondido en la sentencia citada que no es de recibo alegar la imposición de cargas desmesuradas a los actores populares que se verían precisados a asumir los gastos con notable detrimento del ejercicio del derecho a impetrar la acción, ya que el retiro del incentivo no impide que, en atención a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el juez reconozca las costas del proceso, habida cuenta de que la ley acusada tuvo por motivo suprimir el incentivo de las acciones populares, mas no imponer costos a quienes las ejerzan.

3.5. En cuanto a la regresividad de la medida y a la posible afectación del principio de progresividad, en las demandas estudiadas se alude al desconocimiento de derechos adquiridos y a la desaparición de las acciones populares para la protección y defensa de los derechos colectivos, argumentos respecto de los cuales la Corporación ha tenido ocasión de anotar, en primer término, que el incentivo no es un derecho subjetivo, dado que las acciones populares están concebidas para la protección de un derecho colectivo radicado en cabeza de un grupo de individuos, lo que comporta una carencia de contenido subjetivo que no obstaculiza la presentación de la acción popular por una persona en defensa de la colectividad, de cuya protección reportaría beneficio el interés del actor, quien, no tiene un derecho a un reconocimiento de tipo pecuniario por promover una acción carente de contenido subjetivo, pues tal reconocimiento no forma parte estructural de las comentadas acciones, sino que constituye apenas un elemento accesorio del que se valió el legislador para suscitar el interés de los ciudadanos en promover la defensa de la comunidad.

En segundo lugar, la Corte consideró improcedente hablar de la regresividad de los derechos sociales, pues, aun cuando pueden coincidir con los colectivos, tienen un concepto y alcance diferente, de manera que la supresión del incentivo no se traduce en vulneración de unos u otros y menos aún si se tiene en cuenta que el legislador derogó el incentivo para evitar efectos indeseables que su regulación causaba y no para restringir la posibilidad de incoar las acciones populares.

3.6. En lo referente al desconocimiento del principio de solidaridad, que también ha sido alegado por los actores como motivo de la inconstitucionalidad cuya declaración piden, la Corporación señaló que, de conformidad con el artículo 95-2 de la Constitución, es deber de toda persona actuar según el principio de solidaridad que fundamenta el obrar en defensa de los derechos de la comunidad, de donde se desprende que al regular las acciones populares con base en el principio de solidaridad, antes que con la expectativa de una remuneración, se aviene perfectamente a la Carta en cuanto la finalidad coincide con uno de los más importantes propósitos constitucionales.

3.7. Tratándose de la vulneración del principio de igualdad que se argumenta mediante la invocación de la descompensación económica que implicaría el ejercicio de las acciones colectivas a falta del incentivo derogado, la Corte puntualizó que los gastos hechos por el actor forman parte de las costas procesales y que no procede aseverar que la ausencia de

una recompensa quebrante la igualdad, por cuanto otras importantes acciones, como las de inconstitucionalidad y nulidad, no la prevén, sin que por ello quepa afirmar la existencia de un desequilibrio entre las partes o el menoscabo de los derechos de participación ciudadana contemplados en la Carta.

3.8. En cuanto hace a la acusación fincada en la indebida integración de la comisión de conciliación, se debe apuntar que también se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, porque en la Sentencia C-730 de 2011 la Corte abordó el asunto y no halló vicio de inconstitucionalidad alguno. En efecto, tras considerar que "el eventual vicio de forma se supera por el valor de la participación e ilustración del congresista, y por el concepto de bancada", la Corporación examinó los trámites cumplidos a propósito de la conformación de la comisión conciliadora con fundamento en las respectivas Gacetas del Congreso y concluyó que ese análisis, junto con los desarrollos jurisprudenciales pertinentes, permite sostener que "la alegada irregularidad no tiene entidad para invalidar lo actuado".

Después de transcribir las respectivas actas, la Corte enfatizó que el Senador Juan Carlos Restrepo Escobar como miembro del Senado y como integrante de la comisión accidental de conciliación participó en el debate del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1425 de 2010, de modo que contribuyó al debate y tuvo plena ilustración sobre lo debatido, lo que en armonía con los artículos 29, 157 y 161 de la Carta Política y 187 de la Ley 5ª de 1992, permite señalar que "su designación obedeció a esa situación y entendimiento", fuera de lo cual destacó que su participación en la sesión plenaria del 7 de diciembre de 2010, "como miembro del Congreso y de un partido político, incorporó paralelamente el concepto de la representación de bancada", luego su actuación no puede ser individualmente considerada o aislada.

La Corte puntualizó que la comisión de conciliación fue bien integrada y que, habiendo sido conformada por el representante Heriberto Sanabria Astudillo y por el senador Juan Carlos Restrepo Escobar, "cumplió a cabalidad las previsiones de los artículos 29 y 161 constitucionales, y se adecuó, por primacía del componente sustancial y en virtud del principio democrático, orientador del proceso legislativo, a las exigencias del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992".

4. Ineptitud de las demandas en relación con otras acusaciones

Tanto en la intervención del Consejo de Estado como en el concepto emitido por el Jefe del Ministerio Público, se llama la atención acerca de la posible ineptitud de las censuras y de la consiguiente inhibición que de tal situación derivaría, motivo por el cual la Corte pasa a examinar si las argumentaciones que no han sido objeto de análisis cumplen los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia que, según reiterada jurisprudencia, deben cumplir las acusaciones para dar lugar al juicio de constitucionalidad.

4.1. Tratándose del expediente identificado con el número de radicación D-8504 la Corte observa que en el correspondiente libelo aparecen plasmadas varias consideraciones, cuya idoneidad debe ser verificada, en virtud del principio pro actione y dado que, dentro del contexto de la demanda, son susceptibles de ser identificadas y apreciadas en forma separada.

4.1.1. Así, se afirma que la derogación del incentivo desmotiva la participación del ciudadano y de las organizaciones cívicas, comunitarias y populares en el control de la función pública y de la defensa de los derechos colectivos, con violación del preámbulo constitucional, lo que constituye una opinión respetable del ciudadano demandante, pero de ninguna manera un cargo de inconstitucionalidad idóneo, porque este tipo de apreciaciones subjetivas no pertenecen al contenido normativo de las disposiciones acusadas, por lo cual resulta evidente que se persigue la declaración de inconstitucionalidad con base en lo que los preceptos no significan y, por ende, se incumple el requisito de certeza.

Además, las estimaciones generales están lejos de satisfacer el requisito de claridad, ya que no se aportan elementos que permitan establecer un hilo conductor que vincule lo expresado con el presunto desconocimiento del preámbulo o de "todos los derechos, principios, valores y garantías constitucionales", como, a propósito de manifestaciones semejantes, lo ha indicado la Corte en la Sentencia C-631 del presente año.

4.1.3. Adicionalmente se afirma que es falso, temerario y de mala fe que tanto el Gobierno Nacional, como el Congreso de la República hubiesen argumentado que las condenas por incentivos económicos habían creado un grave problema financiero para el estado colombiano, lo que, de nuevo, corresponde a una respetable apreciación del actor que carece de la aptitud indispensable para estructurar un cargo de inconstitucionalidad.

4.1.4. Lo mismo acontece con los argumentos relativos a la falta de "juiciosos estudios técnicos y jurídicos sobre quienes eran realmente las personas obligadas legal y jurisprudencialmente a pagar los incentivos económicos en las acciones populares" o al injusto atentado contra el buen nombre o la dignidad de los actores populares y de las organizaciones cívicas, populares y comunitarias que, según el actor, fueron acusados de "avivatos" o "caza recompensas", todo lo cual igualmente constituye una opinión del demandante que, aun cuando respetable, no reúne las condiciones de los cargos de constitucionalidad aptos, en la medida en que no pertenecen al contenido normativo de los preceptos acusados.

4.1.5. La carencia de aptitud también se percibe en las afirmaciones concernientes a la buena fe y la confianza legítima que, según los planteamientos del demandante, habrían sido quebrantadas (i) al imponer una carga desproporcionada a los actores populares, sin compensación ninguna, (ii) al incumplir así la obligación que tiene el Estado con las organizaciones de actores de acciones populares, (iii) al desconocer pretendidas situaciones jurídicas, subjetivas y concretas de los actores populares y de sus organizaciones, viniendo así contra un hecho propio, de manera intempestiva y en contra de la buena fe que, además, (iv) habría sido contrariada por tratar de "avivatos" y "caza recompensas" a los mencionados actores, quienes, a causa de la derogación del incentivo, perderían "el amor, la solidaridad y la confianza legítima para el estado colombiano", en nada de lo cual se advierte cosa distinta a la opinión del libelista que, otra vez, falla en su intento de proponer un cargo de inconstitucionalidad idóneo, en la medida en que sus personales apreciaciones no forman parte del contenido normativo de la ley demandada.

4.1.6. Fuera de lo anterior, se trae a colación el desconocimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante argumentación que tampoco

estructura un cargo apto, pues, conforme lo explica la Corte en la Sentencia C-630 de 2011, el incentivo no es derecho constitucional fundamental, no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho, no pertenece a los de categoría económica, social o cultural, ni evidencia cuál es la obligación vinculante derivada del Pacto citado que tendría como consecuencia la necesaria previsión del incentivo y la consiguiente imposibilidad de su derogación.

4.1.7. Insiste el demandante en la violación del preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 4º, 8º, 72, 79, 82, 83 y 88 de la Constitución, con argumentos que, de conformidad con lo expuesto, no cumplen el requisito de certeza, porque son ajenos al contenido normativo de la ley cuestionada del cual no hace parte el alegado incumplimiento del deber estatal de garantizar la protección solidaria y participativa de todos los diferentes derechos económicos, sociales y culturales, tampoco el pretendido desestímulo que "para siempre" pesaría sobre la participación de la comunidad en la defensa judicial de los derechos humanos de tercera generación, ni el hecho de que las acciones populares se hubiesen tornado impracticables, todo lo cual responde a conjeturas referentes a eventuales consecuencias de la derogación del incentivo, que no sirven al propósito de plantear un cargo de inconstitucionalidad idóneo.

4.1.8. Finalmente, considera el ciudadano demandante que, mediante la derogación del incentivo, el Congreso produjo un vacío que equivale a una omisión legislativa de carácter relativo que el juez constitucional debe subsanar. La ineptitud de la acusación es palmaria, por cuanto no se aportan los elementos de juicio que permitan deducir la existencia de la omisión señalada.

En efecto, tratándose de la omisión relativa, en el ordenamiento jurídico se encuentra una disposición que regula de manera insuficiente una específica materia, disposición que se echa de menos en el presente caso, puesto que la derogación de los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 trae, como obvia consecuencia, su salida del ordenamiento, en el cual, por lo tanto, no queda regulación legal alguna que permita inferir que, injustificadamente, el legislador ha dejado de brindarle soporte textual al incentivo y que para lograr la compatibilidad con la Constitución sea menester completar el contenido normativo de un precepto todavía existente y perteneciente al ordenamiento.

No procede, entonces, predicar la omisión relativa con fundamento en las disposiciones derogadas y si aún hubiese preceptos de rango legal cuyo contenido debiera ser complementado mediante la incorporación del incentivo, el demandante tenía la carga de indicar cuáles son esos específicos preceptos inferiores, pues a partir del vacío total no cabe sostener la configuración de una omisión relativa, sino que es indispensable señalar cuál es el texto en que el legislador vertió una regulación insuficiente que, por directa exigencia constitucional, deba ser complementada para que incorpore un significado faltante.

Adicionalmente, tiene que precisarse cuál es la preceptiva superior que deba ser proyectada sobre el texto legal insuficiente para integrar, a los significados con soporte textual, un sentido directamente derivado de la Constitución y a ello no se hace alusión en la demanda, que tampoco demuestra la inconstitucionalidad, habida cuenta de que no todas las omisiones relativas que se detecten en el ordenamiento son contrarias a la Constitución.

En esta oportunidad, las razones de inconstitucionalidad aducidas tienen que ver con

argumentaciones que la Corte ha desestimado, tales como la descompensación económica para el ejercicio de las acciones populares, el presunto retroceso en materia de protección de los derechos e intereses colectivos, la pretendida eliminación de un mecanismo de participación ciudadana o la exclusión total del incentivo que, si es total, más bien ubica las cosas en el ámbito de las omisiones absolutas de las cuales, según reiterada jurisprudencia, la Corte no conoce.

4.2. En la demanda D-8510, el actor le propone a la Corte, como cargo general, la realización de un juicio de proporcionalidad, porque, a su juicio, la ley demandada no consulta los criterios de interpretación y aplicación de los derechos colectivos, fuera de lo cual comporta una "restricción demasiado amplia" que perjudica a los actores populares y perturba el principio de buena fe, motivos por los que solicita a la Corte la realización de un juicio de proporcionalidad estricto que, en su opinión, conduciría a la declaración de inexequibilidad, puesto que la ley acusada no superaría "todos los requerimientos exigidos por tal metodología".

Sobre el particular la Corte considera que no le basta al demandante solicitar la realización de un juicio de proporcionalidad estricto y suponer que la ley atacada no superará sus distintas etapas, dado que la formulación de un cargo que involucre este tipo de metodología le impone al actor demostrar la manera como, mediante la utilización del mencionado juicio, podría concluirse en la inconstitucionalidad de la ley demandada. Pedirle a la Corte que adelante un examen de proporcionalidad, sin aportar los elementos indispensables para proceder a efectuarlo o para determinar si debe ser estricto o no, equivale a invitarla a que, desbordando sus competencias, releve al actor de su carga de argumentación, construya el cargo de inconstitucionalidad y se pronuncie sobre él, actuando como juez y parte.

4.2.1. El actor también esgrime acusaciones referentes al desconocimiento del preámbulo y plantea conceptos generales sobre el atentado que supondría la ley demandada contra la unidad de la nación, la convivencia pacífica, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, pues, en su criterio, implica un retroceso que aleja al Estado de su compromiso de impulsar la unidad latinoamericana, dado que en otros países se fortalecen los mecanismos de protección de los derechos de la tercera generación, mas no en Colombia, en donde se pretende eliminarlos o privar de incentivos a sus defensores, en nada de lo cual se advierte la formulación de un cargo apto, ya que tales opiniones responden a su particular percepción, pero no derivan de la preceptiva acusada, por lo que se incumple el requisito de certeza.

Nuevamente la argumentación resulta insuficiente para estructurar un cargo y con mayor razón tratándose del derecho a la igualdad que exige una carga argumentativa adicional orientada a definir cuál es el criterio de comparación, si las situaciones aducidas son comparables o no, si existe un tratamiento distinto y si ese tratamiento diferente tiene o no justificación constitucional, nada de lo cual se advierte en el planteamiento del actor.

4.2.3. La ausencia del requisito de certeza también se percibe tratándose de la acusación relativa a la vulneración del "principio fundamental de la paz", pues la relación entre la eliminación del incentivo y la perturbación de la armonía social, corresponde a una inferencia subjetiva del actor que, de ninguna manera, se desprende del contenido normativo de los

preceptos cuya inconstitucionalidad se persigue.

4.2.4. Lo propio cabe advertir respecto de las acusaciones por desconocimiento del artículo 1º de la Carta, del postulado de la dignidad humana, de los fines esenciales del Estado, del derecho a la honra y del bienestar general tutelado por el artículo 366 superior, por cuanto la contradicción que, en cada caso, el demandante esgrime corresponde a una opinión suya que no alcanza a estructurar un cargo idóneo, en la medida en que la censura se limita a señalar que la ley acusada no promueve la paz, la prosperidad general, la convivencia o la efectividad de los derechos colectivos o a indicar que el gobierno o el Congreso han debido tener en cuenta motivos diferentes a los que condujeron a la expedición de la Ley 1425 de 2010 que, según la apreciación subjetiva del demandante, son desproporcionados, falaces o contrarios al principio de solidaridad.

4.2.5. Tampoco constituyen cargos de inconstitucionalidad aptos las expresiones referentes "al acomodado sentido de solidaridad que se exhibió en la exposición de motivos", a la práctica desaparición de las acciones populares, a la falta de previsión de condiciones de vida digna para todas las personas o del ofrecimiento de "garantías sociales o intelectuales para que el ciudadano conozca y se interese por el tema de los derechos colectivos", todo lo cual corresponde a conceptos subjetivos del actor relativos a la conveniencia de la ley demandada o a eventuales problemas en su aplicación, pero no a su contenido normativo que es el llamado a ser confrontado con los contenidos superiores.

4.2.6. Igualmente, en los cuestionamientos referentes a "que no se garantiza el trabajo en condiciones dignas y justas", a que se le "coarta al individuo la libertad de escoger profesión u oficio" y a que "no se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad" y todo esto, "bajo las consideraciones que tuvo el gobierno nacional en la exposición de motivos" corroboradas "por el Congreso de la República en los respectivos debates", la Corte encuentra respetables opiniones del actor, pero no cargos de inconstitucionalidad ciertos e idóneos para adelantar el juicio de constitucionalidad que no puede efectuarse con base en conjeturas o en circunstancias relacionadas con eventuales consecuencias futuras de la ley censurada.

4.3. En la demanda D-8513 el actor plantea catorce cargos de inconstitucionalidad y, dado que algunos de ellos ya fueron considerados en las Sentencias C-630 y C-730 de 2011, en este apartado la Corte analizará la aptitud de los restantes.

4.3.1. Señala el demandante que durante el trámite del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1425 de 2010 se incurrió en violación de los artículos 133 y 157 de la Constitución, en concordancia con los artículos 129 y 130 de la Ley 5 de 1992, por cuanto se requería votación nominal y pública de los representantes y, de acuerdo con las grabaciones de la sesión de 9 de junio de 2010 en la comisión primera de la Cámara, solo contestaron individualmente y votaron en forma nominal y pública 4 o 5 representantes, mientras que en las actas aparece registrado un número importante de representantes, sin que en las aludidas grabaciones aparezca el registro de su contestación individual y de su votación nominal y pública.

La Corte recuerda que, tratándose de la alegación de vicios procedimentales, el artículo 2-4 del Decreto 2067 de 1991 le impone al demandante la carga mínima de señalar el trámite

impuesto por la Constitución y, ante todo, la forma como fue quebrantado, de manera que no haya dudas sobre el modo como el demandante sostiene que se ha vulnerado el procedimiento. La acusación que ahora se analiza incumple este requisito y, por ende, adolece de claridad, pues el planteamiento del actor no es inequívoco ni contundente acerca del modo como él cree que se violó el procedimiento por la presunta falta de las mayorías necesarias.

En efecto, la acusación empieza con una apreciación general de acuerdo con la cual se requería la votación nominal y pública "de los representantes y senadores", lo que arroja un manto de duda sobre todas las sesiones desarrolladas en el Congreso, sin que se precise de qué manera en cada una de ellas se incumplió lo referente a las mayorías requeridas o a la votación. Después la censura se concreta un poco más al aludir a "las votaciones en la Cámara de Representantes", pero sin especificar el modo como en tales votaciones se habría desacatado la exigencia relativa a la mayoría para aprobar el proyecto y a la forma como ha debido votarse y, por último, se destaca que "especialmente" en la sesión del 9 de junio de 2010, llevada a cabo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se violaron los artículos invocados como, a juicio del demandante, consta en grabaciones anexas.

Con base en esas grabaciones el actor sostiene que "la mayoría de los representantes que en el acta aparecen como votando, no votaron, o por lo menos, no votaron de acuerdo con las normas citadas", es decir, "contestando individualmente y de forma nominal o pública", lo que no satisface la carga que recae sobre el actor de indicar de manera específica y clara la forma como estima que el trámite fue conculcado, pues en la propia enunciación de la censura ya se advierte falta de claridad, en la medida en que el demandante pasa de afirmar que algunos representantes que aparecen en el acta, definitivamente no votaron, a señalar que, en caso de que hubieran votado, no lo habrían hecho en la forma exigida por las disposiciones que considera violadas, de lo que no se desprende, con la nitidez indispensable, qué fue lo que efectivamente piensa que aconteció.

La incertidumbre no es fundamento recomendable para edificar una acusación de inconstitucionalidad y, en el caso analizado, no se supera ni siquiera por la mención de las grabaciones de la sesión citada, como que el propio demandante, tomándolas como punto de referencia, expresa que quienes efectivamente votaron contestando individualmente y de forma nominal y pública, habiendo quedado registrados en las grabaciones, "fueron 4 o 5 alternativamente en cada una de las votaciones que se dieron ese día", sin que indique cuáles fueron las votaciones o cómo se habrían quebrantado los preceptos superiores en cada una de esas votaciones.

Nótese que el actor no señala, a ciencia cierta, cuántos votaron en la forma que él considera correcta, limitándose a sostener que, de acuerdo con las grabaciones, fueron cuatro o cinco y tampoco determina cuántos representantes estuvieron presentes en cada una de esas votaciones, sino que se conforma con hacer referencia a "un número importante de representantes que no aparecen registrados en las grabaciones" y, sin embargo, aparecen en el acta suscrita por el secretario, quien "presuntamente" consignó "los votos en las actas sin que estos correspondieran a los emitidos por los congresistas".

Es evidente que las grabaciones aducidas como prueba ni siquiera le permitieron al propio

actor elaborar una argumentación coherente y omitir la formulación de conjeturas o suposiciones que, de ningún modo, pueden conferirle a la acusación la aptitud para desencadenar el juicio de constitucionalidad exigido en la demanda.

Por lo demás, procede reiterar que es el actor el llamado a cumplir las cargas que se le exigen y que no basta aducir una eventual vulneración omitiendo la mención de los datos indispensables para que la censura resulte apta o limitarse a advertir a la Corte acerca de la posible configuración de una violación procedimental, esperando que la Corporación sustituya al actor en lo que a este corresponde, mediante la realización de un examen minucioso del procedimiento destinado a confirmar si se ha presentado la eventual violación "denunciada".

El demandante ha de ser específico y asertivo en la acusación y a la Corte le corresponde verificar si le asiste o no la razón, mas no contribuir a estructurar la censura, ni indagar si la sospecha del demandante se confirma o no, pues careciendo de facultades oficiosas, debe hacer caso omiso de conjeturas o suposiciones y atenerse a lo que, con total claridad y en forma coherente, se esgrima en la demanda.

Por las razones indicadas, a la Corte no le corresponde examinar las grabaciones anexadas ni procurar de ellas la verificación, la aclaración o la corrección de las argumentaciones del demandante, aunque registra que, en contra de sus aseveraciones, el acta No. 34, publicada en la Gaceta del Congreso No. 380 de 20103, da cuenta de lo ocurrido en la sesión celebrada el 9 de junio de 2010 por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y, como lo enfatiza el señor Procurador General de la Nación, en ella constan las votaciones llevadas a cabo en esa sesión, el número de votos por los que fueron aprobados los asuntos sometidos a votación y la forma como esta se realizó.

En efecto, (i) la proposición positiva con la que terminó el informe de ponencia fue votada afirmativamente por 16 representantes y negativamente por 24, (ii) una proposición sustitutiva fue negada por 13 votos en contra de 55, (iii) el articulado propuesto fue aprobado con 16 votos afirmativos, habiéndose emitido 2 en sentido negativo6 y (iv) el título del proyecto obtuvo 18 votos afirmativos y dos negativos7, mientras que (v) 18 representantes votaron a favor de que el proyecto pasara a segundo debate y dos lo hicieron en contra8, de todo lo cual se infiere que, a diferencia de lo que sostiene el actor, no se desconoció el quórum reglamentario, siendo de anotar que en el acta citada aparece tanto la relación de los representantes, como el sentido afirmativo o negativo de su voto y que, en algunos casos, se indica que el respectivo representante no votó.

4.3.2. El demandante aduce la violación del preámbulo y de los artículos 1, 2, 93 y 153 de la Constitución, "en bloque" con los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992, orgánica del Congreso, y con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como la negación "de la participación ciudadana general en el estudio de la ley y en especial de las personas con discapacidad".

Para sustentar su acusación señala que, en varias fechas, diferentes ciudadanos y organizaciones solicitaron la realización de una audiencia pública que, inicialmente, fue aprobada en la Comisión 1ª del Senado, sin que se hubiese invitado a ninguno de los ciudadanos y organizaciones que habían solicitado expresa y oficialmente la audiencia, sino a

ciertas entidades oficiales y a gremios de la producción, algunos de cuyos afiliados han sido condenados por violentar en forma reiterada derechos colectivos, así como a la Federación Colombiana de Municipios, involucrada en por lo menos dos acciones populares en las que se juegan cuantiosas sumas.

Informa que, finalmente, la audiencia no se llevó a cabo, pese a los ruegos de los ciudadanos y destaca que se incumplió la obligación de celebrar consultas y colaborar activamente con las personas discapacitadas, a través de las organizaciones que las representan y, especialmente, en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, lo que comporta una violación de los derechos de estas personas y de la participación, en general, que vicia el trámite de la ley acusada.

Conforme lo ha indicado la Corte y lo recuerda el señor Procurador General de la Nación, la publicación de las intervenciones ciudadanas escritas y la práctica de audiencias públicas con los particulares interesados en intervenir ante las células legislativas corresponden a decisiones discrecionales que, además, no forman parte del trámite obligatorio de los proyectos de ley, luego plantear un vicio procedimental por haberse dejado de invitar a ciertas personas u organizaciones a una audiencia o quejarse por su no realización no puede dar lugar a la invalidación de la ley que, para su aprobación, necesariamente debe surtir los trámites establecidos en el artículo 157 de la Carta.

Carece de certeza el cargo que así se plantea, pues de las etapas que conforman el procedimiento legislativo no hace parte la celebración de audiencias, luego mal puede derivarse de los alegatos plasmados en la demanda la configuración de un vicio procedimental o el desconocimiento de los derechos de participación, cuya observancia no puede tener por supuesto ineludible la celebración de una audiencia que es prescindible y está sujeta a decisión discrecional9, sin que esto varíe por una presunta obligación de oír las personas discapacitadas o a voceros o representantes suyos o de sus organizaciones, debiéndose anotar que la demanda no demuestra el especial vínculo entre la participación de las personas con discapacidad y la materia de la ley demandada.

4.3.3. El demandante considera que durante el trámite del proyecto de ley fueron violados los artículos 144, 160 y 161 de la Constitución, así como los artículos 35 a 36 y 156 de la Ley 5 de 1992, por haberse desconocido el principio de publicidad, sumando a la acusación general referente al desconocimiento del mentado principio “en varias oportunidades y de diversas maneras”, algunos ejemplos.

4.3.3.1 Así, señala que, “por ejemplo”, en el segundo debate surtido en el Senado de la República, debido a algunas discrepancias fue designado ponente el senador Roy Barreras, quien presentó una enmienda al informe de ponencia, a fin de modificar los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 en lugar de derogarlos, quejándose de que en la publicación del texto producto de la conciliación se aprueba el texto original que había sido aprobado por la Cámara.

Al respecto la Corte llama la atención acerca de que la alegación de los vicios de forma debe efectuarse de tal modo que se indique con claridad la forma como el procedimiento fue quebrantado, lo que implica una verificación por parte del actor del trámite surtido y de la

posible irregularidad que aduce, pues no se trata simplemente de suponer vulneraciones o de plantear hipótesis en espera de que, ante el llamado de atención, la Corte asuma la carga correspondiente al demandante y entre, ella misma, a estructurar el cargo para luego desvirtuarlo o confirmar que efectivamente se produjo la vulneración. Además, resulta de importancia recordar que no cualquier irregularidad o sospecha de irregularidad sirve al propósito de estructurar un cargo.

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la afirmación según la cual en el texto producto de la conciliación, publicado en las Gacetas 1081 y 1082, se tuvo en cuenta el texto original aprobado por la Cámara no constituye acusación apta para dar lugar al juicio de constitucionalidad, pues al actor le correspondía demostrar por qué estima que la enmienda al informe de ponencia, presentada por el senador Barreras, debía ser publicada junto con el texto aprobado en la Cámara o en reemplazo de éste, suponiendo que este fuera su propósito, ya que de la exposición vertida en la demanda no se desprende con claridad en qué consistiría la violación del principio de publicidad.

4.3.3.2. Así pues, el actor aventuró la hipótesis de una pretendida violación sin detenerse a verificar lo efectivamente acontecido, lo que también sucede respecto de la acusación consistente en que las publicaciones en las Gacetas del Congreso No. 1081 y 1082 del 13 de diciembre de 2010 no fueron hechas por lo menos con un día de anticipación, pues, en su criterio, de acuerdo con lo previsto en el Código de Régimen Político y Municipal, el término para la publicación de las actas terminaba a la media noche del 13 de diciembre, por lo cual la discusión no podía iniciarse el día 14 de diciembre, sino el 15, de donde deduce una “violación grave e insubsanable” del principio de publicidad.

De conformidad con este planteamiento a la Corte le correspondería dar por cierta la versión del demandante o dedicarse a verificar en qué momento exacto tuvo ocurrencia la publicación, lo que no está dentro de sus competencias y constituye carga que debía satisfacer el actor, quien no puede partir de una mera suposición ni inferir que como, según su interpretación, el término para la publicación culminaba a la media noche del 13 de diciembre la publicación necesariamente tenía que hacerse o aparecer a esa hora y no antes o que, aun cuando se hubiese hecho antes de la media noche, solo surtía efecto y podía ser conocida a partir de ese momento.

La rigidez del argumento no se compadece con el principio de instrumentalidad de las formas, ni avala la consecuencia que el demandante extrae, en el sentido de que los congresistas definitivamente no se habrían enterado de lo que decidieron en la sesión celebrada en las horas de la tarde del día 14 de diciembre de 2010, lo que equivale a una suposición suya desprovista de prueba, pues más bien hay razones para inferir lo contrario, ya que, si de suposiciones se tratara, el trámite estaba bastante avanzado y, como lo pone de presente el Procurador, el contenido de un proyecto tan breve, de solo dos artículos, nada complejos, hace pensar que, ya en la etapa de conciliación, estaban dadas las condiciones “de racionalidad deliberativa y decisoria” que permitían adoptar la decisión.

4.3.3.3. Añade el demandante que entre el segundo debate en la Cámara, según él, llevado a cabo el 5 de octubre de 2010 y el primer debate en la Comisión Primera del Senado, que habría tenido lugar el 22 de octubre, no transcurrieron 15 días, de modo que la iniciación del

debate en el Senado habría sido “pre temporánea”, en tanto medió un día festivo y, por lo tanto, el debate solo podía reiniciarse el 23 de octubre.

La Corte reitera que la observancia del procedimiento no constituye un fin en sí mismo, sino un medio orientado a la consecución de objetivos, de manera que la alegación de alguna irregularidad mínima, real o inferida a partir de presupuestos aportados por el demandante, carece de la aptitud para dar lugar al juicio de inconstitucionalidad, menos aun si, como sucede en el presente caso, la eventual diferencia de un día en la fecha en que, según el actor, ha debido iniciarse el debate en el Senado de la República, está lejos de tener por consecuencia el total desconocimiento del principio de publicidad o la absoluta ignorancia de los legisladores acerca de la cuestión debatida.

Además, la ineptitud de la acusación deriva del incumplimiento de la carga de verificación que recae sobre el actor para estructurar el cargo, lo que le llevó a sostener algo que no se ajusta a la realidad, porque, conforme lo anota el Procurador, ciertamente en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 5 de octubre de 2010 se aprobó en segundo debate el proyecto de ley, pero su consideración y aprobación en la Comisión Primera del Senado de la República tuvo lugar el día 27 de octubre de 2010, según consta en el Acta No. 21, publicada en la Gaceta No. 922 de 201010, luego el demandante partió de un dato equivocado o, sencillamente, no demostró que el debate se reinició el 22 de octubre, fecha en la cual la Comisión Primera del Senado no sesionó.

4.3.3.4. Añade que el texto discutido y aprobado en la sesión plenaria del Senado, realizada el 6 de diciembre de 2010 no fue publicado en la Gaceta del Congreso dentro de los 3 días exigidos por el artículo 156 de la Ley 5 de 1992, pues aunque se fechó el 6 de diciembre, en realidad se imprimió a las 2:10 de la madrugada del 7 de diciembre de 2010, como consta en certificación expedida por la Imprenta Nacional, sin que haya sido autorizada su impresión por el Presidente o efectivamente impresa por algún medio mecánico y puesta a disposición de los parlamentarios y del público.

De nuevo el incumplimiento de la carga mínima que le corresponde al actor a fin de demostrar cómo se ha violado el procedimiento conduce a la ineptitud de la acusación que, consecuencialmente, no está planteada en términos claros. En efecto, el actor se refiere a un texto “discutido y aprobado en la sesión plenaria del 06 de diciembre de 2010”, que solo fue publicado en la madrugada del 7 de diciembre y resulta que, conforme lo expresa la vista fiscal, en el acta de la sesión plenaria del Senado realizada el 6 de diciembre de 2010 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 75 de 2011, consta que en relación con el proyecto sobre acciones populares, el senador Roy Barreras informó a la Presidencia que había “una serie de inquietudes y de iniciativas” provenientes de algunos senadores y del propio gobierno que tendrían que ser concertadas, por lo cual anunció que, previa a esa concertación, entregarían “una enmienda a la ponencia para que sea mañana cuando se vote el proyecto, de manera que queda usted aliviado de ese proyecto en el Orden del Día de hoy”11.

Aparece en el acta citada que, a continuación, el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona solicitó a la presidencia la integración de una comisión “para hablar de las diversas proposiciones”, a lo cual accedió la presidencia, conformándola con 3 senadores, “para que

la traigan mañana para votarla porque ya se cerró, si ustedes la entregan hoy la votamos hoy”12. En la sesión del 6 de diciembre de 2010 no hubo discusión ni votación, luego no corresponde a lo acontecido la afirmación que sirve de sustento a la acusación del demandante, quien se refiere a un texto “discutido y aprobado” en la plenaria del Senado que, en su opinión, no había sido publicado dentro del término de 3 días contemplado en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992.

Ciertamente en la Gaceta 1040 de 2010, fechada el 6 de diciembre, fue publicada la enmienda a la ponencia para segundo debate y, de conformidad con el acta número 31, correspondiente a la sesión ordinaria del 7 de diciembre de 2010 y publicada en la Gaceta del Congreso 76 de 2011, habiéndose votado fue aprobada la proposición positiva13, pero, en cualquier caso, lo cierto es que la acusación del demandante es inepta, pues carece de todo sustento en la realidad, tal como lo ha considerado la Corte en otras oportunidades.

4.3.3.5. Indica el actor que “para rematar”, el acta de la sesión plenaria del Senado, realizada el 7 de diciembre de 2010, no fue puesta en consideración de la plenaria antes de la siguiente sesión, ni publicada en la Gaceta del Congreso, se queja de que no hubiera sido totalmente elaborada y de que en la Gaceta del Congreso No. 118 del 22 de diciembre de 2010 únicamente fue publicado el texto del proyecto aprobado en la sesión plenaria del 7 de diciembre, cuya acta “nunca fue publicada ni conocida”, pues no aparece “por ninguna parte” con la relación sucinta de los temas debatidos, de las personas que intervinieron, de los mensajes leídos de las proposiciones presentadas, de las comisiones colegiadas y de las decisiones adoptadas”.

Sobre el particular cabe manifestar que la demanda fue presentada el 12 de abril de 2011 y que el acta número 31, correspondiente a la sesión de la plenaria del Senado de la República efectuada el 7 de diciembre de 2010, está publicada en la Gaceta del Congreso No. 76 de 2011, fechada el 10 de marzo del año en curso, lo que contradice las afirmaciones del demandante y comprueba el incumplimiento de la carga consistente en exponer la forma como se habría producido la violación procedimental y la consiguiente ineptitud de la acusación.

Fuera de lo anterior cabe señalar que el demandante no expone ninguna razón que permita inferir la violación del principio de publicidad ni vincula la presunta ausencia del acta con algún artículo superior que, a su juicio, hubiese sido violado, debiéndose aclarar que el segundo debate surtido en el Senado el día 7 de diciembre era el último de los debates reglamentarios.

4.3.4. El actor indica que se produce una violación del artículo 13 superior en la parte en que dispone la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y la protección de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, así como del artículo 151 de la Carta, sobre leyes orgánicas y del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, relativo al “análisis del impacto fiscal de las normas, por cuanto, en su opinión, los incentivos constituían parte importantísima de los ingresos del Estado para financiar mecanismos de defensa de las políticas sociales, por lo que resultaba imperativo contemplar una sustitución de fondos para la financiación del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la Defensoría del Pueblo, de modo que los más pobres van a ser víctimas de

este recorte presupuestal y también la ciudadanía en general, pues las funciones del Fondo, previstas en la Ley 472 de 1998 se verían menoscabadas a falta de recursos.

Respecto de un cargo similar la Corte tuvo oportunidad de indicar que esta clase de sustentación incumple el requisito de certeza, en la medida en que "se parte de una sospecha personal de quien demanda, esto es, que las normas acusadas disminuyen los recursos de un fondo legal", lo que no deviene "objetivamente de los textos" y, en segundo lugar, "se busca confrontar los artículos acusados de la Ley 1425 de 2010 con el artículo 70 de la Ley 472 de 1998", presunta contradicción legal "que escapa a la competencia de esta Corte"14.

Si la mentada disminución presupuestal obedece a una sospecha del actor, tampoco hay lugar para considerar que se ha violado el artículo 151 superior, sobre leyes orgánicas, ni la Ley 819 de 2003 y, en lo referente a la vulneración de los derechos de las personas de escasos recursos a causa del menoscabo de los recursos del Fondo, la Corte ha precisado que, nuevamente, los argumentos carecen del requisito de certeza, pues "el demandante partiendo de una personal conjetura supone que las normas acusadas dejarán sin recursos al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos lo que en consecuencia afectaría a unos eventuales ciudadanos de escasos recursos que pretendan iniciar la acción popular"15.

Tratándose de la violación de la igualdad, debido a la exigente carga de argumentación, acerca de una acusación semejante a la planteada, la Corporación verificó que no reunía "los requisitos mínimos para estudiar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad", pues no obstante el señalamiento de un patrón de comparación constituido por las personas que tienen dinero para sufragar los gastos de la acción, "lo cierto es que no se verifican argumentos algunos en relación con la naturaleza de los sujetos a comparar, razones fácticas o jurídicas por las cuales deben ser asimilados y por ende, menos aún, porque dicha desigualdad supuesta no cumple con la Constitución".

4.3.5. En lo referente a la acusación por violación del principio de unidad de materia que el demandante alega citando los artículos 158 y 169 de la Carta, así como los artículos 148 y 193 de la ley orgánica del Congreso, que respectivamente se refieren al rechazo de disposiciones que no se refieran a una misma materia y al título de las leyes, es evidente el incumplimiento del requisito de certeza, porque la Ley 1425 de 2005, en sus dos artículos, se limita a derogar los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, a señalar que rige a partir de su promulgación y que deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias, lo que resulta armónico con su título que justamente se refiere a la derogación de artículos de la Ley 472 de 1998 sobre acciones populares y de grupo.

En tales condiciones, carece de certeza y de claridad -en cuanto no es posible identificar un hilo argumentativo coherente-, la pretensión de demostrar la violación de la unidad de materia con fundamento en las discrepancias que el actor tiene respecto de los motivos que, en su criterio, llevaron al legislador a expedir la ley y argumentar que tales motivos carecen de sustento probatorio, o que no se tuvieron en cuenta determinadas razones, que no se discutieron o que no hubo motivación, ni se expuso justificación valedera para derogar los incentivos, todo lo cual constituye una apreciación, además de subjetiva, general que no

suscita siquiera una mínima duda sobre la constitucionalidad de la ley censurada.

4.3.6. También alega el actor violación de los artículos 13, 133 y 229 de la Constitución, en lo atinente a la promoción de las condiciones para la igualdad real y efectiva, a la protección de quienes se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, a la representación del pueblo que ejercen los miembros de cuerpos colegiados de elección directa y a su obrar consultando la justicia y el bien común y al derecho de acceso a la administración de justicia.

Aduce que durante el trámite ocurrieron vicios de la voluntad que afectaron el consentimiento de los legisladores, quienes habrían actuado con desviación de poder, porque, a juicio del demandante, se incurrió "en toda suerte de artificios para engañar a los parlamentarios y al público", fuera de lo cual "se preparó e implementó una campaña dirigida a desprestigiar las acciones populares como tales, a los actores populares y por supuesto, a los incentivos", no para favorecer la justicia y el bien común como lo ordena el artículo 133 superior, sino en beneficio de grupos de interés conformados por personas naturales y jurídicas, públicas y privadas que han sido demandadas y encontradas responsables de la violación de derechos colectivos, que, con su accionar "lograron inducir en error a la mayoría de los parlamentarios". Especialmente alude a la Federación Colombiana de Municipios, a quienes en ese entonces ocupaban el Ministerio y el viceministerio del interior, a la Federación Nacional de Comerciantes, a la Asociación Nacional de Industriales, a los que más tarde se habría sumado el ministro del interior y hasta el presidente de la República.

Agrega que, como parte de esa campaña difamatoria, se esgrimieron argumentos falsos y subjetivos que indujeron en error a la mayoría de los congresistas, pues, en su criterio, no es cierto que el pago de los incentivos causara un grave deterioro a las finanzas estatales, ni que hubiese dado lugar a la constitución de firmas inescrupulosas y tampoco que, en la mayoría de los casos, las acciones populares bordearan la temeridad y la mala fe o fueran un negocio para los actores, en demostración de lo cual aporta cifras y estadísticas obtenidas de diferentes entidades.

Sea lo primero advertir que, en cuanto al derecho a la igualdad no se aporta ningún elemento que permita sospechar la existencia de una violación y que lo propio acaece con el derecho a acceder a la administración de justicia y con el artículo 133 superior, pues fuera de afirmar, de manera genérica su violación, nada concreto se expone para determinar su alcance y sustentar su vulneración.

Los argumentos del actor corresponden a respetables opiniones suyas que principalmente se dirigen a controvertir las motivaciones que tuvo el legislador para expedir la ley demandada mediante la presentación de motivos que, a juicio del demandante, han debido ser tenidos en cuenta en lugar de los falsos y desvirtuados que habrían orientado el estudio y aprobación del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1425 de 2010.

Desde el punto de vista sustancial el ataque a los motivos no implica acusación del contenido normativo de la ley aprobada y, desde la perspectiva del trámite, la discusión posterior de las motivaciones del legislador mediante la presentación de cifras, estadísticas o respuestas a derechos de petición no demuestra la alteración del procedimiento, tampoco el error a que

habrían sido inducidos los congresistas, en su mayoría, ni la consecuente desviación de poder que, aun cuando puede presentarse, requiere de pruebas exigentes y concretas que no pueden ser sustituidas por la simple alegación de razones distintas a las que habría tenido el legislador o por la consideración de que el Congreso ha debido tener en cuenta razones distintas de las que, según el demandante, pesaron en su decisión.

En reiteradas oportunidades la Corte ha sostenido que principios tales como el de buena fe no pueden constituir límites absolutos a la apreciación que el legislador tenga de los asuntos sobre los que va a legislar y basta reiterar que las opciones que se plasman como ley obligatoria son las que, dentro de la potestad de configuración que le atañe, alcanzan la mayoría de conformidad con los consensos que en cada ocasión se logren en el seno del órgano legislativo, sin que valga la sospecha o la alegación general de afectación del consentimiento basada en la propuesta de razones alternativas y distintas, para desvirtuar el consenso y su resultado. En resumidas cuentas, el cargo no es apto.

4.3.7. También estima el demandante que se debe declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 por haberse eludido el debate y desconocerse así lo previsto en los artículos 157, 158, 159 y 160 de la Constitución, dado que, en su criterio, no se surtió un debate, ni siquiera mediocre, por cuanto no podía realizarse “sin contar con la información que sustentaba los argumentos”, tal como, a su juicio, lo pusieron de presente algunos congresistas en varias oportunidades.

Respecto de esta acusación, de nuevo advierte la Corte que las consideraciones del actor corresponden a su apreciación personal que, aun cuando respetable, no estructura un auténtico cargo de inconstitucionalidad, pues no se trata de que se hayan pretermitido los debates reglamentarios para la aprobación de la ley, sino de que, en opinión del demandante, los argumentos esgrimidos carecían de la suficiente consistencia para sustentar la decisión legislativa de derogar los incentivos, lo que equivale a una valoración suya que no adquiere la aptitud requerida para adelantar el juicio de constitucionalidad por el simple hecho de que haya sido expresada por algunos congresistas en las sesiones, quienes, según los apartes transcritos en la demanda, se limitaron a señalar que las razones esgrimidas no les convencían, sin aportar los argumentos alternativos que, según ellos, aconsejaban conservar el incentivo.

En cualquier caso, la aprobación de la ley significa que esta posición fue minoritaria y que las razones que sustentaron el consenso que obtuvo la mayoría se inscriben dentro de la facultad configurativa del legislador, sin que le sea posible a la Corte emitir juicios de valor sobre ellas o sustituirlas, por fuera de los debates de rigor, por otras que considere mejores.

4.3.8. Adicionalmente aduce el actor que la ley cuestionada desconoce el artículo 88 de la Constitución, porque la protección de los derechos colectivos requiere para su efectividad del incentivo, que movió a los ciudadanos a instaurar las respectivas acciones y que ha debido ser conservado para facilitar su ejercicio y el acceso a la administración de justicia, argumentos que, además de expresar su posición particular, no derivan de la normatividad acusada y se apoyan en hipótesis cuya eventual ocurrencia no sirve de soporte a un cargo apto.

4.3.9. Insiste el demandante en la vulneración del derecho a la igualdad, en conexidad con el

debido proceso y el acceso a la administración de justicia, porque la derogación de los incentivos genera una carga exagerada para el ciudadano que debe atender obligaciones y diligencias procesales sin contar con los recursos necesarios para asumir los respectivos costos, argumentos estos que están lejos de cumplir la argumentación más exigente exigida cuando se alega violación del principio de igualdad y que se fundan en suposiciones ajenas al contenido normativo de los preceptos demandados que, como se expuso, derogan los incentivos, pero no las acciones populares.

4.3.10. Reitera el demandante sus argumentos acerca de la vulneración del derecho a la igualdad real y efectiva, así como de los derechos que, según el artículo 47 superior, corresponden a los disminuidos físicos y se encuentran contemplados en instrumentos internacionales como el Protocolo de San Salvador y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, dado que las acciones populares han sido un instrumento fundamental para que las personas en situación de discapacidad puedan hacer efectivos sus derechos colectivos en relación con los derechos fundamentales que, por ejemplo, imponen la necesidad de contar con un espacio público adecuado, de todo lo cual resulta que los incentivos son condición de la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y que su derogación es una medida regresiva.

En cuanto a la presunta regresividad la Corte se ha pronunciado, tal y como se puso de manifiesto en esta sentencia y, tratándose de la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, no alcanza la Corte a discernir con la claridad indispensable en qué consiste la violación del artículo 13 ni cómo la derogación de los incentivos afecta los derechos de las personas con discapacidad, quienes, a diferencia de lo indicado en la demanda, tienen a su alcance las acciones populares que, se repite, no han sido derogadas. En consecuencia, otra vez debe señalarse que la argumentación del actor corresponde a una apreciación suya carente de vínculo que la ligue al contenido preceptivo de la ley derogada, por lo cual no se configura una acusación apta.

4.3.11. En cuanto a la acusación referente a la vulneración de los artículos 13, 29, 88, 93, 94 y 229 de la Constitución, en conexidad con la Convención Americana de Derechos Humanos y su protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, por haberse producido una omisión legislativa de carácter relativo, la Corte reitera que el cargo es inepto por las misma razones expuestas al estudiar las acusaciones formuladas en la demanda D-8405 y, en particular, la que versa sobre la posible producción de una omisión legislativa relativa en razón de la derogación de los incentivos, de modo que se remite a lo considerado en el apartado 4.1.8 de esta providencia, lo que no sufre variación por la invocación de instrumentos internacionales que se hace en la demanda ahora analizada, pues también se percibe ineptitud en cuanto no se logra demostrar que de los instrumentos citados derive la obligación de conservar el incentivo que, adicionalmente, no es derecho social, económico o cultural, tal como se indicó en el apartado 4.1.6.

En lo que hace a los cargos por violación del principio de solidaridad, por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y por la presunta actuación irregular de la comisión de conciliación, la Corte recuerda que ya fueron abordados en anteriores decisiones y que respecto de ellos procede estar a lo entonces resuelto.

4.4. En cuanto hace a la demanda D-8517, aunque el actor invoca como disposiciones violadas los artículos 1º, 2º, 58, 89 y 90 de la Constitución, no indica de qué manera se presentaría su vulneración por la Ley 1425 de 2010, sino que se limita a exponer unas consideraciones generales acerca de los motivos que llevaron a la aprobación de la ley o a las bondades del incentivo, para concluir que su desaparición "desnaturaliza la acción popular" y en la práctica la elimina, sin que se encuentre argumento constitutivo de un cargo susceptible de dar lugar al juicio de constitucionalidad.

4.4.1. En relación con el artículo 158 de la Carta, el demandante manifiesta que ignora si el Congreso lo aplicó y, por ello, solicita a la Corte que lo requiera para que certifique si "dio aplicación a la última parte del artículo 158 de la Carta Política, en cuyo caso contrario debe considerarse que la ley que acuso de inconstitucionalidad lo es también por razones de forma". Al respecto procede considerar que la Corte no tiene facultades oficiosas para determinar si un vicio procedimental se presentó o no, pues, al tenor de lo dispuesto por el artículo 2-4 del Decreto 2067 de 1991, tratándose de la alegación de defectos formales, al actor no le corresponde denunciar la posible configuración de un vicio, sino demostrarla mediante "el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado".

4.5. En la demanda D-8519 el actor sostiene que se violan los artículos 136, 209 y 29 de la Constitución y para sustentar la vulneración indica que los artículos derogados ya fueron objeto de control por la Corte Constitucional, argumento que ya fue tenido en cuenta en el acápite correspondiente a la cosa juzgada constitucional al cual se remite.

4.5.1. Se queja, además, de la eliminación del párrafo tercero del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, de la afectación de la moralidad administrativa y de la violación del debido proceso que, en su criterio, tiene su causa en la derogación de los incentivos, dado que "se cambian las reglas de juego de manera unilateral, por parte del legislador, no siendo justo para los actores populares el tener que trabajar en beneficio de la comunidad, sin recibir a cambio los incentivos", planteamientos que no son aptos para dar lugar al juicio de constitucionalidad, pues adolecen de la falta de los requisitos de certeza y de claridad, por cuanto no pertenecen al contenido normativo de la ley demandada y no permiten identificar una argumentación coherente que genere siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de lo acusado.

En concordancia con todo lo anterior, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en las Sentencias C-630 y C-730 de 2011.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en las Sentencias C-630 y C-730 de 2011, en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 1425 de 2010, por los cargos en ellas analizados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese al expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias C-964 de 1999, C-505 de 2001

2 Sentencia C-055 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 El acta aparece publicada a partir de la página 36.

4 Ibídem, pág. 40.

5 Ibídem, pág. 40 y 41.

6 Ibídem pág. 41 y 42.

7 Ibídem, pág. 42.

8 Ibídem, págs. 42 y 43.

9 Cfr. Sentencia C-322 de 2006.

10 Lo relativo a la discusión y aprobación el proyecto puede consultarse a partir de la página 4.

11 Cfr. Página 10.

12 Ibídem.

13 Lo referente a la votación de la ponencia y al segundo debate puede consultarse a partir de la página 34.

14 Cfr. Sentencia C-631 de 2011.

15 Ibídem.