Sentencia C-270/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Disposición legal que contraría norma constitucional que regula efectos de sentencia de constitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos en el tiempo de fallos/CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos de los fallos en control constitucional

CONTRATO DE CONCESION A PARTICULARES DE TELEFONIA MOVIL CELULAR-Dineros que recibe el Estado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento por legislador de sentencia de constitucionalidad respecto a efectos en el tiempo

CONTRATO DE CONCESION DE TELEFONIA MOVIL CELULAR-Disposición por legislador de manera de cumplir sentencia de constitucionalidad

Referencia: expediente D-2519

Demanda de inconstitucionalidad contra la primera parte del artículo 5 de la Ley 217 de 1995.

Demandante: Hernando Alberto de la Espriella Burgos

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil (2000).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano HERNANDO ALBERTO DE LA ESPRIELLA BURGOS presenta demanda contra la primera parte del artículo 5 de la Ley 217 de 1995 “Por la cual se decretan algunos traslados en la Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal de 1995”.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 42088 del 15 de noviembre de 1995 y se subraya lo demandado:

Ley 217 de 1995

Noviembre 14

Por la cual se decretan algunos traslados en la Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal de 1995

(.....)

“Artículo 5. El situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, sobre los recursos de la telefonía móvil celular, ordenada recientemente por la Corte Constitucional, sólo se efectuará sobre los recursos no ejecutados a la fecha de notificación de la sentencia. En consecuencia, para la vigencia fiscal de 1995 se incorporará un valor de \$34.141.3 millones, iguales al derecho que tienen las entidades territoriales sobre la octava parte de dichos recursos. En los próximos siete años el saldo se continuará incorporando al presupuesto por octavas partes dándole la participación correspondiente a las entidades territoriales.

Para los efectos anteriores, constitúyase el Fondo ordenado por el artículo 15 de la ley 179

de 1994.

III. LA DEMANDA

Los argumentos en los que se sustenta la demanda de inconstitucionalidad se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Considera el actor que la disposición acusada viola el artículo 243 de la Constitución Política, en la medida en que desconoce los señalamientos hechos por la Corte Constitucional en la sentencia C-423 de 1995. A su juicio, el artículo 5 de la Ley 217 de 1995 no cumple con lo ordenado en la mencionada providencia, pues se limita a incorporar dentro del presupuesto nacional, como ingresos corrientes de la Nación, la fracción de los recursos generados por la concesión del servicio de telefonía móvil celular que no se hubiese ejecutado a la fecha de notificación de la sentencia, y no la totalidad de los mismos, como claramente se desprende del fallo judicial.

2. Por tal circunstancia, se infringen también los artículos 356 y 357 del Estatuto Superior, así como el artículo 22 del Decreto 111 de 1996, que reproduce el contenido del artículo 15 de la Ley 179 de 1994 -Orgánica del Presupuesto-, puesto que el derecho de las entidades territoriales a participar de los ingresos corrientes de la Nación, surge desde el momento mismo en que éstos se generan y no a partir de la notificación de un fallo judicial -la sentencia C-423 de 1995-.

1. “Resulta obvio entonces, afirmar que a través de una ley ordinaria como es la 217 de 1995 no se podía desconocer así sea de manera transitoria, lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto -Ley 179 de 1994”, respecto a la participación de las entidades territoriales en la repartición de los ingresos corrientes de la Nación.

1. Solicita el demandante a la Corte Constitucional, que al establecer los efectos de la decisión judicial, ordene al Gobierno Nacional la inclusión en el presupuesto, de las

transferencias y el situado fiscal que se hubiere ejecutado por parte de la Nación con anterioridad a la fecha de notificación de la sentencia C-423 de 1995.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano MANUEL AVILA DUARTE, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino con el propósito de defender la constitucionalidad de la disposición acusada, por considerar que no viola precepto superior alguno. Son éstos los argumentos en que se fundamenta su defensa:

a. “De acuerdo con manifestaciones reiteradas por parte de la Corte Constitucional, ella misma es la competente para determinar los efectos de los fallos de constitucionalidad que profiera en el ejercicio de sus competencias.

Cuando en la decisión judicial proferida por la Corte Constitucional, no existe una referencia expresa a los efectos que tiene la misma, se entiende que los referidos efectos sólo se predicán para el futuro.

La regla anterior se desprende fundamentalmente del criterio, según el cual, en el sistema jurídico constitucional colombiano, la retroactividad se entiende como excepción, sólo predicable de determinadas hipótesis, que deben ser expresamente determinadas por el operador jurídico, esto es, en el caso concreto, por la Corte Constitucional.

a. “En tal sentido, en la medida en que en la Sentencia C-423 de 1995, la Corte Constitucional no determinó de manera expresa que su decisión de inexecutable parcial del artículo 1 de la Ley 168 de 1994 -en la que se apoya la argumentación del actor-, tiene efecto retroactivo, es decir, con efectos respecto de hipótesis consolidadas con anterioridad a la fecha de notificación de la misma, debe entenderse que los efectos de la sentencia citada se predicán hacia el futuro, es decir, respecto de las hipótesis cuya ocurrencia se produce con posterioridad a la mencionada notificación”.

1. Intervención de la Contraloría General de la República

La ciudadana ANA LUCIA PADRON CARVAJAL, actuando en representación de la Contraloría General de la República, intervino para defender la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 217 de 1995, en el aparte impugnado, pues considera que “[e]n el caso que nos ocupa, el fallo de la Corte no señaló su carácter retroactivo y por el contrario, precisó que debía dársele cumplimiento a la Ley 179 de 1994 a partir de 1995, situación que fue ratificada por la Ley 217 (...) [q]ueda claro, entonces, que el fallo indicado tiene efectos hacia el futuro y no es cierto lo que afirma el accionante, en el sentido en que se hizo fraude a la sentencia por medio de la ley demandada, con la que se cumplen las condiciones de los Artículos 352 y 357 de la Constitución” (sic).

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano GILBERTO TORO GIRALDO, en su condición de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, intervino en este proceso con el fin de coadyuvar la demanda, con los siguientes argumentos:

a. “La sentencia C-423 de 1995 fue tan clara en materia de sus efectos, que al final de la parte motiva reservó un acápite que llamó ‘EFECTOS DE LA SENTENCIA’ en el cual, tras invocar el fallo C-113 de 1993, concluye categóricamente:

‘En este caso, el Gobierno deberá darle cumplimiento al artículo 15 de la Ley 179 de 1994, especialmente en su inciso tercero, a partir de la vigencia fiscal de 1995’”.

a. “Frente a un pronunciamiento de tal manera claro y categórico, constituye una maniobra de muy dudosa ortodoxia y en todo caso un desacato de la sentencia, jugar con el criterio de ejecutoria u oportunidad de los fallos, que obviamente opera una vez sean notificados, para

tratar que sus efectos tengan extensión en el tiempo marcadamente distinta de la que en derecho corresponde”.

1. Intervención ciudadana

El ciudadano CARLOS EDUARDO NARANJO FLOREZ, actuando en su propio nombre, intervino para coadyuvar la demanda. Son éstas las razones que expone para llegar a esa conclusión.

a. “Al determinar el artículo 5 de la Ley 217 de 1995 que tan sólo participarán los municipios de los dineros no gastados, está desconociendo que la participación de estas entidades territoriales es sobre todos y cada uno de los ingresos corrientes de la Nación, y si la Corte Constitucional determinó que la totalidad de los recursos obtenidos por la telefonía móvil celular son ingresos corrientes, la participación de los municipios, de conformidad con el texto constitucional, debería ser sobre la totalidad de los mismos y no solo sobre una parte, como lo pretende el Gobierno Nacional a través de la Ley 217 de 1995”.

a. “No puede la Corporación que protege la guarda e integridad de la Constitución, permitir que el Gobierno determine a su propio arbitrio y conveniencia, qué recursos forman parte de los ingresos corrientes de la nación, ya que con esa actitud se genera inseguridad jurídica y se debilita el proceso de descentralización que se busca en el país”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación en concepto No. 1918 recibido el 20 de octubre de 1999, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del apate acusado del artículo 5 de la Ley 217 de 1995, con fundamento en las siguientes consideraciones.

1. No se infringe el artículo 243 de la Carta Política pues, dicha norma Superior después de señalar que los fallos de la Corte Constitucional, dictados en ejercicio del control de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada, prohíbe a las autoridades reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras que subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución. “Y, ello no es lo que sucede con la disposición acusada”.

1. “Con el artículo impugnado, el legislador no hizo otra cosa que darle cumplimiento al fallo de la Corte contenido en la providencia en mención (C-423/95) y a la Carta Política respecto de las materias aquí tratadas”.

1. La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia es clara al señalar los efectos de los fallos expedidos por la Corte Constitucional, en ejercicio del control constitucional, al prescribir que “Si en dichas providencias no se expresa la determinación acerca de los efectos que tienen los mismos, debe entenderse que tales efectos serán hacia el futuro”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4, de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del aparte acusado del artículo 5 de la Ley 217 de 1995.

El fundamento de la acusación que contra la primera parte del artículo 5 de la Ley 217 de 1995 presenta el actor, se basa en el hecho de que dicha disposición contraría el artículo 243 de la Carta Política, que regula los efectos de los fallos dictados por esta Corte, en ejercicio del control constitucional que le ha sido asignado.

Así, cuando en el precepto impugnado se ordena que el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación sobre los recursos provenientes de los

contratos de concesión del servicio de telefonía móvil celular -ordenada por la Corte Constitucional-, sólo se efectuará sobre los recursos no ejecutados a la fecha de notificación de la sentencia C-423 de 1995, se desconoce lo decidido en dicho fallo que se refirió a la totalidad de los recursos que se reciban de tal concesión estatal, ejecutados o no.

Con el propósito de establecer si las previsiones del legislador se adecuan a la Carta Política, debe la Corte, en primer término, reiterar su doctrina sobre los efectos de los fallos que profiere la corporación en los juicios constitucionales y precisar los alcances de la sentencia C-423 de 1995, a la que alude la norma cuestionada y el propio actor.

3. De los efectos de los fallos que dicta la Corte Constitucional en ejercicio del control constitucional

Esta corporación en jurisprudencia reiterada¹ ha precisado cuáles son los efectos en el tiempo de los fallos que, en ejercicio del control de constitucionalidad, le corresponde dictar.

Es regla general que las sentencias que la Corte Constitucional expide en desarrollo de las atribuciones consagradas en el artículo 241 C.P., sólo producen efectos hacia el futuro, a menos que la propia Corte resuelva darle efectos retroactivos. En este último caso, el juez constitucional debe señalar, en forma expresa e inequívoca, tal circunstancia, es decir, que la decisión adoptada se aplica a situaciones ocurridas con anterioridad a su pronunciamiento.

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, establece en el artículo 45, esas mismas reglas, así: “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario” (énfasis no original).

Esta atribución, como ya lo ha dicho la Corte, está íntimamente ligada con la misión que se le confía al guardián de la Constitución, de asegurar la integridad y supremacía del ordenamiento supremo.

“La facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241,

de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel”².

A las preguntas sobre ¿cuál es la autoridad llamada a señalar los efectos de los fallos de la corte? y ¿de qué modo puede hacerlo?, la jurisprudencia ha dado también, una respuesta contundente:

“Sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad”³.

1. La sentencia C-423 de 1995

Las anteriores consideraciones permiten identificar con claridad, cuáles son los efectos que se predicán de la decisión tomada por la Corte Constitucional en la sentencia C-423 de 1995, en la que se declaró inexecutable una fracción del numeral 2.7 del artículo 1 de la ley 168 de 1994, y que sirvió de fundamento para la expedición de la norma que hoy se demanda en el presente proceso.

En el citado fallo, sostuvo la Corte que los dineros que recibe el Estado por concepto de la concesión hecha a particulares para la explotación del servicio de telefonía móvil celular, no hacen parte (como se establecía en la norma acusada) de los recursos de capital, sino del rubro correspondiente a los ingresos corrientes de la Nación y, en consecuencia, dichos recursos deben incluirse para efecto de determinar los porcentajes de participaciones del situado fiscal con destino a los departamentos y a los distritos, y de las transferencias destinadas para los municipios. Al momento de referirse a los efectos de la sentencia, se dijo:

“EFECTOS DE LA DECISION.

“La Corte Constitucional, a través de la sentencia C-113 de 1993, de la cual fue ponente el doctor Jorge Arango Mejía, estableció que corresponde a esta Corporación, señalar en la

propia sentencia los efectos de su decisión, principio que, dijo, “es válido en general y rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad”. En este caso, el Gobierno deberá darle cumplimiento al artículo 15 de la Ley 179 de 1994, especialmente en su inciso tercero, a partir de la vigencia fiscal de 1995.

En este aspecto de la ejecución del presupuesto de 1995, se somete este fallo a la Ley 179 de 1994, en su parte pertinente, pues es la ley que introdujo modificaciones a la Ley 38 de 1989, compiladas ambas normas en el Decreto No. 360 de febrero 22 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Vale, pues, la transcripción del mencionado artículo 15 de la Ley 179 de 1994:

Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que pueden causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiarse aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación.

El capital del fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno podrá transferir los recursos del fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

Parágrafo. Los gastos financiados con base en estas rentas deberán presentarse por parte del Gobierno a aprobación del Congreso”4.

Luégo, en la parte resolutive se resolvió:

“DECLARAR INEXEQUIBLE el numeral 2.7 del artículo 1 de la ley 168 de 1994, en lo correspondiente a la partida equivalente a \$ 872.8 mil millones de pesos, correspondiente a los recursos incorporados como otros recursos de capital excedentes financieros de la Nación, recaudados en 1994, por concepto de los contratos de concesión a particulares del

servicio público de telefonía móvil celular.

El Gobierno Nacional deberá darle cumplimiento al artículo 15 de la Ley 179 de 1994, a partir de la vigencia fiscal de 1995, en relación con la ejecución de este fallo y para determinar la cuota mínima anual que corresponde distribuir entre las entidades beneficiarias del situado fiscal y de las transferencias a los municipios”5.

Obsérvese que en esta sentencia la Corte no señaló ni en las consideraciones ni en la parte resolutive que producía efectos retroactivos, por consiguiente, ha de entenderse que tal decisión solamente rige hacia el futuro.

Así, la Corte al analizar la fracción impugnada del artículo 1 de la Ley 168 de 1994 encontró que ésta violaba los textos constitucionales que orientan la distribución de ciertos recursos estatales entre los distintos entes territoriales (Artículo 357 C.P.) y, en consecuencia, al declarar que los dineros percibidos por el Estado como resultado de los contratos de concesión del servicio de telefonía celular, son ingresos corrientes de la Nación, dispuso que los emolumentos recibidos por este concepto, se debían incluir en dicha categoría, en la forma prevista en el artículo 15 -especialmente en su inciso tercero- de la Ley 179 de 1994.

De esta manera, al momento de fijar los efectos de su pronunciamiento, este Tribunal determinó que las operaciones fiscales, que se originaron en virtud de la incorporación de los dineros de las concesiones a los ingresos corrientes del Estado, tendrían efectos pro futuro, y en este sentido, los ajustes pertinentes debían hacerse a partir de la vigencia fiscal de 1995.

1. Sobre la norma acusada

En este orden de ideas, no asiste razón al demandante cuando acusa la inconstitucionalidad de un aparte del artículo 5 de la Ley 217 de 1995, pues el legislador simplemente se limitó a dar cumplimiento a una decisión emanada de la Corte Constitucional, consignada en la Sentencia C-423 de 1995. Con tal propósito, se estableció que las partidas provenientes de los contratos de concesión del servicio de telefonía celular sobre las que recayó la redistribución ordenada por la sentencia judicial, si bien pertenecientes a la vigencia fiscal de

1995, serían aquellas que para el momento de notificación del pluricitado fallo no habían sido ejecutadas.

La disposición parcialmente impugnada no viola, entonces, el artículo 243 C.P., pues tal precepto constitucional se limita a consagrar el principio de la cosa juzgada constitucional respecto de los fallos dictados por la Corte -inciso 1- y a prohibir a cualquier autoridad la reproducción del contenido material de normas que fueron declaradas inexequibles, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron de base para hacer el examen de constitucionalidad -inciso 2-. Nada se indica en la norma Superior respecto de los efectos de los fallos de constitucionalidad que, como se vio, han de ser establecidos autónomamente por el propio juez constitucional; tampoco se aprecia que en el texto del artículo acusado se reproduzca el contenido material del artículo 1 de la Ley 168 de 1994, que fuera declarado inconstitucional mediante la Sentencia C-423 de 1995.

I. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el aparte demandado del artículo 5 de la Ley 217 de 1995.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Corte Constitucional Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

3 Ibid.

4 Corte Constitucional Sentencia C-423 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

5 Ibid.