

Sentencia C-911/11

DEROGACION DE INCENTIVOS ECONOMICOS POR LA INSTAURACION DE ACCIONES POPULARES-No desconoció los principios de igualdad, consecutividad e identidad flexible. Existencia de cosa juzgada frente a los demás cargos

DEROGACION DE INCENTIVOS ECONOMICOS POR LA INSTAURACION DE ACCIONES POPULARES-Trámite legislativo

MODIFICACION DE PROYECTOS DE LEY DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO-Aplicación de los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad temática/PROYECTOS DE LEY-Pueden ser objeto de variaciones y alteraciones en el curso de los cuatro debates que deben atravesar para convertirse en leyes

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido/PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido/PRINCIPIO DE UNIDAD TEMATICA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido

MODIFICACION O ADICION DE PROYECTO DE LEY EN SEGUNDO DEBATE EN CADA CAMARA LEGISLATIVA-Condiciones

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE Y PRINCIPIO DE UNIDAD TEMATICA-Interactúan con el respeto por la autonomía deliberativa del legislador y el proceso democrático para garantizar que los proyectos de ley sigan siendo los mismos a lo largo de un procedimiento legislativo deliberativo y abierto

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cámaras pueden efectuar adiciones o modificaciones al texto sometido a su consideración siempre y cuando guarden relación con el tema del proyecto

PROYECTO DE LEY-Parámetros para determinar cuándo existe una relación temática suficiente con el proyecto y cuándo se trata de un asunto nuevo que no guarda dicha relación

PROYECTO DE LEY-Debates/PROYECTO DE LEY-Modificaciones, adiciones y supresiones en segundo debate/PROYECTO DE LEY-Modificaciones deben observar principios

La Corte Constitucional ha establecido que los cambios introducidos al texto de los proyectos de ley pueden ser considerables, siempre y cuando se respeten los principios de identidad flexible y unidad temática, vistos a partir de los temas principales del proyecto como un todo y no de un artículo específico. En esta línea la Corte ha precisado que “el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo”. También ha explicado la Corte que “el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario”.

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION EN EL CONGRESO-Conformación

El artículo 161 de la Constitución exige, en cuanto a la conformación de las comisiones de conciliación, que estén integrada por un mismo número de Senadores y Representantes. La Corte Constitucional ya ha dilucidado el alcance de este artículo frente a casos de comisiones de conciliación integradas por dos personas (un senador y un representante), afirmando que ello no viola la Constitución porque pese a ser de composición “dual”, se respeta la pluralidad y simetría que exige el Art. 161 Superior.

DEROGACION DE INCENTIVOS ECONOMICOS POR INSTAURACION DE ACCIONES POPULARES-Cosa juzgada respecto de algunos cargos por vicios de fondo y exequibilidad por vulneración del principio de igualdad/DEROGACION DE INCENTIVOS ECONOMICOS POR INSTAURACION DE ACCIONES POPULARES-Cosa juzgada respecto de algunos cargos por vicios de trámite y exequibilidad por otros cargos

Referencia: expedientes D-8534, D-8535 y D-8548 (acumulados)

Demandas 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”.

Actores:

Ricardo Cifuentes Salamanca, Hermann Gustavo Garrido Prada y Dora Alba López Albarracín.

Magistrada ponente:

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de dos mil once (2011)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Ricardo Cifuentes Salamanca, Hermann Gustavo Garrido Prada y Dora Alba López Albarracín presentaron por separado demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a la edición oficial:

“LEY 1425 DE 2010

(Diciembre 29)

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

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.”

La Corte nota que para comprender el sentido normativo de las disposiciones acusadas, es pertinente recordar que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, derogados mediante la Ley 1425/10 que se examina, disponían lo siguiente:

“ARTICULO 39. INCENTIVOS. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

ARTICULO 40. INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a (sic) la acción popular.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobre costos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.”¹

III. LA DEMANDA

Expediente D-8534 – Demanda presentada por Ricardo Cifuentes Salamanca

El demandante Ricardo Cifuentes considera que la Ley 1425/10 contraviene varios artículos de la Constitución por vicios de trámite en su procedimiento de formación; por ello solicita que la Corte la declare inexecutable.

En primer lugar, afirma que se violó lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley Orgánica del Congreso, en la medida en que la enmienda contenida en la ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010, presentada por el senador Roy

Barreras, “fue aprobada (...) con cambios sustanciales al proyecto por cuanto ésta ya no contemplaba la derogación total de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 sino una modificación pequeña a estos (...) a pesar de esto, el proyecto no pasó (...) a la Comisión Primera del Senado para ser discutido de nuevo en primer debate”. En vez de ello, alega la demanda, se procedió al trámite de conciliación del proyecto.

En segundo lugar, afirma que en la conformación de la comisión de conciliación de la ley se violó el artículo 161 de la Carta Política en concordancia con los artículos 177, 179, y 186 a 189 de la Ley Orgánica del Congreso, por cuanto “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 [formulado] 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 garantizando la participación de las minorías, ni de ningún otro sector distinto al del partido del Ministro del Interior, interesado en la abolición de los incentivos”. Además, alega el demandante que no se cumplió con la disposición de la Ley Orgánica según la cual los miembros de las comisiones de conciliación deben ser nombrados de las comisiones donde se ha venido tramitando el proyecto - en este caso las comisiones primeras de Cámara y Senado-; quien fue nombrado como conciliador provenía de la Comisión Cuarta del Senado. La Comisión de Conciliación estuvo conformada únicamente por dos congresistas: el representante Heriberto Sanabria, coordinador de ponentes del proyecto en la Cámara de Representantes, y el Senador Juan Carlos Restrepo, de la Comisión Cuarta. “Ninguno de los senadores que votaron en contra del proyecto o quienes formularon reparos en el mismo hicieron parte de la comisión de conciliación, en violación total del artículo 160 de la Constitución, contrariando el principio de pluralismo político, base fundamental del principio democrático que debe regir también en el funcionamiento del Congreso (...)”.

Tercero, alega el demandante que se desconocieron los artículos 133 y 157 de la Constitución, en concordancia con los artículos 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto no se realizó una votación nominal, individual y pública del proyecto, según lo exige el artículo 133 Superior; en sus palabras, “durante las votaciones en la Cámara de Representantes, especialmente en la Comisión Primera Constitucional Permanente, en la sesión del 09 de junio de 2010 se violaron los artículos citados, por cuanto tal y como consta en las grabaciones de las sesiones, las que solicito como prueba, la mayoría de los representantes

que en el acta aparecen como supuestamente votando, no votaron, o por lo menos no votaron de acuerdo con las normas citadas, contestando individualmente y de forma nominal y pública, por cuanto ni su presencia ni su voto aparecen registrados en las grabaciones de la sesión, donde constaría su presencia pública de acuerdo a los trámites legales y constitucionales, sino que, presuntamente fue el secretario quien consignó los votos en las actas sin que estos correspondieran a los emitidos por los congresistas". En tal medida, alega la demanda que también se violó el artículo 157 Superior, ya que no hubo aprobación del proyecto por la mayoría legislativa requerida.

Cuarto, el demandante sostiene que se violaron los artículos 144, 160 y 161 de la Constitución, en relación con varias disposiciones de la Ley 5ª, por cuanto no se le dio la debida publicidad al proyecto de ley 056-C/09, 169-S/10 durante su trámite en el Congreso, por varias razones:

(a) no se cumplió con el término mínimo de un día entre la publicación de un proyecto y su debate en plenaria, puesto que el texto producto de la conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 1081 y 1082 del 13 de diciembre de 2010, y el debate se inició el 14 de diciembre en horas de la tarde: "no se tuvo en cuenta que el término de publicación de las actas se terminaba a la media noche del día 13 de diciembre de 2010, tal y como lo señala el mencionado Código de Régimen Político y Municipal, iniciando la discusión del proyecto en las horas de la tarde del día 14 de diciembre de 2010, sin que hubiera transcurrido como mínimo un día desde la media noche del 13 de diciembre de 2010, lo que exigía que la discusión se hubiera podido iniciar en las plenarios únicamente hasta el 15 de diciembre de 2010 (...)" - vicio que el demandante considera grave e insubsanable a estas alturas por violación del principio de publicidad;

(c) el texto definitivo que fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del Senado del 6 de diciembre de 2010 no fue publicado en la Gaceta dentro de los 3 días siguientes, según el artículo 156 de la Ley 5, "sino que en realidad se fechó el día 06 de diciembre pero en realidad se imprimió a las 02:10 de la madrugada del día 07 de diciembre de 2010, como lo deberá corroborar la Imprenta Nacional, y no fue autorizada su impresión por el Presidente, ni efectivamente impresa por algún medio mecánico y puesta a disposición de los parlamentarios y el público, tal como autorizaría para un caso de emergencia el artículo 156 mencionado, lo que se puede constatar en el expediente del trámite de la ley";

(d) no hay constancia de elaboración, aprobación ni publicación del Acta de la plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010, de conformidad con los artículos 35 y 36 de la Ley 5ª: “el Acta aprobatoria de la sesión de la plenaria del Senado del 07 de diciembre de 2010 no fue puesta en consideración de la plenaria antes de la siguiente sesión, ni publicada por la Gaceta del Congreso ni por ningún medio mecánico, y ni siquiera aparece en el expediente que el acta no hubiere estado totalmente elaborada para la sesión siguiente y el respectivo Secretario hubiera presentado y dado lectura a un acta resumida que hubiera servido para el conocimiento y aprobación de la corporación o comisión, como lo autoriza el último párrafo del artículo 35 de la Ley 5ª de 1992. De hecho no encontramos, ni en el expediente, ni en la Gaceta del Congreso que el Acta hubiera sido aprobada y lo que vino a ser publicado solamente hasta el 22 de diciembre de 2010 en la Gaceta del Congreso No. 1118, es únicamente el texto del proyecto aprobado por la plenaria del Congreso del 07 de diciembre de 2010 (...)”.

Quinto, el demandante considera que se eludió el debate del proyecto, en contravención de los artículos 157 a 160 de la Carta: “Para el caso concreto de la ley acusada, no existió debate por cuanto este era imposible de realizar sin contar con la información que sustentaba los argumentos tal y como lo manifestaron expresamente los representantes a la Cámara de 3 bancadas diferentes, a saber Nicolás Uribe (Partido de la U), Rodrigo Rivera (Partido Liberal), Germán Navas Talero (Partido Polo Democrático) tal y como se demuestra claramente con las manifestaciones que ellos hicieron en varias oportunidades pero especialmente en la Comisión Primera de la Cámara”. Por otra parte, afirma que no hubo debate por “la falta de aprobación del proyecto con los votos necesarios, por lo menos en la Comisión Primera de Cámara donde como se puede constatar en las grabaciones donde no están registrados los votos de la mayoría de los miembros de esta célula legislativa con lo cual queda claro que tampoco hubo aprobación y se repite el vicio de inconstitucionalidad aquí reclamado”. A continuación la demanda enuncia una serie de vicios que en su criterio configuran en conjunto la elusión del debate, sin profundizar en las razones que sustentan su argumentación: votaciones sin quórum, violación al principio de publicidad, cancelación de audiencia pública, comisiones de conciliación irregulares, violación del principio de unidad de materia, ponencias sin argumento.

Expediente D-8535 – Demanda presentada por Hermann Gustavo Garrido Prada

El ciudadano Hermann Gustavo Garrido Prada considera que la Ley 1425 debe ser declarada inexecutable por violar varios mandatos de la Constitución.

En primer lugar, luego de transcribir el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 88, 93, 94, 95 y 229 de la Constitución, el demandante afirma que existió falsa motivación en el proyecto de ley que se convirtió en Ley 1425/10, por una serie de motivos que en su conjunto revelan que dicho proyecto de ley “se basó en una falsa motivación, tuvo un claro interés particular, fue contraria al interés general, al bien común y al orden justo, postulados fundamentales del Estado Social de Derecho; restringe la democracia participativa; vulnera y dificulta el ejercicio del derecho humano fundamental a la participación ciudadana; agravia a los derechos humanos; se contraponen a los fines esenciales y principios fundamentales del Estado Social de Derecho, a los Principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH- y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, los cuales prevalecen en el orden interno; es regresivo y violatorio de los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad y no regresividad de los derechos humanos; desconoce que, por su naturaleza constitucional, las acciones populares son acciones de derechos humanos y no de litis y que, por lo tanto, hacen parte del bloque de constitucionalidad”.

Para estructurar su argumento sobre falsa motivación, el demandante transcribe la Exposición de Motivos del proyecto de ley 056/2009 Cámara, en el cual el Gobierno presentó las siguientes razones para justificar la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472/98:

“Actualmente en Colombia, la presentación de acciones populares, ha tenido un aumento considerable, que según nuestro análisis, está justificado en el interés de los accionantes para obtener el incentivo económico reconocido por la ley 472 de 1998 para las personas que mueven el aparato jurisdiccional en procura de defender los intereses de la comunidad.

El loable interés del legislador de premiar a los ciudadanos responsables que defiendan los intereses colectivos, ha perdido en la actualidad su razón de ser, toda vez que se ha convertido en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos

desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales.

La razón de ser de dichas acciones, está orientada a proteger los derechos colectivos como el ambiente sano o el espacio público y la moral administrativa, cuya consecución y protección el atañe a todos los ciudadanos, sin necesidades de recurrir a premios para que se ejerza su defensa y protección, que van en detrimento de las finanzas de los presupuestos públicos.

En los últimos años hemos visto cómo los alcaldes municipales se han visto obligados a enfrentar un sinnúmero de acciones populares que en vez de coadyuvar al bienestar de la comunidad entorpecen las actividades propias de las administraciones locales.

Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura. (...)

Es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, por lo que pagar por conseguir su protección no sólo se contrapone con el deber ciudadano, sin oque además favorece sólo a unos pocos, toda vez que no cualquier ciudadano está en capacidad de presentar una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y afrontar el correspondiente proceso, pues dada su rigurosidad y procedimiento solamente personas con cierta formación profesional acudirán a su ejercicio, y que en la práctica conlleva a que se conformen grupos especializados en la interposición de tales acciones muchas veces con temas recurrentes y reiterativos, que en modo alguno justifican el reconocimiento del incentivo correspondiente.

Es por esto que en las alcaldías municipales manifiestan que las acciones populares dejaron de ser un mecanismo para proteger los derechos colectivos y se convirtieron en un negocio rentable para unos pocos que sin pertenecer a las entidades territoriales y conocer sus problemáticas, van por ahí tomando fotos e instaurando recursos con el solo objeto de beneficiarse económicamente.

Un caso que ha afectado a nuestros municipios es el de las acciones populares para el establecimiento de los cuerpos de bomberos oficiales que desconoce la realidad local de la

existencia de cuerpos voluntarios de bomberos, caso sucedido reiteradamente en los departamentos de Cundinamarca y Antioquia en donde se encuentra una coincidencia en los accionantes que solo tienen interés en los reconocimientos económicos y no en el buen desarrollo de la administración pública esto sucedido durante los años 2007 y 2008.

Además, para estos incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia y el modo de cuantificarlos, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales para que se defina este punto, lo cierto es que no ha sido posible unificarse en torno a los casos en que se es procedente y en cuáles no.

Se debe anotar igualmente que si bien la Corte Constitucional en sentencia C-459/04 consideró que no era ilegítimo prever tales recompensas individuales para quienes protejan judicialmente el interés colectivo, en este caso se propone su eliminación por razones de conveniencia y de interés general.

Por otra parte, en principio las acciones populares carecen de contenido subjetivo, es decir, que las mismas no persiguen un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público y aunque la ley prevé una recompensa, este no es el fin primordial para el cual se instituyó tan importante herramienta jurídica”.

Transcrita la Exposición de Motivos, el demandante procede a enunciar las razones por las que considera que se incurrió en falsa motivación:

(a) el Gobierno Nacional se refirió en forma injuriosa a quienes ejercen la acción popular, al tildarlos de “cartel”, como lo hizo el Ministro del Interior en algunas oportunidades durante el trámite del proyecto ante el Congreso, sin presentar pruebas o denuncias penales que sustentaran su aseveración de que existían tales “carteles de abogados” dedicados a defraudar mediante acciones populares;

(b) “fue con falsa motivación, empleando la calumnia, la estigmatización, la injuria y epítetos infamantes contra los actores populares –los cuales son verdaderos defensores de los derechos humanos- y contra los incentivos económicos de las acciones populares, que el Gobierno y el Congreso (...) derogó los incentivos económicos de los artículos 39 y 40 de la Ley Estatutaria 472 de 1998, olvidando que, los derechos e intereses colectivos son derechos humanos y que los incentivos económicos, por ser inherentes a las acciones populares, son

un mecanismo de participación ciudadana para la defensa de dichos derechos”;

(c) el Gobierno utilizó una justificación “torcida, inescrupulosa, subrepticia y sesgada, pues valiéndose de argumentos engañosos y calumniosos, omite deliberadamente tener en cuenta que, los incentivos económicos fueron declarados constitucionales o exequibles en las sentencias C-088-00 y C-0459-04 de la H. Corte Constitucional (...)”;

(d) el proyecto adolece de falsa motivación, ya que “carece absolutamente de fundamento al basar falsamente la derogatoria de dichos incentivos en el hecho -absolutamente mentiroso- de que los incentivos están ‘resquebrajando’ al Estado por las demandas de acción popular, ya que lo que verdaderamente tiene literalmente quebrado al Estado Colombiano es el cáncer de la corrupción (...)”;

(e) el proyecto fue redactado y aprobado con un interés particular: “está redactado para favorecer única y exclusivamente a los servidores públicos corruptos, negligentes, incapaces, ineptos, ineficaces, desidiosos e ineficientes y para darles gusto a los particulares que a diario en todos los lugares de Colombia, amenazan, agravian, violan y causan daño actual y contingente -por acción y por omisión- a los derechos e intereses humanos colectivos, para evitarles que tengan que devolver las sumas de dinero que se han robado y que se robarán del patrimonio público y para que no tengan que pagar los incentivos económicos a los actores populares. // El verdadero trasfondo y real propósito del Proyecto es dificultar, impedir y desincentivar la participación ciudadana y el control popular, para que el pueblo no pueda ejercer control sobre la administración por medio del acceso a la justicia a través de las acciones populares en procura de obtener la protección de los derechos e intereses humanos colectivos, con lo cual los verdaderamente beneficiados son los corruptos y en general los violadores de los derechos humanos colectivos” - lo cual deja en letra muerta la creación de las acciones populares y se opone así a los principios fundamentales y fines esenciales del Estado Social de Derecho, a la democracia participativa, al interés general, al bien común y al orden justo, pilares fundamentales establecidos en el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución;

(f) el proyecto fue incongruente con el estatuto anticorrupción que actualmente se tramita en el Congreso, “pues la participación ciudadana, incentivada a través de los artículos 39 y 40 de la Ley Estatutaria 472 de 1998 de las acciones populares, es el mecanismo más eficaz,

eficiente y poderoso de lucha contra la corrupción y contra la negligencia y la ineficiencia oficial. (...)"

(g) el Gobierno Nacional por un lado dice combatir el pago de incentivos por la interposición de acciones populares para defender derechos colectivos, y por otro lado "defiende y promueve también ferozmente el pago de 'recompensas' para que los ciudadanos colaboren con la justicia denunciando hechos punibles o delatando a sus cómplices (...)", argumento que el demandante ilustra con varios ejemplos de ofrecimientos o pagos de recompensas por autoridades gubernamentales; de allí deduce el actor que el Gobierno presentó el proyecto de ley con una motivación falsa, amañada o engañosa;

(h) existió falsa motivación porque el Gobierno no tenía razón en los argumentos que invocó para derogar los incentivos de las acciones populares: "Contrario sensu a la falaz presentación del Gobierno Nacional (...), a pesar de que las acciones populares pueden ser vistas como un mecanismo que se emplea en contra de las entidades públicas, en realidad es lo contrario, pues éstas ayudan a prevenir daños por los cuales dichas entidades estarían llamadas a responder. // En efecto, cuando una acción popular prospera, además de señalar con certeza que un derecho o interés colectivo ha sido vulnerado, se deben adoptar medidas para remediar, prevenir o mitigar el daño que muchas personas pueden sufrir, el cual de llegar a concretarse, debería ser reparado por la entidad pública responsable ya no en cuantías que se tasan entre 10 y 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes sino en millonarias indemnizaciones a cargo de la entidad pública responsable".

En segundo lugar, el demandante considera que la ley demandada viola el artículo 13 de la Constitución Política, "por darse un trato desigual a los actores populares en comparación con el trato dado a quienes delaten a los miembros de organizaciones criminales, pues ellos sí tienen derecho a recibir 'recompensas' y aquí sí no se plantea el cuestionamiento del monto o valor de la recompensa". En otras palabras, el actor afirma que "con la eliminación de los incentivos en las acciones populares, el Congreso legisló en pro de la corrupción y de los corruptos (...) ya que difícilmente un actor popular asumirá los riesgos de un proceso por moralidad administrativa donde se enfrenta a verdaderos 'carteles' de la corrupción sin que exista una 'recompensa' como sí la hay para quienes dentro de la política de seguridad democrática delaten a sus pares (...) vulnerándose de contera el derecho a la igualdad entre los actores populares y los delatores, derecho consagrado en el Art. 13 de la Carta de

Derechos, según el cual unos y otros deberían recibir un trato igual en cuanto a recibir un incentivo o recompensa por su colaboración con la justicia, pues un actor popular es un verdadero colaborador de la justicia”.

En relación con este cargo, el demandante enuncia algunos resultados positivos de la existencia de las acciones populares, en particular en la lucha contra la corrupción, y afirma que “con la Ley 1425 de 2010 en la práctica se pretende acabar con las acciones populares, cercenando de contera la participación ciudadana muy activa en el ejercicio de la acción popular colaborando con el Estado ejerciendo un ‘control social’, el cual sin el incentivo, tal como lo ha definido la H. Corte Constitucional (...) hoy no conoceríamos la posibilidad de accionar un aparato judicial en función del beneficio público”. Precisa en este mismo sentido que “esta defección deja a la sociedad colombiana al garete ya que nadie en absoluto va a exponer su vida por mero altruismo”.

Además, el actor indica en relación con este mismo cargo que al haberse derogado el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, no solamente se eliminó la regulación del incentivo económico, sino también se derogaron los incisos segundo y tercero, que daban a los ciudadanos herramientas para ejercer el control social de la corrupción al consagrar la responsabilidad patrimonial solidaria del representante legal del organismo contratante y el contratista en casos de corrupción administrativa, y el derecho de acceso a la información sobre los procesos contractuales públicos, respecto de cuya documentación no habría reserva legal.

En tercer lugar, el demandante considera que la Ley acusada viola los artículos 1, 2, 88 y 89 de la Constitución, porque al eliminar los incentivos económicos para las acciones populares se eliminó uno de sus elementos constitutivos inherentes o esenciales, desnaturalizando así el mecanismo en su regulación legal, y desestimulando su ejercicio. El actor no explica porqué se trata de un elemento inherente constitutivo de las acciones populares consagradas en la Constitución, más allá de citar extractos de la sentencia C-377/02 de la Corte Constitucional, y afirmar: “Los incentivos, por ser inherentes a las acciones populares, son a la vez el motor y el justo reconocimiento de la labor solidaria y altruista de los actores o demandantes populares, los cuales son verdaderos y valientes defensores públicos de los derechos humanos, que en inferioridad de condiciones (...) se enfrentan a los todopoderosos e influyentes carteles y mafias de la corrupción, a la negligencia, a la desidia, a la ineficiencia del Estado y de los servidores públicos y a poderosas personas y empresas particulares. (...)”

los incentivos económicos, por ser inherentes a las acciones populares, son un mecanismo de participación ciudadana para la defensa de los derechos e intereses humanos, cobijado por el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos”.

Más adelante el actor explica que “en conclusión, la Ley 1425 de 2010 desconoce que los derechos e intereses colectivos son derechos humanos; que las acciones populares son acciones públicas, principales, de naturaleza constitucional y de derechos humanos; que los incentivos económicos de los artículos 39 y 40 de la Ley Estatutaria 472 de 1998, por ser inherentes a las acciones populares, cumplen a cabalidad el noble fin para el que están instituidos, cual es el de empoderar, incentivar, motivar, acrecentar, estimular, alentar y facilitar la solidaridad y la participación ciudadana en defensa de los derechos e intereses humanos colectivos como lo ordena el artículo 2º de la C.P.; y que dichas acciones son el mecanismo de participación ciudadana idóneo, eficiente y eficaz en la lucha contra la corrupción (...). // La subjetividad, el interés particular, los argumentos amañados y tendenciosos, las falsas afirmaciones, la difamación, la calumnia, la estigmatización, la injuria y el descrédito contra los defensores de los derechos humanos, contra los incentivos económicos y contra las acciones populares, fueron los fundamentos del Proyecto de Ley (...), con el inequívoco y perverso fin de desestimular la solidaridad y la participación ciudadana y dejar a los derechos e intereses humanos colectivos sin defensores, favoreciendo de manera directa plena y clara a los corruptos (...) ya que, las acciones populares sin incentivos que estimulen y animen la solidaridad y la participación ciudadana, prácticamente desaparecerán”.

En forma conexa, el demandante alega que al suprimir los incentivos, se está eliminando una importante fuente de financiación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos - dado que en los casos en que las entidades públicas presenten acciones populares y obtengan sentencias de condena, los incentivos se destinan a dicho fondo, creado entre otras para financiar la presentación de acciones populares; afirma el actor que “con los recursos del fondo en mención se financian las acciones populares o de grupo que a juicio de la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de los peticionarios, requieren de ese importante apoyo por lo que al abolirse los incentivos en la práctica se está restringiendo el acceso a la administración de justicia de un sector de la población que merece la mayor protección y atención del Estado dada su situación de indefensión o incapacidad económica para asumir un proceso de acción popular o de grupo”.

En cuarto lugar, el demandante considera que la ley viola el derecho de acceder a la administración de justicia, “pues al abolir el incentivo en la práctica se le traslada al actor popular la carga de asumir como particular los costos que demanda la protección de los derechos colectivos y la prevalencia del interés general a costa onerosa del interés particular de la persona que mueve el aparato de justicia no exclusivamente en su propio beneficio, carga que efectivamente limita el acceso a la administración de justicia pues el actor popular no verá resarcido el tiempo de estudio en el tema que origina la acción popular (...)”.

Quinto, el actor afirma que existen distintos precedentes en los que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se han pronunciado sobre el tema de los incentivos en las acciones populares, y que dichos precedentes constituyen una doctrina probable actualmente vinculante para todos los jueces de la República. Por ello la derogatoria de las normas legales que les consagran atenta contra la seguridad jurídica: “en el presente caso se pone en riesgo el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento, en el sentido que sería total y absolutamente peligroso, que la Corte Constitucional, Tribunal Superior y protector de la Carta Magna no corrija el defecto cometido por el legislador al promulgar una ley que deroga 2 artículos que previamente habían tenido control de constitucionalidad.”

Finalmente, el actor afirma que la ley acusada no puede aplicarse retroactivamente en de los procesos por acción popular que ya habían sido iniciados al momento de su entrada en vigencia, dentro de los cuales se debe mantener la figura del incentivo; solicita a la Corte, en consecuencia, que si no declara inexecutable la ley demandada, determine los alcances de su aplicación, especificando si se debe aplicar retroactivamente o solo a partir del 29 de diciembre de 2010, cuando fue publicada en el Diario Oficial.

Expediente D-8548 – Demanda presentada por Dora Alba López Albarracín

La ciudadana Dora Alba López Albarracín alega que la Ley 1425 de 2010 debe declararse inexecutable por ser contraria a los artículos 1, 29, 40, 88 y 228 de la Constitución Política.

Los cargos de inconstitucionalidad formulados por la actora se estructuran en torno a la supresión de los incisos 2 y 3 del artículo 40 de la Ley 472 de 1998 por la norma acusada. En

dichos incisos derogados se disponía lo siguiente:

“Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurran al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos”.

En criterio de la demandante, la supresión de estos artículos conllevó los siguientes efectos:

- El inciso 2 consagraba la definición legal sustantiva de la responsabilidad de los servidores públicos y contratistas en casos de corrupción administrativa, y establecía que sería solidaria; al ser derogado este inciso, se genera un vacío legislativo porque no existe otra definición sustancial, en este ámbito, de las consecuencias de la violación de la moralidad administrativa en los casos de contratación pública en términos de responsabilidad individual;
- El inciso 3 consagraba el derecho de acceso a los documentos públicos referidos a la contratación en cabeza de todo ciudadano para efectos de las acciones populares; su supresión implica una supresión del derecho que allí se consagra.

Por las anteriores razones, la demandante formula los siguientes cargos contra la Ley acusada:

(a) Primero, se violó el artículo 1º de la Constitución, puesto que “ya no es posible ejercer el derecho fundamental de participar y ser solidario, en defensa de los intereses generales de los asociados, especialmente cuando se quebranta el derecho fundamental a la moralidad administrativa derivada de la contratación pública. Lo anterior, en razón de que la Ley 1425 de 2010, derogó la posibilidad de interponer por parte del ciudadano la acción popular para denunciar al servidor público y/o particular (contratista, interventor, consultor y asesor) por la violación a las normas de la contratación administrativa, cercenándose así el derecho de

participar y ser solidario en defensa del interés general”.

(b) Segundo, se violó el artículo 29 de la Constitución, porque la derogatoria de esta norma impide a las personas ejercer sus derechos y sus deberes de participar y salvaguardar la prevalencia del interés general a través de la acción popular, dado que “hoy en día, no existe dentro de nuestra legislación una definición sustancial que consagre y defina la moral administrativa y las consecuencias de su violación en la contratación pública, como sí se encontraba en el citado artículo 40 de la Ley 472 del 98, norma sustantiva que permitía poder instaurar el debido proceso para responsabilizar, al servidor público y al contratista, del daño económico ocasionado contra los derechos e interés colectivos a la moral administrativa”.

En ausencia de una definición sustantiva, no se puede adelantar el proceso correspondiente, violando también el mandato de primacía del derecho sustantivo sobre el procesal consagrada en el artículo 228 de la Constitución: “al eliminarse la tipificación relacionada con la moral administrativa, así como su efecto que generaba la responsabilidad patrimonial del infractor en forma solidaria (servidor público y contratista), asuntos estos que se consagraba en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, hoy derogado, creando así una imposibilidad jurídica absoluta para hacer prevalecer, el derecho sustancial sobre el derecho procesal”.

De igual manera, considera la actora que la supresión del inciso tercero imposibilita la iniciación y desarrollo de procesos para la protección de la moralidad administrativa: “se suprimió el derecho que tenían los ciudadanos de solicitar y obtener en cualquier momento, copias auténticas de los documentos, que soportaban la denuncia y defensa del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, regulado en la parte final del derogado artículo 40 de la Ley 472 de 1998, violando de manera evidente la posibilidad de adelantar el debido proceso de manera idónea y justa, ya que al no poder hoy en día acceder a esa copia auténtica, se limita de manera injusta la debida defensa y coloca al actor popular en condición de absoluto desequilibrio argumentativo y documental (...)”.

(c) Tercero, se violó el artículo 40-6 de la Constitución Política que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; en criterio de la demandante, con la derogatoria “quedó sin sustento y posibilidad de desarrollo legal, que

permita la facultad ciudadana de participar activamente en denunciar los sobrecostos u otras irregularidades derivadas de la contratación administrativa por la violación de las normas legales, malográndose así el libre ejercicio del deber y del derecho ciudadano de denunciar la violación del derecho fundamental a la moralidad administrativa, (...) hoy en día no se puede ejercer dicho derecho por cuanto no se encuentra regulado (...)."

(d) Cuarto, se violó el artículo 88 de la Constitución, porque con la derogatoria del artículo 40 "se suprimieron derechos fundamentales y principios esenciales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se establecían y se regulaban en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, en donde se encontraban los soportes e instrumentos sustanciales para instaurar acciones populares", instrumentos normativos que desarrollaban el artículo 88 Superior - el cual tras la derogatoria quedaría sin regulación legal.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Beatriz Castelblanco Burgos intervino en representación del Ministerio del Interior y de Justicia para solicitar a la Corte que declare exequible la norma acusada y que se inhiba de resolver sobre varios argumentos.

Argumentos en relación con la demanda del expediente D-8534

En relación con los cargos por vicios de trámite en el procedimiento de formación de la Ley Acusada, la apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia presenta cuatro grupos de argumentos.

(1) En cuanto a los cargos por integración irregular de la Comisión de Conciliación:

- El actor considera que el artículo 161 de la Constitución, al referirse a "Senadores y Representantes", implica exigir un número plural de miembros de cada Cámara en la Comisión de Conciliación, por lo cual cree, se incurrió en una violación de ese artículo

constitucional porque la Comisión de Conciliación del proyecto que se convirtió en Ley 1425/10 sólo estuvo integrada por un Senador y un Representante. Al respecto, “considera este Ministerio que el actor parte de un entendimiento meramente subjetivo sobre el alcance de la citada disposición superior, porque ella no está exigiendo perentoriamente un número plural de Senadores y Representantes, sino que lo importante es que el número, ya sea plural o singular, de miembros de una y otra Cámara, debe ser igual, de tal manera que la configuración del proyecto conciliado tenga participación de ambas Cámaras”.

- El alegato del actor con respecto a que en la Comisión de Conciliación participó un miembro del Congreso que no era uno de los ponentes ni tomó parte en los debates, se basa en lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y no en la Constitución Política, por lo cual no se plantea a este respecto un cargo de inconstitucionalidad.

En cualquier caso, precisa el Ministerio que “tal como aparece en el Acta No. 33 de Plenaria de Senado del 14 de diciembre de 2010, publicada en la Gaceta No. 078 de 2011, el informe de conciliación tuvo un extenso y participativo debate en la correspondiente plenaria del Senado, donde se propuso nuevamente por varios Senadores dejar el texto aprobado en los debates ordinarios del proyecto en el Senado, mientras que el texto propuesto en el informe era el que se aprobó en los debates ordinarios de la Cámara de Representantes. De tal manera que al momento de la votación del informe se tenía suficiente ilustración sobre la diferencia de los textos aprobados en una y otra Cámara, respetándose así el principio democrático en la aprobación de las leyes, máxime cuando el informe se aprobó finalmente en dicha Plenaria de Senado por una amplia mayoría de los Senadores presentes en ese momento: 56 Senadores, de los cuales votaron afirmativamente el informe de conciliación 43 Senadores. // Y si bien en la configuración del informe de conciliación no estuvieron presentes los miembros del Congreso que fueron ponentes y participantes en los debates que dieron lugar a dicho informe, sí estuvieron presentes en el debate del informe dentro de la Plenaria respectiva.” A este respecto se transcriben algunos apartes del Acta en cuestión, con las intervenciones de numerosos Senadores, y con la constancia de que el informe de conciliación fue aprobado por 43 votos a favor y 13 en contra.

(2) En cuanto a los demás cargos relativos al trámite legislativo, la apoderada del Ministerio expresa: “Respecto de los cargos de violación del principio de publicidad dentro del trámite legislativo, la falta de quórum al momento de votar y la ausencia de debate en la aprobación

del proyecto, este Ministerio se acoge a lo que encuentre probado dentro del expediente legislativo allegado por el Congreso en relación con la Ley 1425 de 2010 (...)."

Argumentos en relación con la demanda del expediente D-8535

La apoderada del Ministerio considera que los alegatos formulados por el demandante en el expediente D-8535 "se sustentan en razones meramente subjetivas, abstractas y generales, sin que se plantee razón específica alguna de inconstitucionalidad, distinta de citar textualmente las normas superiores que se consideran violadas y de plantear reflexiones meramente subjetivas de parte del actor frente a una extensa transcripción de múltiples pronunciamientos jurisprudenciales y de extractos periodísticos relacionados con organizaciones criminales. // En tal virtud, no se cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia de las razones de violación de las normas superiores invocadas, exigidos por el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, en los términos señalados por la Corte (...)."

Argumentos en relación con la demanda del expediente D-8548

Con respecto a los alegatos de la demanda del expediente D-8548, la apoderada del Ministerio conceptúa que "la actora no desarrolla razones específicas ni suficientes de violación de las normas superiores invocadas, sino que se limita a exponer razones generales y abstractas en cuanto a que con la ley demandada ya no es posible ejercer el derecho fundamental de participar y ser solidario en defensa de los intereses generales, ni interponer acciones públicas para denunciar la violación de la moralidad administrativa por irregularidades en la contratación administrativa y se impide que cualquier persona asociada al Estado colombiano pueda ejercer libremente los derechos y deberes establecidos en nuestro Estado Social de Derecho, destacando que hoy en día no existe en nuestra legislación una definición sustancial que defina y consagre la moral administrativa y las consecuencias de su violación en la contratación pública, como sí se encontraba en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, definición que se requiere para adelantar un debido proceso, además que al eliminarse la tipificación de la moral administrativa y el efecto que generaba la responsabilidad patrimonial del infractor, se crea una imposibilidad jurídica de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el derecho procesal. // Y en términos generales, toda su argumentación va encaminada a controvertir la derogatoria del artículo 40 de la Ley

472 de 1998, el cual, para la actora, constituía el marco normativo que protegía la moralidad administrativa.”

Por las anteriores razones, la apoderada del Ministerio solicita que la Corte emita un fallo inhibitorio.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en Concepto No. 5186 del 18 de julio de 2011, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia correspondiente a los procesos D-8392 y D-8415, y con respecto a los cargos restantes, declarar exequibles los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010.

En primer lugar, el Procurador General afirma que en su criterio los demandantes se equivocan cuando afirman que el artículo 1º de la Ley 1425 de 2010 derogó la figura de los incentivos. En este sentido, reitera las consideraciones que presentó a la Corte Constitucional en el Concepto Fiscal No. 5136, rendido en el curso del expediente D-8392; allí, frente a un argumento similar con respecto a la supuesta derogatoria de los incentivos, el Procurador solicitó que la Corte se declare inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, “al considerar que los actores yerran al concluir que los incentivos en las acciones populares ya no existen, pues le dan a la derogatoria hecha de manera expresa por el artículo 1º de la Ley 1425 de 2010 un alcance que no tiene”; a esta conclusión se llega con base en los argumentos siguientes:

(i) Las acciones populares siguen estando reguladas por normas legales y reglamentarias que están vigentes en el sistema jurídico colombiano, específicamente en los artículos 10052, 2359 y 23603 del Código Civil, el Decreto 3466 de 1982 -que establece las acciones populares en defensa del consumidor-, y el Decreto 2303 de 1989 -que establece las acciones populares en defensa del medio ambiente rural-. En estos estatutos, observa el Procurador que las acciones populares consagran el derecho del actor a obtener una indemnización en caso de que la acción prospere: “desde sus orígenes en nuestra tradición jurídica, la acción popular se caracteriza por ser una acción pública, en el sentido de 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 adicional a dicha indemnización”.

(ii) El artículo 34 de la Ley 472 de 1994 continúa vigente y no fue modificado por la Ley 1425 de 2010, que se limitó a derogar expresamente los artículos 39 y 40 de tal estatuto. En criterio del Procurador, “en la parte final de los dos primeros incisos del artículo 34, se establece que el juez fijará el monto del incentivo para el actor popular, y que en la adición a la sentencia incluirá el incentivo adicional en favor del mismo”. Los artículos 39 y 40 derogados, por su parte, establecen los parámetros para la determinación del monto del incentivo, pero no consagran la existencia del incentivo como tal: “Tanto 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, como lo hace el actor, es incurrir en un razonamiento incorrecto. La discusión sobre la cuantía de algo, no es una discusión sobre su existencia (...)”.

(iii) La exposición de motivos del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 1425 de 2010 “revela que el objeto de la censura no son las acciones populares, sino el ejercicio abusivo de las mismas en busca de un incentivo, por un grupo de personas. También revela que el ‘presentar una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y afrontar el correspondiente proceso’, en razón de su ‘rigurosidad y procedimiento’, es una tarea que sólo unas personas con cierta formación profesional pueden ejercer. Sobre esta base se califica el ejercicio de ciertas acciones populares como un negocio, para justificar que se derogue los parámetros para sus incentivos ‘por razones de conveniencia y de interés general’”. En criterio del Procurador, lo que se hizo mediante la Ley 1425 fue derogar la regulación legal expresa de la fijación del monto de los incentivos, para dejarla en manos del juez, a la luz de criterios de razonabilidad y ponderación: “Si bien es razonable fijar unos parámetros para determinar la cuantía de los incentivos en las acciones populares, como en

su momento lo reconoció la Corte, no es menos razonable dejar en manos del juez, como lo hace la Ley 1425 de 2010 al derogar dichos parámetros existentes, la tarea de fijar de manera ponderada y juiciosa, y sobre la base de un adecuado acervo probatorio, dicha cuantía. El juez tiene sobre el legislador la ventaja de conocer de primera mano, en cada caso, el propósito que persigue el actor, su diligencia, sus gastos y los daños a los derechos o intereses colectivos que se previenen o mitigan cuando la acción prospera”.

En segundo lugar, el Procurador se refiere al cargo por vicios de trámite presentado por los demandantes en el presente proceso (expediente D-8534), atinente a la irregular conformación de la comisión de conciliación en el Congreso. A este respecto reitera los argumentos que presentó a la Corte mediante Concepto Fiscal No. 5153, en el curso del proceso D-8415, en el que solicitó a la Corte declarar exequible la Ley por este motivo. Luego de reseñar el contenido del artículo 161 Superior y de los artículos 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992, así como las sentencias C-198/02 y C-141/10 de esta Corte, el Procurador describe el proceso de formación de la Ley 1425 de 2010:

“La ley se origina en el Proyecto de ley 056 de 2009 Cámara - 169 de 2010 Senado. Al examinar las pruebas allegadas al proceso, se encuentra que el autor del proyecto fue el Gobierno Nacional, a través del Ministro del Interior y de Justicia, quien lo radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 22 de julio de 2009, como consta en la Gaceta del Congreso 622 de 2009, en la cual se publicó el proyecto con su exposición de motivos.

El proyecto fue repartido para su trámite a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, definiéndose como ponentes, según se desprende de lo manifestado por el secretario de esta comisión en el oficio C.P. 3.1-663-2011 de marzo 14 de 2011, de la Gaceta del Congreso 235 de 2010 y de la certificación No. S.G.2.114/11 expedida por el Secretario General de dicha Corporación, a los Representantes Heriberto Sanabria, como coordinador, Clara Isabel Pinillos, Karime Mota, Rosmery Martínez Rosales y Carlos Enrique Ávila Durán.

La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, según aparece en la Gaceta del congreso 680 de 2010 y en la certificación S.G.2.114/11 del Secretario General de esta Corporación, estuvo a cargo de los Representantes Heriberto Sanabria Astudillo, como coordinador, Adriana Franco Castaño, Rosmery Martínez Rosales, Carlos Arturo Correa Mojica,

Fernando de la Peña Márquez.

La ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, según consta en la Gaceta del Congreso 792 de 2010, estuvo a cargo del Senador Roberto Gerlén Echeverría.

Para el segundo debate en el Senado de la República, según se observa en la Gaceta del Congreso 885 de 2010, se designó al Senador Roberto Gerlén Echeverría, quien renunció a esta asignación. En su reemplazo se designó al Senador Roy Barreras Montealegre, quien realizó una enmienda a la primera ponencia presentada.

Al existir discrepancias entre el texto aprobado en una y otra cámara, se conformó una comisión accidental de conciliación, integrada por el Representante Heriberto Sanabria Astudillo, ponente coordinador del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, y por el Senador Juan Carlos Restrepo, miembro de la Comisión Cuarta del Senado.”

Con base en esta reseña del procedimiento, el Procurador concluye que “la comisión no estuvo integrada por el autor del proyecto, pues el mismo tuvo origen gubernamental, pero sí por el ponente coordinador en la Cámara de Representantes, lo mismo que por el Senador Juan Carlos Restrepo. // En relación con la participación en la comisión del Senador Juan Carlos Restrepo, vale destacar que el citado funcionario no fue autor del proyecto, ni miembro de la Comisión Primera del Senado, en la cual éste se discutió, pero que sí asistió, aunque sin hacer reparos, propuestas u observaciones, a la sesión plenaria del Senado en la cual se hizo la votación del mismo, según aparece en la Gaceta del Congreso 76 del 10 de marzo de 2011, en la cual se publicó el Acta de Plenaria 31 del 7 de diciembre de 2010”. A continuación el Procurador afirma que la participación del Senador Restrepo en la comisión de conciliación no implicó una violación de la Constitución:

“Si bien se debe preferir, al momento de integrar las comisiones accidentales de conciliación, a Congresistas que tengan un conocimiento adecuado del proyecto de ley, pues de esta manera se realiza el valor de la eficacia, no se puede pasar por alto dos importantes circunstancias: una, que este valor debe balancearse de manera apropiada con el valor de la participación, y dos, que no puede afirmarse de manera categórica que un congresista diferente al autor o al ponente de un proyecto, que haya asistido a su discusión y aprobación sin haber hecho reparos, propuestas u observaciones, carezca del conocimiento adecuado sobre el mismo. Por estas circunstancias la Corte, en las sentencias citadas, habla de

preferencia y no de obligación.

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

En tercer término, el Procurador alude al cargo por vicio de trámite consistente en que se habría violado el artículo 179 de la Ley 5/92 al no haberse devuelto el proyecto de ley a primer debate luego de las modificaciones introducidas al mismo en la Plenaria del Senado, el Procurador afirma que carece de sustento fáctico, por lo cual no puede prosperar. Explica que “según consta en el Acta de Plenaria 30 de la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso 75 de 2011, la enmienda presentada al proyecto de ley por el Senador Roy Barreras Montealegre no fue aprobada en dicha sesión, como lo afirma el demandante”. El Procurador reseña lo ocurrido durante esta etapa del trámite, recordando que:

(i) en la Plenaria del Senado del 6 de diciembre de 2010, el Senador Roy Barrera informó que existían algunas inquietudes e iniciativas con respecto al proyecto de ley, que se procedería a concertar en forma tal que se entregaría en debido término una enmienda a la ponencia, que quedó programada para ser aprobada en la próxima sesión plenaria;

(ii) la enmienda de la ponencia en cuestión, presentada por Roy Barreras, planteaba modificar el texto aprobado así:

“Artículo 39. Incentivos. EL demandante en una acción popular, tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará ponderando el daño causado con el interés colectivo que se pretende proteger. El cual se fijará entre diez (10) y cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los incentivos solo procederán cuando el accionado sea una entidad u organismo de carácter privado y esta responderá con su propio patrimonio.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivo.

Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandantes o demandantes tendrán derecho a recibir del total del valor que recupere la entidad pública un cinco por ciento (5%), en los casos en que culmine con sentencia desfavorable para el accionado.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

Parágrafo. En los casos previstos en los artículos 39 y 40 de la presente ley, no procederá el otorgamiento de los incentivos cuando el accionante o los accionantes no asistan a la audiencia de pacto de cumplimiento con excusa plenamente justificada.”

(iii) pese a estas modificaciones, la ponencia enmendada “en sus consideraciones destaca el efecto pernicioso de los incentivos económicos en la defensa de los derechos colectivos, lo cual a su juicio demuestra la necesidad de regular la materia para impedir, o al menos frenar,

este efecto”.

En consecuencia, el Procurador afirma que “al no corresponder con los hechos, como se ha puesto de presente, y al no haberse demostrado la existencia efectiva de un cambio sustancial al proyecto, el cargo no puede prosperar”.

En cuarto lugar, con respecto al cargo por vicios de trámite consistente en que en la Cámara de Representantes - Comisión Primera se votó el proyecto sin que hubiera quórum reglamentario, el Procurador razona así:

“Respecto de la votación del proyecto en la Cámara de Representantes sin haber el quórum reglamentario, el actor aduce que en la sesión de la Comisión Primera de la Cámara del 9 de junio de 2010 los representantes presentes no contestaron individualmente, esto es, de forma nominal y pública. No obstante, en el acta suscrita por el secretario aparecen registrados como votantes un número importante de representantes. Para desvirtuar lo dicho en el acta el actor solicitó que se allegara como prueba al expediente la grabación de la sesión. Por Auto del 27 de mayo de 2011, la Magistrada Ponente admitió la demanda pero no ordenó la prueba solicitada. Ante esta circunstancia, es necesario revisar la Gaceta del Congreso 380 de 2010, en la cual aparece publicada el Acta 34 del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En la precitada acta, cuya parte pertinente se transcribe a continuación, se puede observar que la proposición positiva con que termina el informe de ponencia fue votada por dieciséis (16) representantes por el SI y dos (2) por el NO; que la proposición sustitutiva suscrita por los Representantes Germán Navas Talero, Clara Pinillos, Franklin Legro y David Luna, fue negada con una votación de trece (13) representantes por el NO y cinco (5) por el SI. El articulado fue aprobado con dieciséis (16) votos por el SI y dos (2) votos por el NO. El título del proyecto fue aprobado por veinte (20) representantes, dieciocho (18) por el SI y dos (2) por el NO. Por tanto, no hay prueba de que se haya desconocido el quórum reglamentario, como lo afirma el demandante, sino de lo contrario.”

A continuación el Procurador transcribe el Acta correspondiente, donde se indica cuáles Representantes votaron, y en qué sentido lo hicieron, según lo que explica la Vista Fiscal.

Quinto, el Procurador se pronuncia sobre los cargos por violación del principio de publicidad

del trámite legislativo que se plantean en la demanda del expediente D-5385, así:

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

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

Respecto del tiempo transcurrido entre el segundo debate en la Cámara de Representantes (5 de octubre de 2010) y el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República (octubre 22 de 2010), el actor señala que no hubo por lo menos quince días hábiles. Al revisar el trámite legislativo se encuentra que en la Gaceta del Congreso 755 de 2010 aparece publicada el Acta 20, de la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 5 de octubre de 2010. En esta acta consta la aprobación en segundo debate del texto definitivo del proyecto de ley (...). Por otra parte, en la Gaceta del Congreso 922 de 2010 aparece publicada el Acta de Comisión 21, de la sesión de la Comisión Primera del Senado del 27 de octubre de 2010, en la cual se consideró y votó en primer debate el citado proyecto. El actor parte de una base que no corresponde a la realidad, pues asume que el proyecto fue considerado y votado por la Comisión Primera del Senado en una fecha diferente a aquella en

que esto ocurrió. Por tanto, su cómputo del tiempo es erróneo”.

En cuanto al cargo según el cual el Acta aprobatoria de la sesión plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010 no fue puesta en consideración de la plenaria antes de la siguiente sesión ni publicada, el Procurador indica que por el contrario, en la Gaceta del Congreso 76 de 2011 aparece publicada el Acta de Plenaria 31 de la sesión ordinaria del Senado del 7 de diciembre de 2010, en la cual se debatió el proyecto de ley en cuestión; por ello, para el Procurador “la contraevidencia fáctica basta para establecer que el cargo no tiene suficiente sustento”.

Finalmente, en cuanto al cargo por elusión del debate legislativo, el Procurador transcribe los apartes pertinentes del Acta 34 del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso 380 de 2010, que para el Procurador demuestra “que la proposición sustitutiva a todo el articulado del proyecto de ley presentada por los Representantes Germán Navas Talero, David Luna, Franklin Legro y Clara Pinillos, sí fue considerada y votada por esta Cámara”. El siguiente es el extracto transcrito por el Procurador para sustentar su postura:

“Presidente:

¿Hay proposiciones, señor Secretario?

Secretario:

Hay una proposición del doctor Germán Navas Talero, que es proposición sustitutiva a todo el articulado, luego nos toca votarla de manera inmediata.

Presidente:

Le ruego darle lectura a la proposición, para someterla a votación, señor Secretario.

Secretario: Sí, señor Presidente.

El doctor Germán Navas Talero, el doctor David Luna, el doctor Franklin Legro y la doctora Clara Pinillos proponen el siguiente texto:

[...]

Señor presidente, ha sido leída la proposición sustitutiva del artículo 1º del articulado.

Presidente:

En consideración la proposición sustitutiva leída. Informo a los integrantes de la Comisión que votando SI, se aprueba la sustitutiva; votando NO, se niega. Votación, señor Secretario.

Secretario:

Les recuerdo a los honorables Representantes, que estamos votando la proposición sustitutiva, suscrita por el doctor Germán Navas Talero, el doctor David Luna, la doctora Clara Pinillos y el doctor Franklin Legro.

Señor Presidente, por favor cierre la votación.

Presidente:

Se cierra la votación, señor Secretario.

Secretario:

Presidente, la proposición sustitutiva suscrita por el doctor Germán Navas Talero, la doctora Clara Pinillos, el doctor Franklin Legro y el doctor David Luna, ha sido negada. Con una votación de trece (13) honorables Representantes por el NO y cinco (5) honorables Representantes por el SI.”

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en forma definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

2. Asuntos preliminares

2.1. Recusación de los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez.

Mediante escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación el 24 de noviembre de 2011, el ciudadano Ricardo Cifuentes Salamanca, demandante en el presente caso en el expediente D-8534, presentó una recusación contra los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, al considerar que estaban incurso en conflictos de intereses que les impedían resolver neutralmente sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en la sesión del día seis (6) de diciembre de 2011, resolvió la solicitud de recusación contra los tres magistrados, en el sentido de desestimar sus argumentos referentes a la supuesta configuración de causales de conflicto de interés, según consta en el Acta de Sala Plena correspondiente a esta fecha.

2.2. La derogación de la figura de los incentivos en las acciones populares por la Ley 1425 de 2010. Cosa juzgada constitucional.

En forma preliminar, la Corte nota que el señor Procurador General de la Nación afirma que los demandantes se equivocan al considerar que la Ley 1425 de 2010 suprimió la figura de los incentivos en las acciones populares, puesto que en su criterio, dicha Ley únicamente derogó la regulación legal de los parámetros para su determinación en casos concretos, mas no la institución de los incentivos como tal. El Procurador señala, en sustento de su tesis, que sigue vigente el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, en el cual se consagra el fundamento jurídico de la figura de los incentivos, así como distintas normas del Código Civil y algunos Decretos que también los prevén en casos específicos.

A este respecto la Corte se remite a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011, en la cual se abordó específicamente este argumento, planteado también en el correspondiente proceso de control de constitucionalidad por el Procurador General. Allí la Sala Plena de esta Corporación sentó nítidamente su criterio en el sentido de que la Ley 1425 de 2010 efectivamente derogó el incentivo económico de las acciones populares; a esta conclusión se llegó por razones de tipo histórico -v.g. "analizados los antecedentes legislativos de la norma

demandada, se advierte claramente que el objetivo del legislador con dicha regulación fue eliminar el incentivo, fundado en precisas razones de inconveniencia"- , normativo -puesto que de lo dispuesto en la Ley 1425/10 se derivó tanto una derogatoria expresa de los artículos 39 y 40 de la Ley 472/98, como una derogatoria tácita de todas las demás disposiciones normativas que fueren contrarias a la voluntad legislativa manifiesta de retirar del ordenamiento jurídico la figura de los incentivos-, y práctico -teniendo en cuenta la interpretación que han dado las Altas Cortes a la Ley 1425/10, concretamente el Consejo de Estado en algunas decisiones.

En relación con el artículo 34 de la Ley 472/98, la Corte expresamente señaló que había sido derogado en virtud de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 1425 de 2010; según se explica en la sentencia,

“Como se explicó anteriormente, el propósito de la Ley 1425 de 2010 es la eliminación del incentivo económico de las acciones populares, por lo que sus efectos derogatorios tácitos se extienden a todas aquellas disposiciones legales que prevean la exigibilidad de dicho estímulo, entre ellas las de la misma Ley 472 de 1998, como sucede con el artículo 34 de esa normativa.

En el caso planteado, se está ante la segunda hipótesis. La Ley 1425 de 2010 determina la exclusión del incentivo económico de las acciones populares, para lo cual deroga las normas que regulaban específicamente la materia y, además, previó en su artículo 2 que también quedaban derogadas tácitamente las demás disposiciones incompatibles con ese propósito, como sucede con el aparte pertinente del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. En ese sentido, no puede sostenerse, como lo hace el Ministerio Público, que el incentivo no ha perdido vigencia, pues ello significaría desconocer los efectos de la derogatoria tácita, connaturales a todo sistema de derecho positivo”.

3. Cargos por vicios de trámite en el proceso de formación de la Ley 1425 de 2010.

3.1. La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término constitucional

El demandante en el expediente D-8534 formuló distintos cargos de inconstitucionalidad contra la Ley acusada, por vicios de trámite en su proceso de formación. De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1425 de 2010 fue publicada en el Diario Oficial No. 47.937 del 29 de diciembre de 2010. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 29 de abril de 2011, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con el requisito temporal establecido en la Carta Política para ejercer la acción.

3.2. La introducción de modificaciones sustantivas al proyecto de ley por la plenaria del Senado de la República.

En primer lugar, el demandante Ricardo Cifuentes Salamanca alega que durante el trámite del proyecto que se convirtió en Ley 1425 de 2010 se desconoció lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley 5 de 1992, ya que durante el segundo debate en la plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010 se introdujeron cambios sustanciales al proyecto aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, que ya no contemplaba la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472/98, sino la modificación de su contenido. Pese a esta modificación sustancial, argumenta el actor, el proyecto no fue remitido a debate nuevamente en la Comisión Primera, sino que se procedió al trámite de conciliación.

El Procurador General, por su parte, afirma en el Concepto Fiscal que este cargo no ha de prosperar por no corresponder a los hechos, precisa que la ponencia en la cual se introdujo la enmienda al proyecto no fue aprobada en la sesión plenaria del 7 de diciembre, sino en la siguiente; y señala que las modificaciones introducidas al proyecto no fueron sustanciales, dado que se preservaba el objetivo central de frenar los abusos en la interposición de acciones populares.

La Corte constata que el proyecto de ley 056/09 Cámara - 169 /10 Senado fue debatido y aprobado en cuarto debate por la Plenaria del Senado de la República en la sesión del 7 de diciembre de 2010, según consta en el Acta de Plenaria No. 31 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 76 de 2011.

Se observa, además, que efectivamente se introdujeron modificaciones sustanciales al proyecto de ley durante su debate y aprobación en la sesión plenaria del Senado de la República del 7 de diciembre de 2010, puesto que, como lo indica el actor, el texto aprobado en la comisión primera del Senado proponía la derogatoria de las normas sobre incentivos de la Ley 472/98, mientras que el texto aprobado en la plenaria del Senado ya no derogaba tales normas sino que las modificaba, introduciendo disposiciones y parámetros guía para los jueces al momento de fijar el monto de los incentivos en casos concretos.

Así, el proyecto original –Proyecto de Ley No. 056 de 2009 Cámara– mantuvo su texto idéntico durante los primeros tres debates legislativos, hasta el momento en que se presentó una ponencia enmendada para el cuarto debate, ante la plenaria del Senado. El texto original era el siguiente:

“PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de 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.”

En la ponencia inicial para el debate ante el pleno del Senado se mantuvo el texto original del proyecto⁵. Sin embargo, el día 6 de diciembre de 2010 se presentó a la Plenaria del Senado una enmienda de ponencia para segundo debate al proyecto⁶, cuyo nuevo texto propuesto era el siguiente:

“Texto propuesto para segundo debate

Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de Grupo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

‘Artículo 39. Incentivos. El demandante en una acción popular, tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará ponderando el daño causado con el interés colectivo que se pretende proteger. El cual se fijará entre diez (10) y cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los incentivos solo procederán cuando el accionado sea una entidad u organismo de carácter privado y esta responderá con su propio patrimonio.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivo’.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

‘Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y al medio ambiente, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir del total del valor que recupere la entidad pública un cinco por ciento (5%), en los casos en que culmine con sentencia desfavorable para el accionado.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobre costos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

Parágrafo. En los casos previstos en los artículos 39 y 40 de la presente ley, no procederá el otorgamiento de los incentivos cuando el accionante o los accionantes no asistan a la

audiencia de pacto de cumplimiento con excusa plenamente justificada.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo transitorio. Las acciones populares radicadas ante la administración de justicia al momento de entrar en vigencia la presente ley continuarán su trámite bajo el imperio de la norma derogada hasta su culminación, en caso de ser rechazada por el Juez o Magistrado por cualquier causa, la nueva demanda si la intentare el actor se registrará por la presente ley.”

Esta enmienda fue aprobada por la plenaria del Senado el 7 de diciembre de 2010.7

En virtud de las discrepancias entre los textos aprobados por ambas Cámaras, el proyecto se envió a Comisión Accidental de Conciliación, la cual presentó informe de conciliación al Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara y 169 de 2010 Senado, el 13 de diciembre de 2010. Finalmente, el informe de conciliación fue aprobado en la Plenaria del Senado del día 14 de diciembre de 2010,8 con el siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 - Acciones Populares y de Grupo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.”

En relación con el tema de las modificaciones introducidas a un proyecto de ley por las Cámaras del Congreso durante el proceso legislativo, la Corte Constitucional ha desarrollado una clara línea jurisprudencial sobre los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad temática, derivados de los mandatos establecidos en los artículos 157 a 160 de la Carta Política. Esta jurisprudencia será reiterada en la presente decisión.

De conformidad con el artículo 157 de la Constitución⁹, para que un proyecto se convierta en ley de la República debe haber sido aprobado en dos debates en cada cámara del Congreso, en las respectivas comisiones permanentes y plenarias. El artículo 160 de la Constitución, así como la Ley 5ª de 1992, permiten que cada Cámara, en comisión o en plenaria, introduzca a los proyectos de ley las modificaciones¹⁰, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

Esta facultad de las células legislativas implica que los textos de los proyectos de ley pueden ser objeto de variaciones y alteraciones en el curso de los cuatro debates que deben atravesar para convertirse en leyes de la República. Los textos aprobados por cada Cámara, en consecuencia, pueden no ser idénticos, caso en el cual las divergencias deben resolverse, por mandato del artículo 161 Superior, mediante una Comisión de Mediación que debe conciliar los textos aprobados, y someter a consideración de las plenarias de ambas Cámaras, para su aprobación, una versión definitiva.

El principio de identidad flexible o relativa, en este sentido, supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates, pero en el entendido de que las comisiones y las plenarias de cada cámara le pueden introducir modificaciones, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra cámara pueden superarse mediante un trámite especial ante las comisiones de conciliación, que no implica una repetición de todo el trámite anterior¹¹. En forma complementaria, el principio de unidad temática en el proceso legislativo “sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad”¹², en la medida en que mientras “el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, (...) en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto”¹³. El concepto de unidad temática “es amplio en aras de respetar el principio democrático y el margen de configuración del legislador”.¹⁴

La Corte resumió el contenido de estos dos principios en la sentencia C-308 de 2007¹⁵, en los términos siguientes:

“podría decirse (i) que la Constitución y el Reglamento del Congreso permiten modificar o adicionar un proyecto de ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, (ii) siempre y cuando la

modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate; (iii) en cualquier caso, las modificaciones o adiciones deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir debe respetarse estrictamente el principio de unidad de materia”.

Igualmente, en la sentencia C-714 de 2006¹⁶ la Corte explicó que “el constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos”.

Resumiendo esta línea, en la sentencia C-141 de 2010¹⁷ la Corte explicó:

“El principio de identidad es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarios. De esta forma se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos¹⁸, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones¹⁹. Desde este punto de vista deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo²⁰.”

En esta misma providencia la Corte señaló “el núcleo conceptual del principio de identidad relativa: la idea que a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto”.

De esta forma, el principio de identidad flexible y el principio de unidad temática interactúan con el respeto por la autonomía deliberativa del legislador y el proceso democrático para garantizar que los proyectos de ley sigan siendo los mismos a lo largo de un procedimiento

legislativo deliberativo y abierto²¹. Las cámaras del Congreso podrán efectuar adiciones o modificaciones al texto sometido a su consideración, siempre y cuando tales alteraciones guarden relación con el tema del proyecto, así:

“(…) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’²², ‘estrecha’²³, ‘necesaria’²⁴, ‘evidente’²⁵. En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la ‘adición’ tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional²⁶.”²⁷

La jurisprudencia constitucional ha provisto también algunos parámetros para determinar cuándo existe una relación temática suficiente con el proyecto de ley, y cuándo se trata de un asunto nuevo que no guarda dicha relación:

“Para la determinación de qué constituye ‘asunto nuevo’ la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;²⁸ (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido;²⁹ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;³⁰ (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.³¹”³²

La Corte Constitucional ha establecido que los cambios introducidos al texto de los proyectos de ley pueden ser considerables, siempre y cuando se respeten los principios de identidad flexible y unidad temática, vistos a partir de los temas principales del proyecto como un todo y no de un artículo específico. En esta línea la Corte ha precisado que “el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que

tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo”.³³ También ha explicado la Corte que “el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario”.³⁴ Esta jurisprudencia ha sido reiterada en numerosas sentencias de constitucionalidad.³⁵

Examinado el trámite legislativo del Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara y 169 de 2010 Senado a la luz de los anteriores mandatos constitucionales y pautas jurisprudenciales, la Corte considera que el Legislador obró dentro de los márgenes establecidos en la Carta Política. Si bien se observa una modificación importante del proyecto en el tránsito entre la comisión permanente y la plenaria del Senado en cuanto al sentido del proyecto, porque lo que fuera un proyecto de derogación de normas fue transformado en un proyecto de modificación de los artículos correspondientes de la Ley 472/98, es evidente que se mantuvo siempre la identidad temática del proyecto, en la medida en que en todo momento su núcleo central fue el tema de los incentivos en las acciones populares y su regulación legal para prevenir abusos en la práctica. El pleno del Senado ejerció la facultad expresa que le otorga el artículo 160, inciso 2, de la Carta Política, sin alterar la identidad temática del proyecto de ley que fuera aprobado en los tres debates precedentes.

En conclusión, el cargo bajo examen no prospera.

3.3. La conformación de la Comisión Accidental de Conciliación en el Congreso.

El segundo cargo por vicios de trámite formulado por el demandante Ricardo Cifuentes consiste en la aludida violación del artículo 161 de la Constitución y de los artículos 177, 179 y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, por la indebida conformación de la Comisión de Conciliación, por cuatro razones: (i) no se nombró a varios Representantes y Senadores para integrarla, como lo indica la Ley, sino a uno sólo por cada Cámara; (ii) no se nombró por parte del Senado a miembros que hubiesen sido autores, ponentes, o que hubiesen participado en las discusiones en el Pleno del proyecto de ley; (iii) no se garantizó la participación de minorías o de bancadas; y (iv) no se cumplió la disposición de la Ley Orgánica que exige que los miembros de las comisiones de conciliación provengan de las Comisiones Permanentes donde se ha venido tramitando el proyecto, en este caso las Comisiones Primeras, sino que se designó al Senador Juan Carlos Restrepo, de la Comisión

Cuarta.

El representante del Ministerio del Interior, en su intervención, considera infundados los cargos, porque: (i) el Artículo 161 de la Constitución no exige que haya un número plural de miembros de cada Cámara en la Comisión de Conciliación, sino que el número, plural o singular, de miembros de una y otra Cámara, sea igual. (ii) La violación de la Ley 5ª por la participación de un Senador que no fue ponente del proyecto, no configura un vicio de inconstitucionalidad. (iii) En cualquier caso, el informe de conciliación fue extensamente debatido en la correspondiente Plenaria del Senado, incluyendo la participación de quienes fueron ponentes y participantes en los debates previos, garantizando así el principio democrático. Por su parte, el Procurador solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia que se adopte en el expediente D-8415, y reitera los argumentos que presentó en el curso de dicho proceso, a saber: (a) la Comisión no estuvo integrada por el autor del proyecto, porque tuvo origen gubernamental; pero sí tuvo participación del coordinador de ponentes en la Cámara de Representantes, y del Senador Juan Carlos Restrepo. (b) El hecho de que el Senador Restrepo no fuera miembro de la Comisión Primera del Senado en donde se debatió el proyecto no constituye un vicio de inconstitucionalidad, porque el senador Restrepo sí asistió a la sesión Plenaria del Senado en la que el proyecto fue aprobado, aunque no hizo reparos, propuestas ni observaciones. (c) La participación de los ponentes e intervinientes en el debate en la comisión de conciliación no es un requisito obligatorio, sino una mera regla de preferencia, que busca materializar los valores de la eficacia y la participación en el trámite legislativo. (d) El que el Senador Quintero no hubiese sido ponente ni interviniente en el debate del proyecto se ve compensado por la participación en la comisión de conciliación del Representante que fue ponente en la Cámara. (e) Dado que se trataba de un proyecto muy breve de sólo dos artículos, no puede decirse que el senador Quintero, quien tomó parte de la Plenaria que lo aprobó, careciese de un conocimiento adecuado del mismo.

La Corte considera que en relación con los motivos (ii) a (iv) de inconstitucionalidad invocados por el actor, existe cosa juzgada constitucional en virtud de la sentencia C-730 de 201136, en la cual la Corte se pronunció sobre idénticos cargos, y expresamente resolvió:

Por lo tanto, la Corte se estará a lo resuelto en esta sentencia, y en el presente acápite únicamente abordará el motivo (i) invocado por el actor, a saber, la aludida falta de

nombramiento de varios Senadores y Representantes para conformar la comisión de conciliación.

El artículo 161 de la Constitución exige, en cuanto a la conformación de las comisiones de conciliación, que estén integrada por un mismo número de Senadores y Representantes. La Corte Constitucional ya ha dilucidado el alcance de este artículo frente a casos de comisiones de conciliación integradas por dos personas (un senador y un representante), afirmando que ello no viola la Constitución porque pese a ser de composición “dual”, se respeta la pluralidad y simetría que exige el Art. 161 Superior. En efecto, en la sentencia C-713 de 08, la Corte razonó así:

“La Corte observa que la Comisión fue integrada en debida forma, pues si bien era deseable la participación de un número mayor tanto de Senadores como de Representantes, ésta fue integrada por un Senador y un Representante a la Cámara, respetándose en todo caso la pluralidad y simetría que exige el artículo 161 de la Constitución respecto de la intervención de cada célula legislativa en igualdad de condiciones para armonizar los textos aprobados en plenarios. Cabe anotar que en oportunidades precedentes, también al examinar el trámite de un proyecto de ley estatutaria, la Corte no ha planteado ninguna objeción a la conformación dual de la Comisión Accidental de Conciliación.”

A la luz de la jurisprudencia constitucional en referencia, no se presentó en este caso el vicio de inconstitucionalidad alegado por el demandante, porque si bien la comisión de conciliación estuvo compuesta únicamente por un Senador y un Representante, se respetó el requisito de paridad y composición plural y simétrica establecido por el artículo 161 Superior.

En consecuencia, se desestima el cargo.

3.4. La aludida falta de votación nominal y pública del proyecto en la Cámara de Representantes; inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda.

El demandante en el proceso D-8534 ha alegado que se desconocieron los artículos 133 y 157 de la Constitución, en concordancia con los artículos 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto no se realizó una votación nominal, individual y pública del proyecto, según lo exige el artículo 133 Superior; en sus palabras,

“durante las votaciones en la Cámara de Representantes, especialmente en la Comisión Primera Constitucional Permanente, en la sesión del 09 de junio de 2010 se violaron los artículos citados, por cuanto tal y como consta en las grabaciones de las sesiones, las que solicito como prueba, la mayoría de los representantes que en el acta aparecen como supuestamente votando, no votaron, o por lo menos no votaron de acuerdo con las normas citadas, contestando individualmente y de forma nominal y pública, por cuanto ni su presencia ni su voto aparecen registrados en las grabaciones de la sesión, donde constaría su presencia pública de acuerdo a los trámites legales y constitucionales, sino que, presuntamente fue el secretario quien consignó los votos en las actas sin que estos correspondieran a los emitidos por los congresistas”.

En tal medida, alega la demanda que también se violó el artículo 157 Superior, ya que no hubo aprobación del proyecto por la mayoría legislativa requerida.

La Corte considera que en este punto, en el que se está controvirtiendo la veracidad de las actas elaboradas y suscritas por los Secretarios de la comisión y la plenaria de la Cámara de Representantes, el actor no satisfizo los requisitos mínimos exigibles a las demandas de inconstitucionalidad para motivar un pronunciamiento de esta Corporación en ejercicio del control abstracto. La jurisprudencia de la Corte ha fijado un grupo de reglas definidas en materia de los requisitos sustantivos del cargo de inconstitucionalidad.³⁸

Estas exigencias responden a la necesidad de permitir que concurren en la acción pública argumentos sustantivos, que informen un debate suficiente y comprensivo sobre la materia analizada y, por ende, sean aptos para la adopción de un fallo de mérito.³⁹ Según explicó la Corte en la sentencia C-1052 de 200140, “[e]sta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁴¹. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional’⁴².”

En efecto, el actor no ha presentado a la Corte suficientes elementos de juicio como para

estructurar en forma mínimamente precisa y coherente el cargo de inconstitucionalidad que esboza en su demanda, acusación que reviste considerable seriedad, por estar esencialmente controvirtiendo la veracidad de las actas elaboradas y firmadas por los secretarios de la comisión y la plenaria de la Cámara de Representantes, y acusándoles de consignar en ellas un contenido que no concuerda con la realidad. No precisa el demandante si su alegato se circunscribe a la sesión de la Comisión Primera de la Cámara del 9 de junio de 2010, o si también abarca la votación realizada en la plenaria; sus afirmaciones son inconsistentes, puesto que asevera al mismo tiempo que la mayoría de los representantes no votó, que votó sin cumplir con los requisitos legales, o que no estaba presente, hipótesis que son mutuamente excluyentes, por lo cual el actor debió indicar con precisión cuáles representantes que aparecen en las actas como votando en forma nominal y pública estaban ausentes, cuáles votaron en forma irregular, y cuáles no votaron, en vez de referirse de manera genérica a “la mayoría” de ellos; alude al contenido de las grabaciones de esta sesión y las pide como pruebas, sin haber indicado en forma mínimamente precisa en qué punto, y cómo, se demuestra que lo consignado en las actas no fue veraz.⁴³ Más aún, afirma que el Secretario de la Comisión acreditó en las actas una votación que no corresponde a los votos realmente emitidos por los Congresistas, sin explicar cuáles fueron dichos votos ni en qué consistió la divergencia.

En suma, el párrafo sintético en el que el actor presenta su acusación de inconstitucionalidad en este punto es insuficiente para cumplir con las condiciones mínimas que harían procedente un pronunciamiento de esta Corporación. En consecuencia, la Corte Constitucional se inhibirá de pronunciarse en relación con el alegato relativo a la aludida falta de votación nominal y pública del proyecto de ley ante la Cámara de Representantes.

3.5. La alegada violación del principio de publicidad en el trámite legislativo.

El demandante Ricardo Cifuentes ha alegado que se desconoció el principio de publicidad que debe informar el trámite legislativo, violando los artículos 144, 160 y 161 de la Constitución en relación con varias disposiciones de la Ley 5/92-, por cuatro razones concretas que la Corte examinará individualmente.

3.5.1. Término de 15 días entre el segundo debate en la Cámara de Representantes y el primer debate en el Senado.

Primero, el actor indica que no se cumplió con el término de 15 días hábiles que deben correr entre el segundo debate en la Cámara –que, señala, tuvo lugar el 5 de octubre de 2010- y el primer debate en el Senado –que, según informa, se realizó el 22 de octubre de 2010-; habían transcurrido para esta última fecha 14 días, ya que en criterio del demandante, el término se empezaba a contar a partir de las 0:00 horas del 6 de octubre. Por su parte el Procurador General señala que el actor está partiendo de un supuesto erróneo para contar dicho término, porque la consideración y votación del proyecto en primer debate en el Senado no fue el 22 sino el 27 de octubre de 2010.

La Corte considera que este cargo no está llamado a prosperar. Le asiste razón al Procurador cuando precisa que el alegato parte de un supuesto fáctico erróneo en el conteo del término, ya que el debate ante la Comisión Primera del Senado se realizó el día 27 de octubre de 2010, según consta en el Acta No. 21 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 922, del 18 de noviembre de 2010, y no el 22 de octubre anterior, como lo indica la demanda.

El hecho de que el actor haya partido de un supuesto de hecho equivocado hace que este alegato en particular carezca del requisito de certeza y suficiencia propio de los cargos de inconstitucionalidad, a la luz de la doctrina constitucional sentada en la sentencia C-1052 de 200144, arriba citada. En consecuencia, la Corte se inhibirá de resolver en relación con este alegato específico.

3.5.2. Elaboración, aprobación y publicación del acta de la sesión plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010.

El actor alega que el acta aprobatoria de la sesión plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010 no fue puesta en consideración de la Plenaria antes de la siguiente sesión ni publicada en la Gaceta del Congreso, y que no hay prueba de que hubiese sido siquiera elaborada, ni aprobada.

3.5.3. Incumplimiento del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y el debate en la plenaria del Senado.

El demandante alega que no se cumplió con el término constitucional de un día que debe mediar entre la publicación del informe de conciliación del proyecto y su debate en la

plenaria, de conformidad con el artículo 161 Superior. Indica que el texto producto de la conciliación fue publicado en la Gaceta el 13 de diciembre de 2010, y el debate se inició el 14 de diciembre por la tarde. Dado que para el demandante el término empezaba a correr a las 0:00 horas del 14 de diciembre, no transcurrió un día entero. Se trata para el actor de un vicio insubsanable.

La Corte se habrá de inhibir de resolver este alegato en particular, puesto que el actor ha fundado los supuestos motivos de inconstitucionalidad de la disposición bajo estudio en argumentos de índole legal, y no constitucional. En efecto, el demandante alude al sistema de conteo de términos establecido en el Código de Régimen Político y Municipal, sin explicar con certeza, precisión, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia por qué, a la luz de las disposiciones de la Constitución Política y de la jurisprudencia constitucional, el término de un día que considera se incumplió se debe contar de esa manera. Teniendo en cuenta que el actor no satisfizo en este punto las exigencias mínimas para activar el control abstracto de constitucionalidad sentadas en la sentencia C-1052 de 200145, arriba citada, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre este argumento.

3.5.4. Discrepancia entre la fecha nominal de las Gacetas del Congreso y su fecha material de impresión.

El demandante en el proceso D-8534 ha alegado ante la Corte que el texto que fue discutido y aprobado por el pleno del Senado el 6 de diciembre de 2010 no se publicó en la Gaceta del Congreso dentro de los tres días siguientes, y alude a lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 199246. Acto seguido, el actor argumenta que la Gaceta del Congreso en la que fue publicado dicho texto “se fechó el día 06 de diciembre pero en realidad se imprimió a las 02:10 de la madrugada del día 07 de diciembre de 2010, como lo deberá corroborar la Imprenta Nacional, y no fue autorizada su impresión por el Presidente, ni efectivamente impresa por algún medio mecánico y puesta a disposición de los parlamentarios y el público, tal como autorizaría para un caso de emergencia el artículo 156 mencionado, lo que se puede constatar en el expediente del trámite de la ley”. El Procurador General señala en su concepto que este cargo carece de sustento fáctico, ya que el proyecto no fue aprobado por la plenaria del Senado el 6 de diciembre de 2010, sino al día siguiente, 7 de diciembre, y en consecuencia la argumentación del actor carece de relevancia.

La Corte considera que este cargo en particular no cumple con los requisitos mínimos que deben llenar las demandas de inconstitucionalidad para generar un pronunciamiento de esta Corporación en ejercicio del control abstracto, según las normas y jurisprudencia transcritas en acápites precedentes. La argumentación del actor no provee razones claras, ciertas, específicas, pertinentes o suficientes para comprender porqué la aludida diferencia entre la fecha nominal de la Gaceta del Congreso del 6 de diciembre de 2010 y su fecha de impresión material constituye un desconocimiento del mandato del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, ni mucho menos para entender porqué tal circunstancia viola el principio constitucional de publicidad del trámite legislativo. No corresponde a la Sala completar o interpretar la argumentación imprecisa de la demanda en este punto, por lo cual la Corte se habrá de inhibir de adoptar un pronunciamiento al respecto.

3.6. La aludida elusión del debate legislativo ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

El demandante Ricardo Cifuentes argumenta que se violaron los artículos 157 a 160 de la Constitución durante el trámite del proyecto de ley 169/10 Senado - 056/09 Cámara, en la medida en que se configuró una elusión del debate legislativo. Explica el actor que dicha elusión se produjo por tres motivos: (i) No existió debate como tal, porque este era de imposible realización sin contar con suficiente información que sustentara los argumentos del Gobierno para suprimir los incentivos en las acciones populares, y esta información no llegó nunca a conocimiento de los Congresistas - problema que fue indicado por varios representantes en varias oportunidades, pero especialmente en la Comisión Primera de la Cámara por los Representantes Nicolás Uribe, Rodrigo Rivera y Germán Navas Talero. (ii) No hubo debate por la falta de votación nominal y pública en la Comisión Primera de la Cámara, invocada por el actor. (iii) No hubo debate por una serie de vicios, que el actor enuncia sin explicación adicional, y que considera configuran, en su conjunto, una elusión del debate.

En relación con las proposiciones (i) a (iii), el actor se limita a enunciar una serie de vicios que en su criterio afectaron el proceso de formación de esta ley -v.g. falta de provisión de la información técnica solicitada por algunos Representantes, falta de votación nominal y pública, votaciones sin quórum, violación al principio de publicidad, cancelación de audiencia pública, comisiones de conciliación irregulares, violación del principio de unidad de materia, ponencias sin argumento-, sin explicar cómo se configuraron ni porqué, en su conjunto,

constituyen una elusión del debate, a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la noción de elusión del debate y las condiciones para que se configure en casos concretos. En esta medida el cargo no cumple con los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que, según la sentencia C-1052 de 200147, harían procedente un pronunciamiento de esta Corte, que en consecuencia se inhibirá de resolver este alegato en particular.

4. Cargos por vicios de fondo en la Ley 1425 de 2010

4.1. Aludida falsa motivación del proyecto de ley

El demandante en el proceso D-8535 ha solicitado se declare la inexecutable de la Ley 1425/10 por haberse adoptado con “falsa motivación”, en virtud de una serie de razones distintas, a saber: (i) injuria contra los actores populares al haberseles tildado de “cartel de abogados” por parte del Gobierno durante los debates legislativos; (ii) con dicha falsa e injuriosa motivación, se derogaron los incentivos económicos, por ser inherentes a las acciones populares, son un mecanismo de participación ciudadana para la defensa de tales derechos; (iii) el Gobierno fue engañoso y omitió deliberadamente tener en cuenta que los incentivos económicos fueron declarados executable por la Corte Constitucional en varias sentencias; (iv) carece de fundamento basar la derogatoria de los incentivos en un hecho falso, a saber, que los incentivos están quebrando al Estado - lo que tiene verdaderamente quebrado al Estado es la corrupción; (v) el proyecto se aprobó con el interés particular de favorecer exclusivamente a los funcionarios corruptos que ahora carecerán de control ciudadano y judicial; (vi) el proyecto es contradictorio con el estatuto anticorrupción actualmente en trámite ante el Congreso, porque las acciones populares son el mecanismo de participación más eficaz en la lucha contra la corrupción, negligencia e ineficiencia oficiales; (vii) el Gobierno por una parte combate el pago de incentivos para los actores populares, pero por otra parte defiende y promueve agresivamente el pago de recompensas para quienes denuncien los crímenes; y (viii) el Gobierno no tenía razón al afirmar que las acciones populares se usan contra las entidades públicas - la realidad es lo contrario.

Para la Corte, las razones invocadas por el demandante no configuran un cargo de inconstitucionalidad que cumpla con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional arriba descrita. Se trata

en este caso de una serie de consideraciones subjetivas, afirmaciones prácticas, conjeturas o apreciaciones coyunturales del actor, en las cuales no se indica cuáles preceptos de la Constitución Política han sido aludidamente desconocidos, ni por qué razones concretas de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre estos argumentos.

4.2. Alegada violación del principio de igualdad

El demandante Hermann Gustavo Garrido Prada ha alegado que la Ley acusada desconoce el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, en la medida en que otorga a los actores populares, quienes no pueden recibir incentivos económicos, un trato desigual frente a quienes denuncian ante las autoridades a los miembros de organizaciones criminales, a quienes sí se les dan recompensas estatales. Para el demandante, ambos tipos de ciudadanos se enfrentan al peligro al combatir fenómenos como la corrupción o el crimen a través de las acciones populares o las denuncias penales, por lo cual deberían recibir iguales incentivos por parte del Estado. Este cargo, en su formulación, es acompañado de una serie de consideraciones subjetivas y prácticas del actor sobre las cuales la Corte no se pronunciará.

La Corte considera que la Ley 1425/10 no violó por este concepto el artículo 13 de la Carta Política, por cuanto no existe una relación de igualdad entre los incentivos en las acciones populares y las recompensas para quienes denuncien los hechos punibles. Si bien en ambos casos se trata materialmente del desembolso de una suma de dinero a personas que realizan alguna actuación ante la administración de justicia, para la Corte existe una diferencia fundamental de naturaleza entre los incentivos y las recompensas, ya que por una parte, las acciones populares en el marco de las cuales se preveían los incentivos económicos constituyen en esencia uno de los derechos políticos de los ciudadanos en procura de la salvaguarda del interés colectivo, mientras que por otra parte, las denuncias de los hechos punibles susceptibles de recompensa constituyen modalidades de colaboración con la administración de justicia y/o de obtención de beneficios jurídico-penales que no se asemejan a la interposición de una acción popular, ni son equiparables a ella en tanto ejercicio de un derecho político protegido por la Constitución.

Al no tratarse de hipótesis iguales, ni siquiera semejantes o similares, está ausente uno de

los presupuestos básicos para llevar a cabo un test de igualdad, en la medida en que el artículo 13 de la Constitución, según la jurisprudencia pacífica de esta Corte, protege la igualdad entre iguales. En consecuencia, el cargo será desestimado.

4.3. Alegada desnaturalización de las acciones populares. Cosa juzgada constitucional.

El demandante Hermann Gustavo Garrido alega que la Ley 1425/10 violó los artículos 1, 2, 88 y 89 de la Constitución, porque los incentivos económicos son, en su criterio, un elemento esencial constitutivo de las acciones populares, que es inherente a su naturaleza. Al eliminarse los incentivos, argumenta, se desnaturalizan las acciones populares consagradas en la Constitución.

En la sentencia C-630 de 201148 la Corte ya se pronunció expresamente sobre este punto, al decidir que “la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que implica la supresión del incentivo económico que se reconocía al actor de acciones populares, corresponde al legítimo ejercicio de la potestad de configuración legislativa de que goza el Congreso de la República que comprende de manera general, la facultad para derogar las leyes y específicamente, de la delegación expresa contenida en el artículo 88 de la Carta, para regular íntegramente las acciones populares. La medida legislativa estudiada (suprimir el incentivo) es un uso legítimo de la facultad de configuración y regulación del Congreso de la República, pues no contempla una carga irrazonable y desproporcionada para las personas que ejerzan su derecho a interponer una acción popular”.⁴⁹ También resolvió la Corte que “tampoco el incentivo económico que la Ley 472 de 1998 le reconoció en un comienzo al actor popular, puede considerarse que haga parte del núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia en materia de acciones populares, ya que de él no depende, por ejemplo, la titularidad de la acción, elemento éste que sí es fundamental en el impulso del mecanismo de protección de los derechos colectivos”.⁵⁰

Al haber sido decidido ya el cargo bajo examen, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011 en cuestión.

4.4. Alegada violación del derecho de acceso a la administración de justicia.

El demandante Hermann Gustavo Garrido alega que con la supresión de los incentivos económicos en las acciones populares se violó el derecho de acceso a la administración de justicia, ya que se le traslada en la práctica al actor popular la carga de asumir los costos de proteger los derechos colectivos, y de llevar a cabo las gestiones y tareas correspondientes a este objetivo.

Al haber sido decidido ya el cargo bajo examen, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-630 de 2011.

4.5. Alegada violación de la seguridad jurídica y el precedente constitucional.

El actor Hermann Gustavo Garrido afirma que la Ley acusada violó la seguridad jurídica, porque las decisiones consistentes y reiteradas del Consejo de Estado y la Corte Constitucional avalando los incentivos económicos en las acciones populares constituyen una doctrina probable, que no puede ser desconocida por el Congreso.

El argumento del actor, que parece aplicar al proceso legislativo la figura de la “doctrina probable” de las altas cortes colombianas, carece de la estructuración y fundamentos mínimos para constituir un cargo de inconstitucionalidad que motive una decisión de esta Corte. El actor no precisa cuál es el fundamento en la Carta Política de la regla de seguridad jurídica que considera violada, ni tampoco señala los fundamentos de la aplicación de esta figura, propia de la actividad judicial, al ámbito del poder legislativo. En esa medida, no se han provisto razones claras, específicas, precisas, suficientes y pertinentes que constituyan un cargo de inconstitucionalidad a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, la Corte se habrá de inhibir de resolver esta acusación en particular.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte recuerda que en la sentencia C-630 de 2010 ya se explicó que los fallos de la Corte Constitucional en los que se declara exequible una determinada disposición jurídica, no tienen la virtud de petrificar dicha disposición. En palabras de la Corte,

“Ahora bien, la circunstancia de que la Corte Constitucional haya declarado exequibles los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 que se derogan por la ley demandada (Sentencia

C-459/04), no significa que tales normas se hubieran convertido en inmutables y por tanto, que no pudieran ser objeto de modificación, adición o derogación por parte del Congreso. Menos aún, puede aducirse la violación del principio de la cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Carta que prescribe algo distinto, como es que la declaración de inexecutable (no de executable) de una norma por razones de orden material, que produce su exclusión del ordenamiento jurídico, implica la prohibición de su reproducción mientras subsistan en la Constitución los preceptos vulnerados. De ninguna forma significa que toda disposición legal declarada executable deba permanecer sin modificación alguna en el ordenamiento, lo cual desconocería la cláusula general de competencia del Congreso para derogar leyes y conduciría a la petrificación de la legislación. Por ello, la Corte aclaró que el establecimiento o supresión de un incentivo económico para el actor popular se enmarca en el ámbito de configuración legislativa de las acciones populares.”⁵⁴

En consecuencia, el hecho de que esta Corporación se haya pronunciado en el pasado sobre la executable de la figura de los incentivos económicos no implica que el Congreso, en uso del margen de configuración que le es propio, se vea impedido de alterar, modificar o inclusive derogar dicha figura.

En conexidad con lo anterior, el actor Hermann Gustavo Garrido afirma que la ley acusada no puede aplicarse retroactivamente en los procesos por acción popular iniciados antes de su entrada en vigencia, en los cuales se debe mantener la figura del incentivo; y solicita a la Corte que en caso de no declarar executable la norma demandada, determine los alcances de su aplicación, especificando que se debe efectuar hacia el futuro a partir de su publicación. Dado que la Corte ha resuelto inhibirse de resolver sobre los cargos de inconstitucionalidad formulados por el ciudadano Garrido, o bien estarse a lo resuelto en anteriores pronunciamientos, no es procedente emitir un pronunciamiento en el presente proceso de control abstracto sobre esta solicitud accesoria de la demanda⁵⁵.

4.7. Aludida supresión de instituciones legales sustantivas.

La ciudadana Dora Alba López Albarracín formula ante la Corte varios cargos contra la Ley acusada, en la medida en que ésta derogó los incisos 2 y 3 del artículo 40 de la Ley 472/98.

Estos incisos consagran las siguientes disposiciones sustantivas: (i) para los casos de acciones populares por irregularidades en contratación pública, se establece legalmente la responsabilidad solidaria entre el representante legal de la entidad pública contratante y el contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso; y (ii) para hacer viable la acción popular en materia de corrupción administrativa, se consagra el derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener copias auténticas de los documentos referidos a la contratación pública, en cualquier momento, sin que haya reserva legal sobre tales documentos. Para la demandante la supresión de estos artículos conlleva dos consecuencias: (a) El inciso 2 consagraba la definición legal sustantiva de la responsabilidad de los servidores públicos y contratistas en casos de corrupción administrativa, y establecía que sería solidaria; al ser derogado este inciso, se genera un vacío legislativo porque no existe otra definición sustancial, en este ámbito, de las consecuencias de la violación de la moralidad administrativa en los casos de contratación pública en términos de responsabilidad individual; y (b) El inciso 3 consagraba el derecho de acceso a los documentos públicos referidos a la contratación en cabeza de todo ciudadano para efectos de las acciones populares; su supresión implica una supresión del derecho que allí se consagra. Esto implica, para la peticionaria, que se han violado los artículos 156, 2957, 4058 y 8859 de la Constitución.

La Corte considera que en la formulación de estos cargos de inconstitucionalidad, la demandante está partiendo de un presupuesto errado, a saber, que la supresión del artículo 40, incisos 2 y 3, proyecta sus consecuencias normativas más allá del ámbito de las acciones populares por corrupción administrativa, e implica una derogatoria de las definiciones legales sustantivas tanto del derecho de acceso a la información pública contractual en general, como de la responsabilidad de los directores de entidades públicas y de contratistas del Estado, generando así sendos vacíos en el ordenamiento jurídico colombiano.

En criterio de la Corte, este presupuesto es erróneo. El ordenamiento colombiano consagra en múltiples otras disposiciones legales ambas instituciones sustantivas – tanto del derecho de acceso a la información pública sobre los procesos de contratación estatal, como de la responsabilidad jurídica de los representantes legales de las entidades públicas contratantes y también de los contratistas. Sin que sea del caso enunciarlas exhaustivamente, la Corte simplemente recuerda (1) las disposiciones del Código Contencioso Administrativo sobre el derecho de acceso a la información, (2) las disposiciones de la Ley 80 de 1993 sobre las

diversas modalidades de responsabilidad jurídica de los representantes legales de las entidades públicas y de los contratistas del Estado, (3) lo dispuesto en la Ley 678 de 2001 sobre la acción de repetición y las responsabilidades consiguientes, o (4) lo dispuesto en la Ley 57 de 1985 sobre derecho de petición de información ante entidades públicas. En resumen, no se vislumbra que se haya generado el vacío jurídico que indica la demandante como consecuencia de estas derogatorias, salvo en lo tocante estrictamente a las acciones populares por corrupción administrativa y las facultades que tienen los demandantes en estos casos.

A este último respecto, la Corte reitera que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar el sistema normativo que rige las acciones populares, margen de configuración dentro del que se incluye la supresión de disposiciones como las que se examinan, que estaban orientadas a facilitar la interposición y el avance de acciones populares en casos concretos. En cualquier caso, la demandante no ha formulado un cargo relativo a algún exceso de dicho margen de configuración, en lo tocante específicamente al régimen normativo de las acciones populares.

Por las anteriores razones, los cargos formulados por la demandante Dora Alba López serán desestimados, al estar contruidos sobre un presupuesto errado con respecto al alcance de la Ley 1425 de 2010.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos por vicios de fondo consistentes en la desnaturalización de las acciones populares por la eliminación de los incentivos económicos y la violación del derecho de acceso a la administración de justicia.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-730 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos por vicios de trámite relativos a la

conformación de la Comisión Accidental de Mediación en el Congreso de la República, consistentes en que no se nombró por parte del Senado a miembros que hubiesen sido autores, ponentes, o que hubiesen participado en las discusiones en el Pleno del proyecto de ley; no se garantizó la participación de minorías o de bancadas; y no se cumplió la disposición de la Ley Orgánica que exige que los miembros de las comisiones de conciliación provengan de las Comisiones Permanentes donde se ha venido tramitando el proyecto.

Tercero.- Declararse INHIBIDA para resolver sobre las razones relativas a la votación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, el transcurso del término de quince días entre el segundo debate en la Cámara de Representantes y el primer debate en el Senado, la discrepancia entre la fecha nominal de la Gaceta del Congreso y su fecha material de impresión, el transcurso del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y su debate en la plenaria del Senado, la aludida elusión del debate legislativo, la falsa motivación del proyecto de ley, la violación de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada constitucional, y la supresión de instituciones legales sustantivas.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010 por los demás cargos por vicios de trámite examinados en la presente sentencia -consistentes en la introducción de modificaciones sustantivas al proyecto de ley por la Plenaria del Senado de la República, la composición plural de la Comisión Accidental de Mediación, la elaboración y publicación del acta de la sesión plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010-, y por el cargo por vicio de fondo por vulneración del principio de igualdad.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ 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

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

CONSTANCIA SECRETARIA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil doce (2012)

LA SECRETARIA GENERAL DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR

En la fecha, se observó que el día veintidós (22) de noviembre de dos mil once (2011), el Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, se encontraba en comisión de servicios en el exterior, por lo tanto, no firmaba esta sentencia como inadvertidamente lo hizo.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En la sentencia C-630 de 2011 del 24 de agosto, se decidió sobre la constitucionalidad de los artículos 39 y 40 de la Ley 1425 de 2010, resolviendo la Corporación: “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 “Artículo 1005. Acciones Populares o Municipales. La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados. // Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad”.

3 “Artículo 2359. Titular de la acción por daño contingente. Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.

4 “Artículo 34. Sentencia. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones

que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de los perjuicios se hará 'in genere' y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor. (...)"

5 Gaceta del Congreso No. 885 de 2010

6 Gaceta del Congreso No. 1.040 de 2010

7 Gaceta del Congreso No. 76 de 2011.

8 Gaceta del Congreso No. 78 de 2011.

9 Constitución Política, Artículo 157: "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. (3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. (4) Haber obtenido la sanción del Gobierno".

10 El artículo 178 de la Ley 5ª de 1992 dispone: "Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente. Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en Comisión, o se presentaren razones de conveniencia, podrá determinarse que regrese el proyecto a la misma Comisión para su reexamen definitivo. Si éste persistiere en su posición, resolverá la Corporación en pleno. Las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 a 181". Igualmente el Artículo 179 de la misma ley establece. "Enmienda total o parcial. Si el pleno aprobare una enmienda a la

totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente para que sea acogido en primer debate. Si ésta lo rechazare, se archivará el proyecto. Si en cambio, fuere una enmienda al articulado, que no implica cambio sustancial, continuará su trámite constitucional”.

11 En la sentencia C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte explicó que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aún menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (C.P. Art. 1609, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias”.

12 Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

13 Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

14 Corte Constitucional, sentencia C-453 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En el mismo sentido, en la sentencia C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte señaló que “el principio de unidad de materia pretende alcanzar objetivos de seguridad jurídica sustancial, propiciando normas legales que observen una coherencia material interna, sin embargo la relación de conexidad no puede ser interpretada con tal rigidez que termine por acabar con el principio democrático (...)”.

15 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

18 Sentencias C-487 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), C-614 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería), C-669 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería. APV. Rodrigo Uprimny Yepes) y C-809 de 2007

(MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería).

19 Sentencias C-226 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), C-724 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), C-706 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Humberto Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño) y C-754 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Araujo Rentería. SPV Álvaro Tafur Galvis, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Uprimny Yepes y Rodrigo Escobar Gil).

20 Sentencia C-178 de 2007 (MP. Manuel José cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería. AV. Humberto Antonio Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla).

21 En este sentido, la Corte explicó en la sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) que “se ha entendido que al flexibilizar el procedimiento de formación de las leyes, se privilegia el principio democrático, pues de esta manera es posible la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras ‘de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo’ [Sentencia C-305 de 2004]”.

22 Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; S.V. Jaime Araujo Rentería; S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; S.P.V. Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso la Corte consideró: “La simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto muestra que, sin necesidad de examinar los textos intermedios, no obstante las modificaciones y adiciones que el proyecto recibió a lo largo de los debates legislativos, se ha respetado el principio de identidad relativa, por cuanto lo finalmente aprobado tiene una clara y específica relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate de manera que puede predicarse la existencia de identidad temática entre el texto definitivo del proyecto y lo inicialmente aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Las diferencias entre los dos textos obedecen a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada”.

23 Corte Constitucional, sentencia C-1147 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil; S.V. Eduardo Montealegre Lynett; A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil). En este caso la Corte sostuvo que “a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia” (acento fuera del texto original). Esta posición ha sido reiterada, por ejemplo, en la sentencia C-372 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández; S.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En la sentencia C-754 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis; S.P.V. Álvaro Tafur Galvis) la Corte señaló que no se viola el principio de identidad relativa cuando las modificaciones introducidas al proyecto se refieren a “asuntos [que estén] estrechamente ligados”.

24 El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución Política señala que durante “el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

25 En la sentencia C-753 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra; S.V. Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte del Acto Legislativo No. 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un ‘instrumento necesario’ y con una ‘relación de conexidad evidente’ con el resto de la norma aprobada.

26 Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra; S.V. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; A.V. Jaime Araujo Rentería). La Corte resolvió declarar inexecutable varias expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se modifica el numeral 5º del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues consideró que “(...) que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente (...)”.

27 Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

28 Corte Constitucional, sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); en este caso se examinaron los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible, fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

29 Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis; S.P.V. Jaime Araujo Rentería, A.V. Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar exequible el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002, por el cargo analizado en la parte motiva de la sentencia.

30 Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara la inexecutable de una disposición introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

31 Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández; S.V. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

32 Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

33 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Para la Corte, “[c]omo resultado del debate, en cualquiera de sus etapas, pueden presentarse modificaciones que afecten el contenido normativo de las disposiciones de un proyecto, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado”. La Corte explicó que “cambios esenciales” significaban modificaciones a las disposiciones aprobadas que fueran “en tal medida significativas, que no permitan afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a

una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en la primera vuelta”.

34 Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

35 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-940 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-333 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), o C-321 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

36 M.P. Nilson Pinilla Pinilla. AV. María Victoria Calle Calle).

37 Texto del Comunicado N° 34 de la Corte Constitucional, del 27 de septiembre de 2011. C-630 de 2011.

38 La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

40 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

41 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

42 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

43 La constancia del Secretario sobre la votación se consignó en el Acta No. 34 del 9 de junio de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso No. 380 del 24 de junio de 2010.

44 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

45 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

46 Ley 5ª de 1992, Artículo 156. “Presentación y publicación de la ponencia. El informe será

presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. // Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”.

47 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

48 SV. Luis Ernesto Vargas Silva.

49 Texto del Comunicado N° 34 de la Corte Constitucional, del 27 de septiembre de 2011. C-630 de 2011.

50 Texto del Comunicado N° 34 de la Corte Constitucional, del 27 de septiembre de 2011. C-630 de 2011.

51 Texto del Comunicado N° 34 de la Corte Constitucional, del 27 de septiembre de 2011. C-630 de 2011.

52 Ibídem .

53Ibídem.

54 Texto del Comunicado N° 34 de la Corte Constitucional, del 27 de septiembre de 2011. C-630 de 2011.

55 En este punto, la Corte se refiere a las sentencias de la Sección Primera [Ver, por ejemplo, las providencias de la Sección Primera del 18 de mayo de 2011 en el proceso radicado 54001-23-310002005-00232-01, o del 18 de mayo de 2011 en el proceso radicado 70001-23-31000-200400794-01 (MP. María Claudia Rojas Lasso)] y Tercera [Ver, por ejemplo, las providencias de la Sección Tercera del 24 de enero de 2011, en el proceso radicado 25000-23-24-000-2004-00917-01(AP), (MP. Enrique Gil Botero) o del 31 de enero de 2011, en el proceso radicado 25000-23-25-000-2003-02486-01(AP) (MP. Olga Valle de la Hoz)] del

Consejo de Estado. La Sección Primera ha considerado que se trata de una disposición de naturaleza procesal cuya aplicación se da hacia el futuro en los procesos iniciados a partir de su entrada en vigor, mientras que la Sección Tercera ha estimado que se trata de una disposición de naturaleza sustantiva que es aplicable también a los procesos que ya estaban iniciados y en curso cuando fue promulgada la ley.

56 Para la peticionaria la violación del artículo 1º de la Constitución se configura porque “ya no es posible ejercer el derecho fundamental de participar y ser solidario, en defensa de los intereses generales de los asociados, especialmente cuando se quebranta el derecho fundamental a la moralidad administrativa derivada de la contratación pública. Lo anterior, en razón de que la Ley 1425 de 2010, derogó la posibilidad de interponer por parte del ciudadano la acción popular para denunciar al servidor público y/o particular (contratista, interventor, consultor y asesor) por la violación a las normas de la contratación administrativa, cercenándose así el derecho de participar y ser solidario en defensa del interés general”.

57 La violación del artículo 29 de la Constitución surge, para la demandante, porque la derogatoria de esta norma impide a las personas ejercer sus derechos y sus deberes de participar y salvaguardar la prevalencia del interés general a través de la acción popular, dado que “hoy en día, no existe dentro de nuestra legislación una definición sustancial que consagre y defina la moral administrativa y las consecuencias de su violación en la contratación pública, como sí se encontraba en el citado artículo 40 de la Ley 472 del 98, norma sustantiva que permitía poder instaurar el debido proceso para responsabilizar, al servidor público y al contratista, del daño económico ocasionado contra los derechos e interés colectivos a la moral administrativa”. En ausencia de una definición sustantiva, no se puede adelantar el proceso correspondiente, violando también el mandato de primacía del derecho sustantivo sobre el procesal consagrada en el artículo 228 de la Constitución: “al eliminarse la tipificación relacionada con la moral administrativa, así como su efecto que generaba la responsabilidad patrimonial del infractor en forma solidaria (servidor público y contratista), asuntos estos que se consagraba en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, hoy derogado, creando así una imposibilidad jurídica absoluta para hacer prevalecer, el derecho sustancial sobre el derecho procesal”. De igual manera, considera la actora que la supresión del inciso tercero imposibilita la iniciación y desarrollo de procesos para la protección de la moralidad administrativa: “se suprimió el derecho que tenían los ciudadanos de solicitar y

obtener en cualquier momento, copias auténticas de los documentos, que soportaban la denuncia y defensa del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, regulado en la parte final del derogado artículo 40 de la Ley 472 de 1998, violando de manera evidente la posibilidad de adelantar el debido proceso de manera idónea y justa, ya que al no poder hoy en día acceder a esa copia auténtica, se limita de manera injusta la debida defensa y coloca al actor popular en condición de absoluto desequilibrio argumentativo y documental (...)"

58 Para la demandante se violó el artículo 40-6 de la Constitución Política que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; en criterio de la demandante, con la derogatoria "quedó sin sustento y posibilidad de desarrollo legal, que permita la facultad ciudadana de participar activamente en denunciar los sobrecostos u otras irregularidades derivadas de la contratación administrativa por la violación de las normas legales, malográndose así el libre ejercicio del deber y del derecho ciudadano de denunciar la violación del derecho fundamental a la moralidad administrativa, (...) hoy en día no se puede ejercer dicho derecho por cuanto no se encuentra regulado (...)"

59 La demandante considera que se violó el artículo 88 de la Constitución, porque con la derogatoria del artículo 40 "se suprimieron derechos fundamentales y principios esenciales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se establecían y se regulaban en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, en donde se encontraban los soportes e instrumentos sustanciales para instaurar acciones populares", instrumentos normativos que desarrollaban el artículo 88 Superior - el cual tras la derogatoria quedaría sin regulación legal.