

Sentencia C-384/12

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Identidad de cargos con base en los mismos hechos y evidencias

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expedientes acumulados D-8734, D-8735, D-8736, D-8737, D-8738, D-8739 y D-8740

Demandantes:

Luis de Jesús Viracacha Fuentes, Eduarda Machuca de Cantor, Gloria Patricia Gómez Martínez, Leonor Cruz de Peña, Carlos Alberto Gómez Mejía, Claudia Marina Usaquén Lancheros y Ligia Aminta Segura Morales

Acción pública de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 03 de 2011

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Luis de Jesús Viracachá Fuentes, Eduarda Machuca de Cantor, Gloria Patricia Gómez Martínez, Leonor Cruz de Peña, Carlos Alberto Gómez Mejía, Claudia Marina Usaquén Lancheros y Ligia Aminta Segura Morales demandaron el Acto Legislativo 03 de 2011, “Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del día 19 de septiembre de 2011, resolvió acumular los expedientes D-8734, D-8735, D-8736, D-8737, D-8738, D-8739 y D-8740. En consecuencia, las demandas se deben tramitar conjuntamente para ser decididas en la misma sentencia, bajo el número D-8734.

Mediante Auto del cinco (5) de octubre de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

En la misma providencia, ordenó además comunicar el proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Pontificia Javeriana, Andes, Externado de Colombia y del Norte, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

De igual forma, en la mencionada providencia se solicitó a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes remitir, con destino al proceso, copia íntegra del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación (debates, votaciones) del Acto Legislativo 03 de 2011.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del Acto Legislativo 03 de 2011, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.117 de 1º de julio de 2011.

“ARTÍCULO 1º. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y

territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

ARTÍCULO 2º. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública

nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 3º. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

### III. LA DEMANDA

#### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes estiman que se incurrió en vicio de procedimiento durante el trámite de aprobación del Acto Legislativo 03 de 2011, vulnerando el artículo 375 Superior, en concordancia con el Reglamento del Congreso (Artículo 123, numeral 4º), el cual dispone que el número de votos debe ser igual al número de congresistas presentes en el recinto al momento de la votación.

#### 2. Fundamentos de la demanda

Los actores plantean que, al no haberse respetado la regla según la cual el número de votos debe ser igual al número de congresistas presentes al momento de votar, se incurrió en un vicio de formación del Acto Legislativo 03 de 2011. Aducen que en el quinto debate del proyecto de acto legislativo, con el cual se iniciaba la segunda vuelta, en la Comisión Primera del Senado de la República, este fue aprobado con 9 votos a favor, 8 en contra, y con la presencia de un senador que no votó, lo cual constituye para los actores una vulneración del artículo 375 de la Constitución Política.

### IV. INTERVENCIONES OFICIALES

#### 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito oportunamente allegado a esta Corporación, el día 24 de noviembre de 2011, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Desarrollo del

Derecho y del Ordenamiento Jurídico intervino en el trámite de la presente acción con el propósito de solicitarle a esta Corporación que profiriera una decisión inhibitoria, toda vez que no existen en la demanda suficientes elementos que le permitan un análisis de fondo

Afirma el Ministerio que existe ineptitud sustancial de la demanda, ya que los accionantes no mencionan cuál de todos los múltiples y variados requisitos citados en el artículo 375 constitucional, resulta vulnerado con la omisión del trámite legislativo consagrado en el artículo 123 numeral 4º de la Ley 5ª de 1992 y tampoco exponen argumento alguno de violación de los respectivos requisitos, “dejándole a la Corte la tarea de construir el cargo específico de inconstitucionalidad correspondiente y las razones de dicha inconstitucionalidad”.

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El 24 de noviembre de 2011, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el presente juicio a fin de solicitarle a esta Corporación que declare exequible la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones:

Para el Ministerio, los demandantes pretenden probar la configuración del vicio de trámite mediante una serie de artículos publicados en diferentes medios de comunicación, cuando la realidad jurídica y legal permite afirmar que la Gaceta del Congreso es el medio utilizado e idóneo para materializar el principio de publicidad que ha de respetarse en todo trámite legislativo. Por lo tanto, expone que “lo que consta dentro de las Gacetas es aquello sobre lo que ha dado fe el Secretario que realmente ocurrió, convirtiéndose en la única prueba válida para evidenciar cada uno de los pasos y acontecimientos que se presentaron”.

Desde esa perspectiva, afirma que una vez revisada la Gaceta del Congreso Numero 37 de 2011, se comprueba que el vicio alegado por el demandante no ocurrió, pues en el Acta Número 30 de 2010, allí publicada, consta que se cumplieron las exigencias constitucionales durante la votación en tercer debate del proyecto de Acto Legislativo 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara, relativas a la forma en la cual se debe llevar a cabo la votación para aprobar un proyecto que ya ha sido debatido.

Estima que si bien se presentó una discusión entre los congresistas, en torno a la presencia o no del Senador Rizzetto al momento de la votación, insiste en que “el Secretario de la

Corporación es quien deja constancia de quienes se encontraban en el recinto cuando se inicia una sesión y de quienes estaban presentes al momento de la votación, de forma tal, que la única forma de prueba válida es la constancia que deja el Secretario, no las manifestaciones de los congresistas, o los artículos de prensa que relatan los hechos según la percepción personal de cada uno de los periodistas”. En consecuencia, considera que no existe, en el caso presente, vulneración constitucional por parte del acto legislativo acusado.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No.5276 del 11 de enero de 2012, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, reiteró lo dicho en el concepto No. 5256 del 23 de noviembre de 2011 y, en consecuencia, solicitó estarse a lo resuelto a lo que se decida en los expedientes acumulados D-8762, D-8763, D-8764, D-8765, D-8766, D-8767 y D-8768.

En el citado concepto, la Vista Fiscal solicita que se declare la inexecutable del acto legislativo acusado, toda vez que considera que “el vicio constatado en el proceso de formación del Acto Legislativo 03 de 2011, podía subsanarse anulando la votación y ordenando repetirla. Sin embargo ello no se hizo. Por tanto el vicio subsiste y afecta la validez de la votación del proyecto de acto legislativo en el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra el Acto Legislativo 03 de 2011.

### 2.- Análisis de la demanda. Existencia de cosa juzgada constitucional

2.1. De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala en esta oportunidad determinar (i) si las cámaras legislativas incurrieron en un vicio de procedimiento frente a la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2011, en razón de una presunta irregularidad al

momento de la contabilización de los votos durante el tercer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República y (ii) si esa irregularidad, de haber sucedido, afecta la constitucionalidad del trámite legislativo de la mencionada reforma constitucional.

Al respecto, el suscrito Magistrado advierte que estos problemas jurídicos ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-332 del 9 de mayo de 2012<sup>1</sup>. Cabe recordar que la jurisprudencia constante de esta Corporación ha señalado que respecto de sus providencias opera el efecto de cosa juzgada constitucional<sup>2</sup>.

2.2. En este orden de ideas, esta Sala advierte que la Sentencia C-332 de 2012 dispuso en su parte resolutive “Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el Acto Legislativo 3 de 2011”. Esto es, declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 03 de 2011 por idéntico cargo al presentado en las demandas acumuladas de la referencia.

Así, en esa oportunidad, le correspondió a la Corte determinar si durante el curso del tercer debate del proyecto de Acto Legislativo sobre sostenibilidad fiscal, el cual tuvo lugar en la Comisión I del Senado, se incurrió en un vicio de trámite insubsanable consistente en no haber alcanzado la mayoría exigida para la aprobación del proyecto de Acto Legislativo, en el curso del tercer debate, dado que un Senador que se encontraba presente en el recinto de la Comisión se abstuvo de votar.

Consideró que examinado el desarrollo de la sesión del 25 de noviembre de 2010 de la Comisión I del Senado de la República, cuando tuvo lugar el tercer debate del proyecto de Acto Legislativo sobre sostenibilidad fiscal, la Corte pudo constatar que en dicha sesión: (i) se procedió a repetir la votación que había tenido lugar el día anterior, debido al empate que se había presentado (9-9); (ii) cuando el Secretario de la Comisión llamó a lista para la votación del proyecto, el senador Juan Carlos Rizzetto Luces no contestó; (iii) el proyecto fue aprobado por 9 votos a favor y 8 en contra; (iv) así mismo, cuando el Secretario llamó a lista a efectos de votar el título del proyecto, el senador Juan Carlos Rizzetto Luces no contestó; (v) el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona afirmó que el senador Rizzetto Luces se encontraba en el recinto pero se abstuvo de votar; (vi) en un primer momento, el senador Hernán Andrade Serrano solicitó, con el fin de evitar problemas futuros, que se repitiera la votación, pero al final estimó que no se había presentado irregularidad alguna; (vii) el senador Juan Manuel Galán Pachón suscribió la constancia dejada por el senador Avellaneda; (viii) el

senador Juan Manuel Corzo Román intervino para afirmar que no se había presentado vicio alguno; (viii) el senador Carlos Enrique Soto Jaramillo intervino en el sentido de afirmar que el Secretario de la Comisión ya había dado fe del sentido de la votación y que no se había presentado irregularidad alguna; (ix) El senador Roy Barreras Montealegre afirmó que el senador Rizzetto no había contestado ningún llamado a lista y que éste se encontraba ausente de la Comisión al momento de votar; (x) el senador Luis Fernando Velasco afirmó que el senador Rizzetto sí se encontraba en el recinto de la Comisión al momento de votar, pero no lo hizo; (xi) El senador Soto Jaramillo intervino nuevamente para afirmar que el senador Rizzetto Luces, al momento de votar no se encontraba en su curul; (xii) el presidente de la Comisión estimó que no se debía repetir la votación, por cuanto esta había sido reglamentaria.

De acuerdo con la sentencia C-332 de 2012 y a partir del análisis fáctico antes expuesto, había que tener en cuenta que el Secretario General de la Comisión I del Senado certificó que efectivamente el senador Rizzetto no contestó en ninguna ocasión, los diversos llamados que se le hicieron para emitir su voto. Sin embargo, respecto al punto central de debate, esto es, si se encontraba o no en el recinto de la Comisión al momento de llevarse a cabo la votación, no había certeza, pues al respecto existían tres versiones. Aunado a lo anterior, si un congresista observa que dentro del trámite de votación se presenta una irregularidad, debe solicitar al secretario una verificación del quórum, a efectos de que conste dentro del acta y de esta forma probar lo sucedido (sentencias C-1040/05 y C-502/07).

Ante esta situación, la Corte consideró que en el presente caso procedía aplicar el principio in dubio pro legislatoris, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República, además, como una manifestación del principio democrático. En este sentido, cuando quiera que no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del legislador, en tanto que salvaguarda la decisión mayoritaria. En el caso concreto, del examen del acervo probatorio no queda claro si en efecto el senador Rizzetto Luces se encontraba o no presente en el recinto de la Comisión I del Senado al momento de ser votado el proyecto de acto legislativo. A lo anterior, se agrega que ningún congresista solicitó verificar el quórum, con lo cual, lo expresado por el Secretario de la misma, además de lo consignado en la respectiva Acta de Sesión, publicada en la Gaceta del Congreso, se tiene

por cierto. Ciertamente, no se puede olvidar que el Secretario de la Comisión es quien da fe de lo sucedido en el curso de los debates parlamentarios y las votaciones.

Por ende, la Corte consideró que no se configuró evidencia del presunto yerro de procedimiento que afectara la constitucionalidad del trámite legislativo, por lo que declaró la constitucionalidad del Acto Legislativo 03 de 2011, por el cargo examinado contra el artículo 375 Superior (vicio de procedimiento).

2.3. Así las cosas, encuentra la Sala Plena de esta Corporación que el Acto Legislativo 03 de 2011 se encuentra amparado por una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, conforme lo prevé el artículo 243 de la Carta, por lo que no son admisibles las acusaciones presentadas por los ciudadanos, en el caso bajo estudio.

Por lo anterior, es procedente que la Corte ordene estarse a lo resuelto en la Sentencia C-332 de 2012, por haber operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-332 del 9 de mayo de 2012 que declaró EXEQUIBLE el Acto Legislativo 03 de 2011, por el cargo analizado en esa oportunidad.

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

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia del 9 de mayo de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

2 Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 2009 (Extracto). En principio, la Corte puede de manera expresa determinar que los efectos de la cosa juzgada solo se predicen con respecto a las disposiciones constitucionales consideradas en la sentencia; en tal virtud, cuando el fallo de la Corte de modo expreso no se contrae o limita exclusivamente al contenido propio de sus consideraciones, hay que entender que el análisis de las normas acusadas comprende todo el universo de la Constitución, sin que sean dables interpretaciones amplias o acomodadas tendientes a relativizar los efectos de la cosa juzgada por los intérpretes de los

fallos de la Corte. Ahora bien, en el caso de las declaraciones de inexecutableidad existe cosa juzgada constitucional absoluta y, cuando es expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutive o bien sea en su parte motiva, ocurre cosa juzgada relativa, que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

-----

-----

-----

-----