Sentencia C-902/11

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN INCENTIVOS ECONOMICOS PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-Existencia de cosa juzgada constitucional

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

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

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

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

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Sentido y alcance en la jurisprudencia constitucional/INTRODUCCION DE LEYES ESTATUTARIAS EN EL DERECHO COLOMBIANO-Presupuestos en que se fundamenta/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN REGULACIONES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reglas interpretativas

El artículo 152 de la Constitución introdujo la llamada cláusula de reserva de ley estatutaria, según la cual la regulación de ciertas materias debe hacerse mediante ese tipo cualificado de ley. Seguidamente, el artículo 153 ejusdem consagró las características especiales de dichas leyes, que consisten en un procedimiento más complejo de aprobación, derivado de su trámite en una sola legislatura; de la necesidad de mayorías absolutas en el Congreso para su expedición, modificación o derogación; y del control previo de constitucionalidad asignado a esta corporación. No obstante, más allá de su estricta base normativa, esta Corporación ha sustentado la existencia de leyes estatutarias en las siguientes consideraciones: “De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la introducción de las leyes estatutarias en el

derecho colombiano se fundamenta principalmente en tres argumentos: i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política". Debido a la amplitud de asuntos que eventualmente podrían quedar comprendidos dentro de las materias a que se refiere el artículo 152 de la Carta, y el consecuente riesgo de despojar al Congreso de la cláusula general de competencia que le es inherente en su condición de legislador ordinario (art. 150-1 CP), la jurisprudencia ha señalado de manera insistente que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva. Refiriéndose específicamente a las normas que de alguna manera se relacionan con la administración de justicia, por ejemplo, la Corte ha explicado que "no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria", sino que éstas han de ocuparse "esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se sometan a su conocimiento". En efecto, de asumirse una posición contraria se llegaría al "absurdo de someter cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la administración de justicia al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias, con lo cual se vaciaría de contenido la facultad propia del legislador de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (CP. art. 150-2), afectando gravemente la función legislativa y, en consecuencia la eficacia y eficiencia de la administración de justicia". Fue así como en la citada Sentencia C-126 de 2006 la Corte declaró exequible la ley -ordinaria- que suprimió el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contencioso administrativa y creó salas transitorias de decisión para resolver los recursos que estuvieran pendientes. Consideró entonces que "el Congreso podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría". Igualmente, en la Sentencia C-713 de 2008, donde se analizó un proyecto de reforma a la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, la Corte se pronunció respecto del mecanismo de

la revisión eventual de las acciones populares y de grupo, encomendada al Consejo de Estado como tribunal supremo de la jurisdicción contencioso administrativa. La Sala Plena sostuvo que la regulación de ese mecanismo no estaba sujeta al trámite de las leyes estatutarias, al punto de señalar expresamente que el Congreso bien podía modificarlo -o suprimirlo- a través de una ley ordinaria. Dijo entonces: “4.- La Corte debe advertir que la regulación prevista en la norma bajo examen no tiene estricta reserva de ley estatutaria (...). En consecuencia, el Congreso de la República, actuado como legislador ordinario, está facultado para introducir los ajustes o modificaciones que estime convenientes a los aspectos aquí regulados”. Similares consideraciones han sido recogidas cuando el Congreso adopta normas que directa o indirectamente inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales. Es así como la Corte no ha requerido el trámite estatutario en la regulación de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en procesos de justicia transicional, ni para la adopción de normas del procedimiento penal, por mencionar sólo algunos eventos. Las reglas trazadas en estos casos fueron recogidas en la Sentencia C-756 de 2008, que sobre el particular puntualizó lo siguiente: “8. Así pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber: i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material (...). En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe. iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”. Los anteriores criterios fueron reiterados en la reciente Sentencia C-818 de 2011, cuando la Corte declaró inexecutable varias normas de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo”, precisamente porque en ellas se regulaba de manera integral y

sistemática los elementos estructurales del derecho fundamental de petición. Sin embargo, cuando la normativa objeto de análisis no corresponde a asuntos concernientes al núcleo esencial de un derecho fundamental, ni pretende ser una regulación integral en la materia, el principio democrático y la lectura restrictiva de la reserva de ley estatutaria inclinan la balanza a favor de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la República. En esa medida, es válida la regulación adoptada mediante leyes ordinarias.

LEY SOBRE DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN INCENTIVOS ECONOMICOS PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-Regulación no está sometida a reserva de ley estatutaria

LEY SOBRE DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECEN INCENTIVOS ECONOMICOS PARA EL ACTOR DE ACCIONES POPULARES-No se regulan aspectos estructurales del ejercicio de los derechos fundamentales o de los mecanismos para su protección

Referencia: expedientes D-8569

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

Accionante:

Elmer Orejuela Rivera

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., treinta (30) 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 trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Elmer Orejuela Rivera demanda la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la ley 472 de 1998 – Acciones Populares y Grupo”.

La demanda se admitió por Auto del trece (13) de junio de dos mil once (2011). En la misma providencia se dispuso: (i) fijar en lista el asunto bajo revisión y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia; (ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia y al Presidente del Consejo de Estado; (iii) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Comisión Colombiana de Juristas, así como a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Sergio Arboleda y del Rosario, para que intervinieran expresando su opinión respecto de las normas impugnadas.

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

II.- NORMA DEMANDADA

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

“LEY 1425 DE 2010

(diciembre 29)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

III.- LA DEMANDA

En su extensa demanda el accionante considera que la Ley 1425 de 2010 vulnera el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 8º, 13, 25, 72, 79, 82, 83, 88, 89, 103, 152, 153 y 209 de la Constitución, el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Pidesc), así como el artículo 1º del “Protocolo de San Salvador”. Para tal fin expone individualmente siete (7) cargos de inconstitucionalidad que se reseñan a continuación.

1.- Primer cargo: Omisión legislativa relativa. Afirma que la eliminación de los incentivos económicos en las acciones populares, por obra del derecho de los demandantes a pretenderlos y recibirlos, genera graves vacíos legales en el ordenamiento jurídico que le restan eficacia al ejercicio de dichas acciones ya que “descompensan económicamente su ejercicio, desestimulan la participación ciudadana en la defensa judicial de los derechos e intereses colectivos, obstaculizan el aporte de pruebas en materia de contratación administrativa, impiden la recuperación del patrimonio público extraviado en manos de particulares y desfinancian el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos”.

Añade que la norma demandada también es inconstitucional porque deroga los mecanismos necesarios para luchar contra la corrupción, defender la moralidad administrativa, proteger el patrimonio público y fortalecer la participación democrática en la función pública, que antes consagraba el artículo 40 de la Ley 472 de 1998. Además, porque deroga el derecho de los ciudadanos a que se financie el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos.

Apoyado en jurisprudencia constitucional (Sentencia C-427 de 2000), explica que se reúnen los requisitos para invocar la existencia de una omisión legislativa relativa. Sostiene (i) que se está frente a una norma jurídica, (ii) de la cual se predica una actividad del legislador defectuosa o incompleta, (iii) donde la derogatoria del derecho de los demandantes a pretender y recibir los incentivos económicos en las acciones populares no obedeció a razones constitucionales objetivas, técnicas ni suficientes, sino en motivos que califica como “subjetivos, manifiestamente falsos, errados y hasta inexistentes”. Además, a su juicio, al no existir dichas razones (iv) se crea una desigualdad injustificada “entre los casos que están y

los que no están siendo sujetos a las consecuencias previstas en la norma”; lo que finalmente (v) implica el incumplimiento del deber constitucional a cargo del Legislador, de establecer para el actor popular algún tipo de recompensa o retribución, como lo sostuvo el Constituyente de 1991 y se desprende del artículo 89 de superior.

Con fundamento en lo anterior, alega la inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 ante la generación de un “vacío legal” en materia de protección participativa y solidaria de los derechos humanos de tercera generación.

2.- Segundo cargo: violación del principio internacional de progresividad y no regresividad en materia de mecanismos de protección de derechos económicos, sociales y culturales. El demandante sostiene que la ley impugnada contraría el preámbulo y los artículos 88 y 89 de la Constitución, “en el sentido de que vacía la obligación de amparo y protección de todos los derechos económicos, sociales y culturales de contenido significativo, conocidos como derechos e intereses colectivos”. Afirma que la derogatoria de los incentivos en las acciones populares es una medida regresiva que descompensa, restringe, limita, desestimula y resta eficacia a la protección de esos derechos.

Luego de recoger algunos precedentes relacionados con los incentivos en las acciones populares, la prohibición de regresividad en la protección de derechos económicos, sociales y culturales, así como su reconocimiento en instrumentos de derecho internacional, advierte que en este caso la derogatoria de los incentivos y demás medidas previstas en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, resta eficacia al ejercicio de las acciones populares y limita el ámbito de protección de los derechos e intereses colectivos. Sin embargo, no encuentra que el Congreso de la República haya cumplido con el deber de acreditar la existencia de razones imperiosas que pudieran justificar la derogación de esas normas y el consecuente retroceso en la protección de derechos.

Concluye que “ante la falta de tan necesarias explicaciones, estudios técnicos, datos estadísticos y debates (...) la Corte debe aplicar la presunción de inconstitucionalidad de la medida derogatoria, en cuanto que ella significa una clara y manifiesta restricción del ámbito de protección sustancial y procesal de todos los derechos económicos, culturales y sociales en Colombia”.

3.- Tercer cargo: Vulneración del preámbulo y el contenido de algunos artículos de la

Constitución.

En cuanto a la violación del Preámbulo, indica que la Carta Política no adoptó un modelo ético privilegiado en materia de solidaridad, sino que en ella es posible “compensar económicamente el ejercicio de las acciones populares y estimular la masiva participación de los ciudadanos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la protección judicial de los derechos e intereses colectivos”. Precisa que como la solidaridad tiene tantos motivos o causas para su ocurrencia, ésta “debe ser permanentemente inducida, promocionada, patrocinada, premiada, compensada y estimulada por el Estado”, lo que no ocurre con la ley en cuestión.

El ciudadano sostiene que la norma impugnada desconoce que “sólo mediante verdaderos estímulos de premio o castigo, los seres humanos aprendemos a comportarnos adecuadamente en nuestra sociedad”, para lo cual añade: “el palo y la zanahoria, el cielo o el infierno, ganar o perder, la buena o la mala calificación, la carita feliz o la triste, la cárcel o la libertad, la absolución o la condena, el pecado o la salvación, la recompensa o el castigo; siempre han sido utilizados por todas las civilizaciones de la humanidad, como la única forma de guiar legalmente el comportamiento de los seres humanos en una sociedad: inclusive los animales salvajes o domésticos, solo pueden ser domados, entrenados y educados por el hombre, para hacer o no hacer determinada cosa, mediante la teoría del aprendizaje a base de premios o castigos”.

Con fundamento en lo anterior, asegura que las normas impugnadas son parte estructural del ordenamiento jurídico colombiano que no pueden ser derogadas en un Estado Social de Derecho, ya que “se desconocería el principio general de derecho que ordena que la sanción legal no sea sólo la pena sino también la recompensa; que sea el bien o el mal que se deriva como consecuencia lógica del cumplimiento de mandatos constructivos (sic) o de la transgresión de sus prohibiciones, especialmente cuando se trate de la violación o protección de los sagrados derechos e intereses colectivos”.

Acto seguido recuerda que si bien se dejó en manos del Legislador la regulación de las acciones populares, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente hubo plena claridad sobre la necesidad de establecer eficaces herramientas de lucha anticorrupción e incentivos económicos para asegurar la participación de la sociedad civil en la defensa preventiva,

participativa y solidaria de los derechos e intereses colectivos. Por lo tanto, en su concepto, la desaparición de los incentivos económicos y demás medidas derogadas, desconoce no sólo el preámbulo, sino también los artículos 1, 2, 88 y 89 de la Constitución.

El demandante también aduce que la Ley 1425 de 2010 vulnera el artículo 103 de la Carta Política en lo concerniente al principio de participación ciudadana en el Estado Social de Derecho, por cuanto “se descompensó económicamente el ejercicio de las acciones populares para desestimular la participación masiva de la comunidad en la defensa solidaria de sus derechos e intereses colectivos”. Ligado a lo anterior, invoca la violación de los principios de moralidad administrativa, transparencia, participación en el control del poder político y participación en la fiscalización de la función pública (art. 209 CP).

Así mismo, propone la violación del preámbulo y de los artículos 1, 2, 13, 25, 72, 79, 82, 83, 88 y 89 de la Constitución, por cuanto, en su sentir, “se ha atentado de mala fe, contra el patrimonio público, la democracia, la transparencia, la participación y la prevalencia del principio del interés general, al excluir del ordenamiento jurídico colombiano unos esenciales derechos ciudadanos, unas necesarias herramientas de lucha anticorrupción y unos eficaces mecanismos de participación ciudadana, que garantizaba materializar en la práctica la protección justa, preventiva, democrática, participativa y solidaria de todos los derechos e intereses colectivos. Para ello insiste en que los motivos de la expedición de la Ley 1425 de 2010 no fueron la protección del patrimonio público ni el abuso en el ejercicio de las acciones populares, de manera tal que el Congreso incurrió en un deficiente y precario análisis del tema.

4.- Cuarto cargo: violación de los principios constitucionales de prevalencia del interés general, trabajo, solidaridad y participación. Luego de precisar que la Ley demandada derogó los incentivos en las acciones populares, sin que sea válido invocar la vigencia de otras normas como el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 o algunas normas del código civil, el ciudadano reitera que “se desconocieron los principios constitucionales de progresividad, trabajo, solidaridad, participación, transparencia y prevalencia del interés general, que deben inspirar el ordenamiento jurídico colombiano en materia de mecanismos de protección de los sagrados derechos e intereses colectivos”.

Da cuenta de la exposición de motivos del proyecto de la ley ahora cuestionada, para una

vez más reprochar que “revela una falsa, errada y hasta inexistente motivación del Gobierno Nacional”, al invocarse que las condenas por incentivos económicos habían sido causantes de un grave déficit presupuestal para el erario público.

5.- Quinto cargo: violación de los principios de buena fe y confianza legítima (art. 83 CP). Alega que al derogarse los incentivos económicos se está imponiendo a los ciudadanos y organizaciones cívicas, comunitarias y populares dedicadas a la permanente protección de los derechos e intereses colectivos una nueva carga, “injusta, excesiva, desproporcionada e imposible de cumplir, al tener que activar el aparato judicial para defender los derechos e intereses colectivos, sin derecho a una justa compensación económica por su peligrosa, especializada y onerosa labor solidaria en beneficio de toda la sociedad”. En su concepto, con esa decisión el Estado desconoce el deber de respetar sus propios actos conocido como “venire contra Facttum propium” y la buena fe que de ellos se deriva.

Señala que los incentivos económicos eran los únicos ingresos financieros que compensaban el trabajo y la inversión realizada en defensa de la comunidad, de los cuales fueron despojados intempestiva, injusta y arbitrariamente, acusándosele además de actuar como “corruptos”, “avivatos” o “caza recompensas”.

Desde esta perspectiva, asegura que también se desconoce el artículo 103 de la Constitución, porque el Estado no está colaborando ni facilitando la creación, organización, promoción y funcionamiento de organizaciones cívicas, populares y similares en defensa de los derechos e intereses colectivos.

6.- Sexto cargo: Vicio material de competencia y procedimiento. Sobre el particular, el ciudadano demandante afirma que la Ley 1425 de 2010 vulneró los requisitos establecidos en los artículos 152 y 153 de la Constitución, por cuanto debió ser tramitada como una ley estatutaria.

Señala que la normativa impugnada reguló los siguientes aspectos: derechos y deberes fundamentales de las personas, procedimientos y recursos para su protección, normas relativas a la administración de justicia y mecanismos de participación ciudadana. En este orden de ideas, dice el actor, la ley 1425 “afecta el núcleo esencial de los derechos colectivos, que también son derechos fundamentales, y limita los procedimientos, recursos y garantías para su ejercicio”, de manera que sólo podía ser aprobada mediante el trámite

propio de las leyes estatutarias.

Explica que los derechos colectivos son a la vez derechos fundamentales, y las acciones populares son mecanismos de participación ciudadana, de modo que al consagrarse graves restricciones o limitaciones a su ejercicio, el Congreso debió regularlos mediante ley estatutaria.

7.- Séptimo cargo: Violación al límite de libertad de configuración del Legislador en materia de derechos colectivos en detrimento de los artículos 1, 2, 88 y 89 de la Constitución. En este último apartado, el demandante insiste en la fuerte limitación del Congreso para disminuir la órbita de protección de los derechos e intereses colectivos y las acciones populares como mecanismos para su protección, a menos que existan razones poderosas para hacerlo, que no advierte en el caso de la Ley 1425 de 2010.

IV.- intervenciones

1.- Ministerio del Interior y de Justicia

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

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

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

oportunidad”.

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

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

- No se cumplen las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional para la configuración de una omisión legislativa, la cual no es predicable de la norma impugnada. Según sus palabras, si bien existe una norma sobre la cual se predica el cargo, “la misma no excluye de sus consecuencias casos que debían estar contenidos en el texto cuestionado, ni omite incluir una condición constitucionalmente esencial para armonizar el texto legal con la Carta Política, ni la supuesta exclusión carece de un principio de razón suficiente, ni se genera una desigualdad negativa de casos excluidos frente a los que se encuentran amparados por la norma y, finalmente, la omisión no es el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador”.

Del artículo 88 de la Carta Política no se infiere que la voluntad del Constituyente de 1991

hubiere sido la de imponer al legislador la obligación de consagrar los incentivos económicos en las acciones populares, sino que dicha norma le otorgó un amplio margen de discrecionalidad para regular la materia.

- No se desconoce el principio de progresividad, porque el incentivo económico previsto en la Ley 472 de 1998 no es por sí mismo un derecho económico del que pueda predicarse el referido principio; se trata de un elemento accesorio a una garantía jurisdiccional de los derechos colectivos.

- No se desconoce el preámbulo ni el articulado de la Constitución por cuanto los incentivos no son una garantía constitucional inescindiblemente ligada a todos los valores, principios y derechos que de ella emanan, como equivocadamente lo sugiere el demandante en su acusación; lo que en realidad es una garantía asociada a dichos valores y principios es la acción popular en sí misma, mas no los instrumentos sustantivos o procedimentales que la desarrollan, de modo que no existen límites expresos en la Constitución para crear o derogar los incentivos económicos como instrumentos de promoción de las acciones populares.

- La supuesta omisión legislativa que lesiona el derecho a la igualdad es inexistente, ya que no existen diferencias empíricas relevantes que justifiquen un tratamiento diferenciado en el otorgamiento del incentivo; y en todo caso el tratamiento unitario responde a la libertad de configuración legislativa reconocida al Congreso de la República.

- No es cierto que con la eliminación del incentivo desaparezcan los regímenes de responsabilidad tanto de los servidores públicos como de los particulares, los cuales se mantienen inalterados.

- En la medida en que el incentivo previsto en la Ley 472 de 1998 no creó ninguna remuneración de tipo laboral, sino que únicamente buscaba promover la utilización de la acción popular para garantizar los derechos colectivos, su supresión no puede ser entendida como una vulneración del derecho al trabajo.

- En cuanto la eliminación del incentivo no equivale a crear un obstáculo o barrera para proponer las acciones populares, tampoco es procedente el argumento sobre la vulneración del derecho de acceso a la justicia. Dichas acciones siguen siendo un medio procesal cuya finalidad específica es proteger los derechos intereses colectivos.

- No se afecta el principio de confianza legítima sino que, al contrario, la supresión del incentivo protege la buena fe del Estado y de la sociedad, que se encontraba asaltada cuando la acción popular fue tergiversada en su objeto y finalidad y utilizada meramente para propósitos lucrativos. Adicionalmente, la teoría del “venire contra Factum proprium non valet” se refiere a un principio general del derecho aplicable cuando el derecho no regula una situación, por lo que no tiene cabida en este caso, más aún cuando no se han afectado expectativas legítimas.

- No es cierto que se vulnere la seguridad jurídica y el principio de confianza legítima al conferir efectos retroactivos a la eliminación del incentivo, ya que únicamente se le otorgaron efectos inmediatos en su calidad de norma procesal. Esta aplicación inmediata de la ley no afecta ningún derecho adquirido sino únicamente las expectativas de quienes presentaron alguna acción popular con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, pero sin que se hubiese dictado la sentencia que reconozca el correspondiente incentivo.

- En cuanto a la posible omisión del trámite de ley estatutaria, el accionante se limita a afirmar que la Ley 1425 de 2010 reguló derechos fundamentales, procedimientos y recursos para su protección, y eliminó un eficaz mecanismo de participación ciudadana, pero no desarrolla su argumento, lo que impide un examen de fondo respecto de dicho cargo.

- En definitiva, el Legislador obró dentro del marco de su libertad de configuración de las acciones populares, buscando asegurar que el verdadero objetivo de su ejercicio sea la protección de los derechos colectivos y no “un medio de lucro basado en la explotación sistemática y persistente de la descarnada realidad de los derechos e intereses colectivos en Colombia”.

El doctor Mauricio Fajardo Gómez, en su condición de Presidente del Consejo de Estado, solicita declarar exequibles los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010, en cuanto resulte procedente, y en lo demás desestimar los restantes cargos planteados en la demanda efectuando un pronunciamiento inhibitorio².

Comienza por recordar que la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución y desarrollada por el Congreso en la Ley 472 de 1998, fue diseñada como un mecanismo judicial de protección de los derechos colectivos con una naturaleza principal e independiente de los demás procedimientos y acciones, que puede ser promovida por

cualquier ciudadano con o sin recursos económicos, con o sin preparación o conocimientos jurídicos.

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

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

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

A continuación examina los cargos de la demanda. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional contenida principalmente en la sentencia C-1052 de 2001, el interviniente hace un examen de los requisitos formales y sustanciales de las demandas de inconstitucionalidad. En su criterio, la

mayor parte de los cuestionamientos presentados adolecen de uno, varios o todos los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, mientras que otros sí ameritan un pronunciamiento de fondo.

- En cuanto al primer cargo, luego de hacer mención a la Sentencia C-240 de 2009, se limita a indicar que en esta oportunidad no concurren los requisitos necesarios para que se configure una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, por lo que el cargo debe ser desestimado.

- Frente al cargo por violación del principio de progresividad, aclara que éste es predicable de los derechos económicos, sociales y culturales, pero no de los derechos e intereses colectivos, de modo que el accionante incurre en una “garrafal confusión” a lo largo de toda su demanda, que inexorablemente conduce a desestimar la acusación propuesta.

- En relación con el tercer cargo, relativo a la violación del preámbulo y de los artículos 1, 2, 13, 25, 72, 79, 82, 83, 88, 89 y 209 de la Carta Política, señala que el ciudadano no explica cuáles son sus reparos concretos, ya que sus afirmaciones se apoyan en “juicios eminentemente subjetivos, tácticamente infundados o de pura conveniencia- como que con la eliminación de los incentivos se ampara la corrupción o se torna ineficaz el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos-, por manera que el cargo no reúne los requisitos de especificidad, de certeza y de pertinencia”, conduciendo a un fallo inhibitorio.

- Tampoco encuentra adecuada la formulación del cuarto cargo, que en su sentir se centra en cuestionar los motivos de conveniencia y oportunidad tenidos en cuenta por el Gobierno y el Congreso en el trámite de aprobación de la Ley 1425 de 2010, sin proponer una contradicción directa con la Constitución, ante lo cual debe proferirse una decisión inhibitoria.

- Respecto de la quinta acusación, fundada en la violación de los principios de buena fe y confianza legítima, sostiene que éstos no pueden dar lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico en detrimento del principio democrático en un ámbito en el cual el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración.

- Por último, estima que no se excedió la competencia del Legislador para regular el ejercicio de las acciones populares en detrimento del principio de solidaridad, porque si en alguna

propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente propugnó por el reconocimiento de dichos incentivos, lo cierto es que en el texto finalmente aprobado nada se estipuló al respecto, ampliándose el margen de configuración del Congreso en la materia.

3.- Instituto Colombiano del Derecho Procesal

El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz, en su condición de delegado del Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene para solicitar que se declare exequible la Ley 1425 de 20103.

En primer lugar, considera que con la expedición de la norma acusada no se configuró una omisión legislativa relativa, porque “el eliminar los incentivos de la acción popular no favorece a un grupo específico de la sociedad, no excluye ni expresa ni tácitamente a un grupo de ciudadanos, ni omite legislar sobre un elemento esencial que exija la Constitución”, cuando la decisión responde a una política legislativa tendiente a que la defensa de los derechos colectivos únicamente se motive en el ánimo de proteger un derecho común.

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

En tercer lugar, indica que la eliminación del incentivo en nada afecta el acceso a la administración de justicia, ni es contrario a la participación, cuando lo único que se busca es que la acción popular se ejerza verdaderamente fundada en la solidaridad ciudadana. Además, aclara que el propio legislador ha previsto otros mecanismos para promover y facilitar el ejercicio de acciones populares, como el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, que en todo caso obedece a un asunto de política pública y no de constitucionalidad.

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

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

El profesor Nayid Abú Fager Sáenz, en representación del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, pide que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, teniendo en cuenta el principio de progresividad y no regresividad, el principio de solidaridad y la autonomía judicial⁴.

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

Agrega que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que hace parte del bloque de constitucionalidad, establece que cada uno de los Estados parte debe adoptar una serie de medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, reconocidos”; y que la Corte Constitucional, en sus sentencias C-393 de 2007 y T-1013 de 2007, ha dicho que no es posible eliminar una norma sin justificación razonable cuando implique retroceso en la protección de los derechos sociales.

Sostiene que la Corte Constitucional, en sentencia C-215 de 1999, resaltó que el ejercicio de las acciones populares combina el deber de solidaridad de las personas con la promoción de otras acciones, y que el estímulo económico diseñado por el Congreso era válido en la defensa de los derechos colectivos.

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

Concluye que ésta no es una medida idónea para acabar o atacar la congestión judicial, porque la supresión de la retribución económica no asegura que dejen de vulnerarse derechos colectivos.

5.- Comisión Colombiana de Juristas

La coordinadora del área de Incidencia Nacional de la Comisión Colombiana de Juristas remite el concepto presentado por la institución dentro del proceso D-8392, “el cual contiene una controversia jurídica planteada contra la misma norma y en términos muy similares a la demanda de la referencia”, en el cual solicitaron declarar inexecutable la totalidad de la Ley 1425 de 2010 por desconocer el principio de equidad frente a las cargas públicas, el derecho de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo, y el fin estatal de promover los derechos consignados en la Constitución Política.

6.- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías

La ciudadana Adriana Huertas Bonilla, en representación de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, solicita se declare executable la norma demandada⁵.

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

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

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

Carta Política.

Explica que el demandante confunde las indemnizaciones, que siguen vigentes a favor de las víctimas o perjudicados, con los incentivos de las acciones populares, los cuales sí fueron derogados.

Añade que la eliminación de los incentivos no genera un vacío ni una omisión legislativa relativa, porque ello se encuentra dentro del margen de configuración normativa del legislador que en nada afecta los mecanismos y procedimientos para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

7.- Otras intervenciones

7.1.- La ciudadana Rosalba Santos Montaña solicita a la Corte declarar inexecutable la Ley 1425 de 2010 “por desviación de poder y/o vicios de voluntad de los parlamentarios en el trámite y aprobación”. Sostiene que en la sentencia C-141 de 2010 se reconoció la posibilidad de declarar inconstitucional una norma cuando en el trámite de formación de la ley se incurre en vicios que afectan la voluntad de los miembros del Congreso. Advierte que en el caso específico de la Ley 1425 de 2010 se incurrió “en toda suerte de artificios para engañar a los parlamentarios y al público y se preparó e implementó una campaña dirigida a desprestigiar las acciones populares como tales, a los actores populares, y por supuesto a los incentivos contemplados en la ley y a los efectos que éstos tienen en todo orden”, a tal punto que efectivamente se logró inducir a error a la mayoría. En esencia, señala que los parlamentarios fueron asaltados en su buena fe, por cuanto los contenidos de las ponencias del proyecto estuvieron basados en datos falsos, argumentos engañosos y contradictorios, careciendo de pruebas concretas y reales que los sustentaran.

7.2.- La ciudadana Carolina Calderón Cabrales solicita a la Corte declarar executable las normas impugnadas. A su parecer, la Ley 1425 de 2010 es expresión de la libertad de configuración del Congreso para regular las acciones populares, lo que no supone la existencia de una omisión legislativa relativa, toda vez que ni el artículo 88 de la Constitución, ni ninguna otra disposición de dicho estatuto incluye el derecho del actor popular a recibir el incentivo, ni lo consagran como un elemento esencial de tales acciones.

La presunta vulneración de los principios de progresividad y no regresividad parte de una

premisa equivocada, por cuanto además de ser discutible la existencia de un verdadero derecho, “no existe un reconocimiento a nivel internacional –y mucho menos constitucional, valga decirlo- de un derecho económico, social y cultural (...) a recibir el incentivo en acciones populares”. Añade que como la norma impugnada deja intacta la regulación esencial y el reconocimiento de las acciones populares dentro del ordenamiento jurídico colombiano, no hay vulneración alguna del artículo 2º del Pidesc.

Sostiene que no se requería de una ley estatutaria por cuanto el incentivo económico en las acciones populares no es un derecho fundamental o colectivo, ni un instrumento de protección de estos derechos, ni un mecanismo de participación ciudadana, y mucho menos regula la administración de justicia, que son las hipótesis previstas en el artículo 152 de la Carta Política, más aún cuando la jurisprudencia ha explicado que la interpretación de la cláusula de reserva de ley estatutaria debe ser restrictiva.

En cuanto a la presunta vulneración del artículo 83 Superior, estima que la demanda no ofrece argumentos suficientes para considerar que la ley 1425 de 2010 desconoció el principio de buena fe, más aún cuando no hay fundamento normativo para afirmar que el Estado debe ofrecer una contraprestación por la defensa de los derechos colectivos.

7.3.- El ciudadano Henry Sanabria Santos solicita que se declare exequible la Ley 1425 de 2010. Luego de reseñar los argumentos de la demanda, expone las razones en defensa de la norma acusada. Comienza por señalar que la Ley 1425 no pretendió afectar valores, principios o derechos superiores, sino contribuir a superar la “insostenible congestión de los despachos judiciales del país, agravada por la interposición irrestricta de acciones populares, muchas de ellas impulsadas por el egoísta objetivo de percibir una remuneración dineraria”.

Precisa que con la eliminación de los incentivos solo se mengua una pequeña fuente de financiación del Fondo para la Protección y la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. Además, continúa el interviniente, tampoco se frustra la posibilidad de acceder a documentos relacionados con la actividad contractual del Estado, la cual está reconocida en diversas normas y puede ser reclamada por diversas vías.

Rechaza la violación del principio de progresividad, en la medida en que la supresión de los incentivos en las acciones populares no compromete el ejercicio de las acciones populares ni la defensa de los derechos colectivos.

En su concepto, es más ajustado a los principios democrático y de solidaridad que las acciones populares no cuenten con incentivos económicos con destino a los demandantes, para evitar que motivaciones particulares desvíen los postulados y valores que subyacen en los derechos colectivos.

Tampoco observa afectación de los principios de buena fe, confianza legítima y prohibición de “venire contra Factum proprium”. Explica que sólo cuando el fallo condenatorio cobrara firmeza se consolidaba un derecho adquirido, siendo de lo contrario una “mera expectativa”, del cual no emana ningún derecho subjetivo.

Piensa que la Ley 1425 de 2010 no requería ser aprobada como norma estatutaria, “ya que esta no regula de manera integral un derecho fundamental, ni reglamenta, afecta o se refiere al núcleo esencial de alguna de estas garantías constitucionales”.

En su entender, no se afecta el acceso a la justicia, ya que la derogatoria cuestionada ningún menoscabo causa al ejercicio de las acciones populares, más aún cuando la Ley 472 de 1998 ha previsto mecanismos para asegurar el impulso adecuado del proceso cuando el actor popular carece de recursos para sufragar los gastos a que hubiere lugar.

7.4.- El ciudadano Oscar David Gómez Pineda solicita que se declare exequible la norma acusada⁷. Considera que no se vulnera la Constitución al desarticular el incentivo económico que beneficiaba a los promotores de acciones populares, porque el fin de éstas es la protección de derechos colectivos mas no el beneficio de intereses particulares, que desdibuja la naturaleza de la acción.

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

Según su criterio, la Ley 1425 de 2010 no ha dejado vacío jurídico alguno dentro del ordenamiento, toda vez que existen mecanismos, procesos y procedimientos que permiten la protección de los derechos e intereses colectivos. Además, en nada se afecta el principio de progresividad, por cuanto la supresión del incentivo económico en ningún momento cercena el núcleo esencial de los derechos sociales.

Por otra parte, entiende que la eliminación de los incentivos es expresión de los fines del estado y de la cláusula de Estado social de derecho, desde la óptica del principio de solidaridad, buscando que las acciones populares no tengan como propósito el lucro económico individual.

Por último, pone de presente que al momento de proferir el fallo en este proceso puede haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

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

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

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

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

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

- En el caso del proyecto de ley 056 C/2009 169 S/2010, que derivó en la ley demandada, se transgredió en varias oportunidades el principio de publicidad, contraviniendo los artículos 144, 156, 160, 161 de la Constitución y los artículos 35 y 36 de la Ley 5 de 1992.

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

- Desde la exposición de motivos del proyecto de ley se argumentó y justificó la derogación de los incentivos de las acciones populares a partir de tres motivos principales: (i) proteger el erario público, especialmente las finanzas municipales; (ii) promover la solidaridad, “eliminado el negocio”; y (iii) evitar la gran congestión judicial que estas acciones producen. No obstante, a partir de los debates, ponencias y exposición de motivos, en las Gacetas del Congreso se constata que los argumentos “no solamente carecen de sustento probatorio sino que se tendió a confundir los artículos 39 y 40 y de manera general no se tuvo en cuenta, ni se discutió, ni se motivaron, en la exposición de motivos, ni en las subsiguientes ponencias, (...) razones, argumentos, justificaciones para derogar los artículos 39 y 40 de la

ley 472, cuando quien tenga que pagar los incentivos allí dispuestos sea una entidad privada que sea efectivamente condenada por haber violentado los derechos colectivos”.

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

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

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

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

V.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5188, radicado el veintisiete (27) de julio de dos mil once (2011), solicita a la Corte “estarse a lo resuelto en la sentencia que dicte en los expedientes D-8392 y D-8534 y otros acumulados, y respecto del cargo restante, estudiado en el análisis jurídico de este concepto, que declare executable los artículos 1° y 2° de la Ley 1425 de 2010.

(i) El jefe del Ministerio Público, al advertir que las demandas bajo estudio se fundan en las

mismas consideraciones expuestas en el expediente D-8392, reitera los argumentos señalados en esa oportunidad por la Procuraduría General de la Nación mediante el concepto 5136 del 4 de abril de 2011, los cuales se resumen en los siguientes términos:

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

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

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

- El correcto alcance de la derogatoria en comento es el siguiente: “tanto en el artículo 39 como el artículo 40 brindan al juez parámetros para fijar la cuantía del incentivo, en el primer caso entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, y en el segundo del 15% del valor que la entidad pública recupere en razón de la acción popular. Lo que se deroga, pues, son las normas que fijan estos parámetros, pero no, se repite, la norma que establece los incentivos. Por lo tanto, los jueces en sus condenas o en la adición a las mismas, deben fijar de manera

ponderada y razonable dichos incentivos. Pensar que eliminar los parámetros para fijar la cuantía del incentivo equivale a eliminar el incentivo, (...) es incurrir en un razonamiento incorrecto. La discusión sobre la cuantía de algo, no es una discusión sobre su existencia, pues ésta es una condición indispensable para que la primera sea posible”.

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

(ii) Por otra parte, señala que del principio de ley estatutaria se ocupó el Ministerio Público en el concepto presentado dentro del trámite del expediente D-8504, donde explicó que dentro de las materias sujetas a dicho trámite no están las acciones populares ni las cuestiones relativas a los incentivos en su ejercicio. Además, aclara que el artículo 88 de la Carta asigna al Legislador la competencia para regular dichas acciones, sin hacer ninguna calificación especial, por lo que bien pueden ser reguladas mediante ley ordinaria.

(iii) Frente a la derogatoria del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, aclara que los ciudadanos no fueron despojados de las facultades para vigilar y controlar la contratación pública, ya que “tales derechos también están contemplados en el estatuto general de contratación de la administración pública y en el código respectivo”.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

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

2.- Asuntos procesales previos

La Corte comienza por recordar que la derogatoria de los incentivos económicos en las

acciones populares ha dado lugar a numerosas demandas de inexecutableidad contra la Ley 1425 de 2010. En el caso bajo examen la demanda fue admitida atendiendo el principio pro actione y teniendo en cuenta que para ese momento la Corporación aún no se había pronunciado frente a la constitucionalidad de la precitada ley.

Sin embargo, como a la fecha existen varias decisiones al respecto⁹, para abordar un análisis de fondo es necesario examinar previamente el alcance de dichos fallos y determinar si ha operado la cosa juzgada constitucional. Igualmente, corresponde establecer si frente a otras acusaciones las demandas cumplen los requisitos mínimos para abordar un análisis de fondo.

2.1.- Precedentes jurisprudenciales sobre la derogatoria de los incentivos económicos en las acciones populares¹⁰.

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

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

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

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

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

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

De manera introductoria la Corte explicó que la Ley 1425 de 2010 no comprende una regulación estructural o central del núcleo de un derecho fundamental, por lo que no desconoce la reserva de ley estatutaria¹¹.

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

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

goce efectivo de los derechos e intereses colectivos”.

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

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

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

En consecuencia resolvió:

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

2.1.2.- Posteriormente, en las Sentencias C-631, C-687 y C-688 de 2011, frente a otras demandas de inconstitucionalidad también formuladas contra la totalidad de la Ley 1425 de 2010, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630 de 2011. En estos casos la Corte constató que frente a la mayoría de cargos propuestos había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En cuanto a nuevas acusaciones insinuadas en las demandas, se abstuvo de emitir pronunciamiento alguno por cuanto no cumplían los requisitos mínimos previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, los cuales constituyen presupuestos indispensable para abordar un examen de fondo.

2.1.3.- Otro pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 tuvo lugar con la Sentencia C-730 de 2011. La Sala constató que durante el trámite legislativo se había integrado en debida forma la Comisión de Conciliación, encargada de superar las diferencias entre los textos aprobados por Senado y Cámara de Representantes, por lo que declaró su exequibilidad en relación con el cargo analizado (art. 161 CP).

2.2.- Cosa juzgada constitucional frente a la mayoría de cargos planteados en la presente demanda.

2.2.1.- En esta oportunidad el accionante considera que la Ley 1425 de 2010 vulnera el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 8º, 13, 25, 72, 79, 82, 83, 88, 89, 103, 152, 153 y 209 de la Constitución, el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 1º del “Protocolo de San Salvador”. Para ello propone siete (7) cargos de inconstitucionalidad.

2.2.2.- Sin embargo, como se explica a continuación, aún cuando el demandante invoca la violación de numerosas cláusulas constitucionales, lo cierto es que la mayoría de las acusaciones ahora formuladas giran en torno a la misma problemática que fue analizada y resuelta por la Corte en la Sentencia C-630 de 2011, de manera que frente a ellas ha operado la cosa juzgada constitucional.

(i) Uno de los cargos formulados tiene que ver con la presunta violación del principio de progresividad y no regresividad frente a los mecanismos de protección de derechos económicos, sociales y culturales. A juicio del actor, la derogatoria de los incentivos es una

medida que descompensa, restringe, limita, desestimula y resta eficacia a la protección de esos derechos, sin que para su eliminación se hubieren allegado razones poderosas que justificaran su imperiosa necesidad.

Al respecto cabe decir que en la Sentencia C-630 de 2011 la Corte descartó la violación de dicho principio por considerar que, dentro de su amplio margen de configuración normativa, la derogatoria de los incentivos económicos en las acciones populares no es una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección de los derechos sociales, sino que por el contrario propende por mejorar su ejercicio. Fue así como explicó que los incentivos no constituyen un derecho subjetivo del demandante sino un instrumento originariamente previsto por el Legislador para motivar a los ciudadanos a defender los derechos e intereses colectivos. También reconoció que la supresión de dicha figura no restringe el goce efectivo del derecho a interponer acciones populares, en tanto busca evitar algunos de los efectos nocivos que en la práctica conllevó su implementación. El fallo sostuvo¹²:

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

...

9.5. La aplicación del principio de progresividad de los derechos sociales se ha extendido, de conformidad con la jurisprudencia reciente de la Corte, al control de constitucionalidad de normas de procedimiento relacionadas con la exigibilidad judicial de derechos sociales.¹³

...

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

...

9.8. Es cierto que el grupo de derechos e intereses colectivos susceptibles de ser exigidos judicialmente mediante la acción popular es amplio. Si bien el artículo 88 C.P. enlista algunas de esas garantías, por mandato de la misma norma constitucional, la determinación concreta de los derechos e intereses colectivos susceptibles de demandarse mediante la

acción popular está sometida a la decisión del legislador, quien está facultado para ampliarla a supuestos diferentes a los enunciados por la Carta.

...

Por tanto, es entendible que las acciones populares, al versar sobre derechos e intereses colectivos, pueden también servir de herramientas para la protección de los derechos sociales, en los casos en los que exista una clara relación entre la garantía de los unos y los otros. No obstante, ello no quiere decir que la acción popular, contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, para proteger tales derechos e intereses colectivos, pueda ser entendida como el medio principal e idóneo para la defensa de los derechos sociales. Mucho menos como el medio necesario e indispensable para la protección de los derechos sociales.

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

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

emplearla.

(...)

9.14. En conclusión, la Sala debe responder negativamente el primero de los problemas jurídicos que se analiza. En otras palabras, el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998), teniendo en cuenta que no se trata de una medida que obstaculice gravemente el acceso a un nivel de protección del cual gozaban tales derechos y por cuanto la medida propende por mejorar el ejercicio del derecho político en cuestión, retirando los incentivos perversos que la fijación del establecimiento del beneficio individual venía propiciando”.

En consecuencia, respecto de esta acusación existe decisión con efecto de cosa juzgada constitucional.

(ii) Otro cargo propuesto es el de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. Según el demandante, la eliminación de los incentivos económicos en las acciones populares crea una desigualdad injustificada y genera graves vacíos legales en el ordenamiento jurídico que le restan eficacia al ejercicio de dichas acciones, por cuanto “descompensan económicamente su ejercicio, desestimulan la participación ciudadana en la defensa judicial de los derechos e intereses colectivos, obstaculizan el aporte de pruebas en materia de contratación administrativa, impiden la recuperación del patrimonio público extraviado en manos de particulares y desfinancian el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos”.

Sobre el particular la Sala advierte que si bien es cierto que la Sentencia C-630 de 2011 no se refirió expresamente a una omisión legislativa relativa, en todo caso sí abordó y desestimó los reproches que en este sentido podrían formularse. En efecto, en dicho fallo la Corte explicó que la supresión de los incentivos económicos es una manifestación legítima de la potestad de configuración normativa de la cual es titular el Congreso de la República, quien con ello no ha impuesto barreras al ejercicio de acciones populares, ni cargas adicionales irrazonables o desproporcionadas. De acuerdo con la providencia, la Ley 1425 de 2010 no restringió la facultad de interponer acciones populares, ni obstruyó la defensa de los derechos e intereses colectivos.

Asimismo, la Corte descartó la ruptura del equilibrio entre las partes en el trámite de una acción popular. De un lado, porque de aceptarse dicha hipótesis habría que predicar el mismo desequilibrio en el ejercicio de otras acciones ciudadanas como la acción de nulidad o la de inexequibilidad, en las cuales no se prevé un estímulo económico; y de otro lado, porque de cualquier manera el juez ha de reconocer al actor popular los gastos y costas procesales pertinentes. También agregó:

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

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

...

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

...

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

10.4. A juicio de la Corte, la decisión legislativa contraria a la analizada en la sentencia C-459 de 2004, esto es, la de derogar el incentivo individual para estimular la interposición de acciones populares, también es constitucional. Fijar o no el incentivo son opciones

constitucionales. Es una decisión que se ha de tomar en democracia. La Carta Política no establece una posición definitiva al respecto. Lo que demanda, es que cuando se decida, se tenga como meta, la protección del goce efectivo de los derechos. Como a continuación se mostrará, eso es precisamente lo que ocurrió en la presente oportunidad.

...

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

...

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

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

...

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

...

10.4.2.4. El medio utilizado en esta ocasión –a saber: derogar una herramienta legal de

promoción del ejercicio de un derecho político constitucional a interponer acciones populares, como manera de proteger los derechos e intereses colectivos contemplados- es legítimo, no está prohibido constitucionalmente.

...

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

...

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

...

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

...

10.5.6. Por tanto, ello lleva a la Sala a reiterar la distinción antes mencionada: una cosa es el monto que se recibe a título de compensación de los costos en los cuales se incurrió con ocasión de la defensa de los derechos o los intereses colectivos, y otra cosa es el monto que

se recibe a título de promoción y recompensa por haber llevado adelante la defensa de tales intereses. En ambos casos se trata de montos de dineros, pero que representan cosas muy distintas.

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

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

Aunque las reglas específicas que se habían diseñado para las acciones populares no están vigentes, las reglas procedimentales generales mediante las cuales se pueden y deben establecer las costas de un proceso si lo están. Tales reglas son parámetro obligatorio -en tanto aplicables directamente-, o vinculante -en tanto aplicables análogamente-, para resolver la cuestión acerca de los costos en los que se incurrió por defender el interés público. No compete al juez constitucional establecer la interpretación de las normas aplicables en tales casos, ni la manera en que ello se ha de hacer dentro del orden constitucional vigente, para garantizar así el goce efectivo de los derechos que estén en juego, pero sí verificar, ex ante, que existen medios legales alternativos que permiten judicialmente compensar los costos que haya asumido la persona que haya defendido los intereses y los derechos colectivos.¹⁴

...

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

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

Visto lo anterior, entiende la Corte que frente a este cargo ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

(iii) El tercer cargo es denominado genéricamente por el accionante “vulneración al preámbulo y el contenido de algunos artículos de la Constitución Nacional”, para lo cual menciona los artículos 1, 2, 13, 25, 72, 79, 82, 83, 88, 89 y 103 de la Carta Política. Alega que el Legislador ha desconocido el principio de solidaridad, el derecho a la participación ciudadana, los principios que rigen la función pública y la prevalencia del interés general, “al excluir del ordenamiento jurídico colombiano unos esenciales derechos ciudadanos, unas necesarias herramientas de lucha anticorrupción y unos eficaces mecanismos de participación ciudadana, que garantizaba materializar en la práctica la protección justa, preventiva, democrática, participativa y solidaria de todos los derechos e intereses colectivos”. Insiste en que los motivos de la derogatoria de los incentivos no fueron la protección del patrimonio público ni el abuso en el ejercicio de las acciones populares, de manera tal que el Congreso incurrió en un deficiente y precario análisis del tema.

En este sentido es importante aclarar que los cuestionamientos del actor parten de la

premisa según la cual la derogatoria de los incentivos en las acciones populares afecta la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos. Sin embargo, esta premisa no fue aceptada en la Sentencia C-630 de 2011; por el contrario, como se acaba de señalar, esta Corporación encontró constitucionalmente válida la motivación que tuvo el Congreso para derogar los incentivos en las acciones populares.

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

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

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

...

9.12. La Corte no está negando la posibilidad al legislador de incentivar conductas y acciones en defensa de intereses públicos. Lo que se está diciendo es que la amplia facultad con la que cuenta el legislador, también contempla la opción contraria, que es precisamente por la cual ha adoptado, en democracia, el Legislador. Esto es, la posibilidad de suprimir el incentivo individual porque, precisamente, se considera que se ha convertido en un incentivo

con consecuencias reprochables e inconvenientes en múltiples ocasiones. No es posible afirmar que la ausencia de incentivo implique que las personas que violen los derechos colectivos puedan estar tranquilas. Quizá puedan dejar de contar con las demandas que eran interpuestas por aquellas personas que sólo recurrían al ejercicio de su derecho político de interponer acciones populares, si con ello iban a obtener un beneficio económico. Pero no se puede pensar que las personas e individuos de comunidades afectadas dejen de emplear este derecho político, que sigue siendo una herramienta poderosa para que las personas, incluso los más débiles, puedan enfrentar a los poderes públicos y privados, en democracia.

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

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

De acuerdo con el fallo, lejos de vulnerar los preceptos que el demandante invoca, la eliminación de los incentivos económicos en las acciones populares corresponde a una valoración del principio de solidaridad y de los deberes constitucionales impuestos a los asociados en el marco de los artículos 1 y 95 del estatuto supremo, de manera que sus reproches ya fueron valorados y desvirtuados en el mencionado fallo.

(iv) En el cuarto cargo se alega el menoscabo de los principios constitucionales de prevalencia del interés general, trabajo, solidaridad y participación. A juicio del actor, la exposición de motivos del proyecto de ley “revela una falsa, errada y hasta inexistente motivación del Gobierno Nacional”, al invocar que las condenas por incentivos económicos fueron causantes de un grave déficit presupuestal para el erario público. Retoma sus apreciaciones sobre la regresividad que a su juicio involucra la ley demandada y el alcance del principio de solidaridad, al tiempo que advierte que es injusto sancionar a quien trabaja leal, honrada y eficazmente en la defensa de los derechos e intereses colectivos, en lugar de estimular e incentivar a quien pregona por los intereses de toda la comunidad.

La Sala observa que estos cuestionamientos son, en su esencia, los mismos anteriormente expuestos, de manera que las consideraciones precedentes son suficientes para concluir que ya fueron rechazados en la Sentencia C-630 de 2011.

(v) El quinto cargo consiste en la violación de los principios de buena fe y confianza legítima. Sostiene el demandante que el Estado desconoce el alcance de sus propios actos y crean una carga “injusta, excesiva, desproporcionada e imposible de cumplir, al tener que activar el aparato judicial para defender los derechos e intereses colectivos, sin derecho a una justa compensación económica por su peligrosa, especializada y onerosa labor solidaria en beneficio de toda la sociedad”.

Al respecto este tribunal precisó que en las acciones populares no se actúa a favor individual, sino en ejercicio de un derecho político para la defensa de derechos intereses colectivos, donde naturalmente existen cargas correlativas ligadas al principio de solidaridad. También reconoció que la supresión de dicha figura no restringe el goce efectivo del derecho a interponer acciones populares, sino que pretende evitar algunos de los efectos nocivos que en la práctica conllevó su implementación. Al respecto señaló:

“De la misma manera que el ejercicio de derechos políticos tales como ser elegido o ejercer un cargo público, suponen a la vez deberes especiales, como consecuencia de la facultad de representar a los demás o de actuar en favor del bien común o del interés público, el ejercicio de derechos políticos como la interposición de acciones en defensa del orden constitucional vigente, implica asumir cierto tipo de deberes y responsabilidades. En la medida en que no se actúa en favor individual, jurídicamente, sino de intereses y derechos

colectivos, es razonable que se imponga cargas correlativas a las facultades ejercidas, en especial, a la luz del principio de solidaridad. La Constitución de 1991 crea pues, una ciudadanía robusta en derechos, pero a la vez en compromisos para con todas las demás personas”.

Por lo anterior, al no estar presente un componente subjetivo no puede reclamarse la violación de expectativas legítimas ni menos aún de derechos adquiridos en cabeza de los ciudadanos, cuando a través de las acciones populares reclaman la salvaguarda de derechos e intereses colectivos.

La Sala observa que la Sentencia C-630 de 2011 ofreció algunas reflexiones genéricas al respecto, para concluir que la Ley 1425 de 2010 no estaba sujeta a la cláusula de reserva de ley estatutaria por no tratarse de una regulación estructural o central del núcleo de las acciones populares como derecho fundamental¹⁵.

Sin embargo, advierte la Sala que en la precitada sentencia la Corte limitó su estudio a la posible consideración de las acciones populares como un derecho fundamental autónomo, lo que se diferencia de la problemática ahora planteada en relación concreta con los incentivos económicos. En consecuencia, desde esta perspectiva el asunto no ha sido objeto de un examen concreto y expreso de fondo, al menos hasta ahora, por lo que deberá ser analizado en un acápite independiente¹⁶.

(vii) Por último, en el séptimo cargo el demandante invoca la violación al límite de libertad de configuración del Legislador en materia de derechos e intereses colectivos. En su concepto, el Congreso disminuyó la órbita de protección de estos derechos y de las acciones populares como mecanismos para su defensa, sin que hubiere justificación alguna para hacerlo, en detrimento de los artículos 1, 2, 88 y 89 de la Constitución.

Este reproche fue claramente desvirtuado en la Sentencia C-630 de 2011. Además de lo ya expuesto, la Corte precisó cómo la potestad normativa del Congreso comprende no sólo la facultad de expedir leyes, sino también la de interpretarlas, modificarlas, adicionarlas o, como en el caso de la Ley 1425 de 2010, derogarlas. La Corporación aclaró que ello es expresión del principio democrático y permite al Congreso introducir a las normas los ajustes que considere necesarios de cara a las nuevas realidades sociales y de acuerdo con los consensos políticos alcanzados en el foro parlamentario, “en el contexto de una sociedad que

se erige como democrática y que defiende a las personas frente a intrusiones ilegítimas de los derechos". Así mismo, puntualizó que el control ejercido sobre la Ley 472 de 1998 no prohíbe su eventual derogatoria, ni menos aún conduce a su inexorable permanencia en el ordenamiento jurídico.

2.2.3.- Las anteriores consideraciones permiten a la Sala concluir que, al margen de las normas constitucionales señaladas como infringidas, los cargos propuestos en la presente demanda -salvo el cuestionamiento sobre la cláusula de reserva de ley estatutaria- ya fueron analizados y desestimados en la Sentencia C-630 de 2011. Por lo tanto debe entenderse que frente a ellos ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y no queda alternativa distinta a estarse a lo resuelto en dicha providencia.

3.- Problema jurídico

El único cargo de inconstitucionalidad planteado en la presente demanda que no ha sido objeto de análisis concreto y específico de fondo en los precedentes jurisprudenciales referidos, es el relativo a la presunta violación de la cláusula de reserva de ley estatutaria.

Según el actor, la Ley 1425 de 2010 es inexecutable por desconocer los artículos 152 y 153 de la Constitución. Advierte que los derechos colectivos son a la vez derechos fundamentales, y las acciones populares son mecanismos de participación ciudadana, de modo que al eliminar los incentivos económicos consagró graves restricciones o limitaciones a su ejercicio, lo que sólo podía ser regulado mediante ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria, como finalmente ocurrió.

Esta acusación es apoyada por algunos intervinientes, mientras que otros sostienen que no se requería del trámite propio de las normas estatutarias, por cuanto no se afectó el mecanismo de las acciones populares, no se modificó el procedimiento o la competencia judicial, no se adoptaron normas sustantivas de administración de justicia, ni se reguló de manera integral un derecho fundamental o su núcleo esencial.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala determinar si una ley que deroga los incentivos económicos a los demandantes vencedores en las acciones populares relacionadas con la defensa de derechos e intereses colectivos, y en concreto la Ley 1425 de 2010, debe sujetarse al trámite de aprobación propio de las leyes estatutarias a que hacen referencia los

artículos 152 y 153 de la Constitución Política, o si por el contrario dicha regulación puede adoptarse mediante una ley ordinaria.

4.- La cláusula de reserva de ley estatutaria y su alcance en la jurisprudencia constitucional.

El artículo 152 de la Constitución introdujo la llamada cláusula de reserva de ley estatutaria, según la cual la regulación de ciertas materias debe hacerse mediante ese tipo cualificado de ley¹⁷. Seguidamente, el artículo 153 ejusdem consagró las características especiales de dichas leyes, que consisten en un procedimiento más complejo de aprobación, derivado de su trámite en una sola legislatura; de la necesidad de mayorías absolutas en el Congreso para su expedición, modificación o derogación; y del control previo de constitucionalidad asignado a esta corporación¹⁸. No obstante, más allá de su estricta base normativa, esta Corporación ha sustentado la existencia de leyes estatutarias en las siguientes consideraciones:

“De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano se fundamenta principalmente en tres argumentos: i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política”¹⁹.

Debido a la amplitud de asuntos que eventualmente podrían quedar comprendidos dentro de las materias a que se refiere el artículo 152 de la Carta, y el consecuente riesgo de despojar al Congreso de la cláusula general de competencia que le es inherente en su condición de legislador ordinario (art. 150-1 CP), la jurisprudencia ha señalado de manera insistente que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva²⁰.

Refiriéndose específicamente a las normas que de alguna manera se relacionan con la administración de justicia, por ejemplo, la Corte ha explicado que “no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria”²¹, sino que éstas han de ocuparse “esencialmente sobre la

estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se sometan a su conocimiento”²². En efecto, de asumirse una posición contraria se llegaría al “absurdo de someter cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la administración de justicia al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias, con lo cual se vaciaría de contenido la facultad propia del legislador de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (CP. art. 150-2), afectando gravemente la función legislativa y, en consecuencia la eficacia y eficiencia de la administración de justicia”²³.

Fue así como en la citada Sentencia C-126 de 2006 la Corte declaró exequible la ley -ordinaria- que suprimió el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contencioso administrativa y creó salas transitorias de decisión para resolver los recursos que estuvieran pendientes. Consideró entonces que “el Congreso podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría”²⁴.

Igualmente, en la Sentencia C-713 de 2008, donde se analizó un proyecto de reforma a la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, la Corte se pronunció respecto del mecanismo de la revisión eventual de las acciones populares y de grupo, encomendada al Consejo de Estado como tribunal supremo de la jurisdicción contencioso administrativa. La Sala Plena sostuvo que la regulación de ese mecanismo no estaba sujeta al trámite de las leyes estatutarias, al punto de señalar expresamente que el Congreso bien podía modificarlo -o suprimirlo- a través de una ley ordinaria. Dijo entonces:

“4.- La Corte debe advertir que la regulación prevista en la norma bajo examen no tiene estricta reserva de ley estatutaria (...). En consecuencia, el Congreso de la República, actuado como legislador ordinario, está facultado para introducir los ajustes o modificaciones que estime convenientes a los aspectos aquí regulados”.

Similares consideraciones han sido recogidas cuando el Congreso adopta normas que directa o indirectamente inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales²⁵. Es así como la Corte no ha requerido el trámite estatutario en la regulación de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en procesos de justicia transicional²⁶, ni para la

adopción de normas del procedimiento penal²⁷, por mencionar sólo algunos eventos. Las reglas trazadas en estos casos fueron recogidas en la Sentencia C-756 de 2008, que sobre el particular puntualizó lo siguiente:

“8. Así pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber:

i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.

ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material (...). En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada²⁹ y,

v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria³⁰. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario³¹”.

Los anteriores criterios fueron reiterados en la reciente Sentencia C-818 de 2011, cuando la Corte declaró inexequibles varias normas de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo”, precisamente porque en ellas se regulaba de manera integral y sistemática los elementos estructurales del derecho fundamental de petición.

Sin embargo, cuando la normativa objeto de análisis no corresponde a asuntos concernientes al núcleo esencial de un derecho fundamental, ni pretende ser una regulación integral en la materia, el principio democrático y la lectura restrictiva de la reserva de ley estatutaria inclinan la balanza a favor de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la República. En esa medida, es válida la regulación adoptada mediante leyes ordinarias.

5.- La Ley 1425 de 2010 no estaba sujeta a reserva de ley estatutaria.

A juicio de la Corte, la Ley 1425 de 2010, “por medio de la cual se derogan artículos de la ley 472 de 1998 – Acciones Populares y Grupo”, no reguló asuntos sometidos a reserva de ley estatutaria, de manera que en el trámite de su aprobación no se vulneraron los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

En la Sentencia C-630 de 2011 la Corte precisó que la acción popular “es un derecho político, constitucional y fundamental, basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos”. Ello se explica en la medida en que corresponde a un derecho instrumental, relacionado con el modelo de Estado diseñado en la Constitución y con el principio de solidaridad, a través del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

Sin embargo, lo concerniente al reconocimiento o eliminación de los incentivos económicos, y específicamente la Ley 1425 de 2010, se enmarca dentro de las previsiones del artículo 88 de la Constitución, que asignó al Legislador la función de regular las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, sin que para tal fin hubiere exigido un tipo especial de ley o un procedimiento cualificado para su aprobación.

Desde esta perspectiva, el contenido de la Ley 1425 de 2010 no versa sobre ninguna de las seis materias que el artículo 152 de la Carta estipula como sometidas a reserva de ley estatutaria. En efecto:

a) La supresión del incentivo económico tuvo lugar en el marco de las acciones populares, donde lo que se pretende no es, por regla general, la protección de derechos fundamentales sino de derechos e intereses colectivos, respecto de los cuales no se exige trámite especial alguno para su regulación.

Si bien es cierto que las acciones populares pueden ser concebidas como un derecho fundamental en virtud de su proyección instrumental, también lo es que éstas no fueron diseñadas con el propósito principal de proteger derechos fundamentales, sino para “evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere

posible” (Ley 472 de 1998, art. 2º). Además, la regulación –o supresión– de los incentivos económicos en las acciones populares, no versa sobre aspectos estructurales del derecho ni sobre ámbitos centrales relativos a su protección, lo que desvirtúa el requisito de trámite mediante ley estatutaria.

b) Según fue explicado en la Sentencia C-630 de 2011, el incentivo económico no hace parte del núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia; tampoco se ocupa de cuestiones como “la estructura general de la administración de justicia”, o sobre “los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento”³². De modo que la norma en cuestión no pretendió regular integralmente ningún derecho fundamental, ni mucho menos componentes cercanos a su núcleo esencial.

c) La Ley 1425 de 2010 nada tiene que ver con el régimen de partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición o las funciones electorales.

d) Por último, si bien es cierto que las acciones populares son una expresión del derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40-6 CP), las acciones públicas no corresponden en estricto sentido a un mecanismo de participación ciudadana de aquellos que deben ser regulados mediante ley estatutaria (art. 103 CP). Recuérdese que la cláusula de reserva de ley estatutaria es de interpretación restrictiva.

e) No regula los estados de excepción.

f) Nada tiene que ver con las reglas de igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.

En este orden de ideas y sin que sean necesarias mayores disertaciones, la Corte concluye que no asiste razón al demandante desde la perspectiva analizada, por cuanto la Ley 1425 de 2010, al eliminar los incentivos económicos de las acciones populares, no reguló aspectos estructurales del ejercicio de derechos fundamentales o de los mecanismos para su protección. Como se ha visto, tampoco restringió el ejercicio de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivos. En consecuencia, el cargo por violación de la cláusula de reserva de ley estatutaria (arts. 152 y 153 CP) no está llamado a prosperar, ante

lo cual declarará su exequibilidad en relación con ésta acusación.

VII.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE a lo resuelto en la Sentencias C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos analizados en esa sentencia.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, en relación con el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-902/11

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-902 del 30 de noviembre de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), fallo en el que la Corte decidió, entre otros asuntos, estarse a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011, que declaró exequible la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998. Acciones Populares y de Grupo”.

Compartí íntegramente la decisión de la mayoría, habida cuenta los efectos de la cosa juzgada constitucional y advertida la identidad de cargos y de norma acusada en el caso objeto de examen y el estudiado a propósito del fallo mencionado que sirvió de precedente.

Sin embargo, ello no es incompatible con el salvamento de voto que expresé frente a la

sentencia C-630 de 2011, fundado en los argumentos a los que me remito en esta oportunidad.

Este es el motivo que sustenta esta aclaración de voto.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en los expedientes D-8456 (Sentencia C-687 de 2011) y D-8471 (Sentencia C-688 de 2011).

2 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en los expedientes D-8456 (Sentencia C-687 de 2011) y D-8471 (Sentencia C-688 de 2011)

3 La intervención reitera algunos de los argumentos presentados en los expedientes D-8456 (Sentencia C-687 de 2011) y D-8471 (Sentencia C-688 de 2011)

4 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en el expediente D-8456 (Sentencia C-687 de 2011)

5 La intervención reitera ampliamente los argumentos presentados en los expedientes D-8456 (Sentencia C-687 de 2011) y D-8471 (Sentencia C-688 de 2011)

6 La intervención reitera algunos de los argumentos presentados en los expedientes D-8456 (Sentencia C-687 de 2011) y D-8471 (Sentencia C-688 de 2011)

7 La intervención reitera algunos de los argumentos presentados en el expediente D-8456 (Sentencia C-687 de 2011).

8 La intervención reitera los argumentos presentados en los expedientes D-8456 (Sentencia C-687 de 2011) y D-8471 (Sentencia C-688 de 2011).

9 Corte Constitucional, Sentencias C-630, C-631, C-687, C-688 y C-730 de 2011.

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

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

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

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

15 Corte Constitucional, Sentencia C-630d e 2011, fundamento jurídico núm. 5.

16 La Sentencia C-631 de 2011 tampoco examinó esta problemática específica.

17 “ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b. Administración de justicia; c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e. Estados de excepción. f. (Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004). La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. (...)”.

18 “ARTICULO 153. 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. // Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla”.

19 Corte Constitucional, Sentencia C-756 de 2008.

20 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-037 de 1996, C-162 de 1999, C-307 de 2004, C-1233 de 2005, C-126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008, entre muchas otras.

21 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

22 Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2006.

23 Íbidem.

24 El mismo razonamiento fue seguido en la Sentencia C-180 de 2006.

25 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-370 de 2006, C-756 de 2008,

26 Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, que examinó la Ley 975 de 2006, “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la

paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

27 Corte Constitucional, Sentencias C-037 de 1996, C-313 de 1994, C-646 de 2001 y C-319 de 2006, entre otras.

28 Sentencias C-313 de 1994, C-740 de 2003, C-193 de 2005 y C-872 de 2003, entre otras.

29 Sentencias C-620 de 2001, C-687 de 2002 y C-872 de 2003.

30 Sentencias C-162 de 2003 y C-981 de 2005

31 Sentencia C-013 de 1993.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.