

Sentencia C-416/12

SOSTENIBILIDAD FISCAL-Existencia de cosa juzgada respecto del presunto vicio de forma relacionado con la adopción del acto legislativo 3 de 2011

Referencia.: expedientes acumulados No. D-8727, D-8728, D-8729, D-8730, D-8731, D-8732, D-8733.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 03 de 1 de Julio de 2011, “por el cual se establece el Principio de la Sostenibilidad Fiscal”

Actores:

Magistrada Ponente:

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Bogotá, D.C, seis (6) de junio de dos mil doce (2012)

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, profiere la siguiente:

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

1.1 En sendos escritos, los ciudadanos Elvira Vega Guerrero, María Delma Díaz Vargas, María Elena Sanabria López, María Esther Rincón Fuentes, Danilo Morris Moncada, Crisalia Vargas De Márquez y Ernesto Rojas Vaca, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 03 de 2011 “Por el cual se establece el Principio de la Sostenibilidad Fiscal”, solicitando se declare la INEXEQUIBILIDAD de la totalidad del Acto Legislativo por vicios de forma.

1.2. Mediante Auto del cinco (5) de Octubre de 2011, el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia, y en consecuencia se dispuso:

- Solicitar a los Secretarios Generales de Senado y Cámara de Representantes respectivamente que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la recepción de la respectiva comunicación, envíen a esta Corporación copias de las Gacetas expedidas por el Congreso, en las cuales se encuentren las Actas de las sesiones del expediente del proyecto que culminó con la expedición del Acto Legislativo No. 03 de 1 de Julio de 2011, “por el cual se establece el Principio de la Sostenibilidad Fiscal”. Así mismo para que se sirvan certificar con exactitud, cada uno de los quórum deliberatorios y decisorios que se surtieron en los debates del mencionado Acto Legislativo. De otra parte, se requirió enviar en medio magnético y por escrito -indicando en este último caso las páginas correspondientes-, las ponencias de cada debate y los textos aprobatorios de las mismas de los textos conciliados y sus respectivas aprobaciones en plenarios.

- También se requirió fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General de esta Corporación, por el término de diez (10) días, para efectos de permitir la intervención ciudadana.

- Se ordenó comunicar al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministro de Hacienda y Crédito Público la iniciación del presente proceso para que, si lo estimaran conveniente, expusieran las razones que justifican o no la constitucionalidad del Acto Legislativo dentro de los diez (10) días siguientes.

- Se determinó correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación, para que dentro del término de treinta (30) días emitiera el concepto correspondiente.

- Por último, se dispuso invitara la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de las Universidades Andes, Javeriana y Santo Tomas-Seccional Bucaramanga para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en el término legal dentro del proceso, indicando las razones que, en su criterio, justificarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad del procedimiento ante el Congreso adelantado para la expedición del Acto Legislativo No. 03 de 1 de Julio de 2011, "por el cual se establece el Principio de la Sostenibilidad Fiscal".

1.3. Surtidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de la acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto del Acto Legislativo No. 03 de 1 de Julio de 2011, "por el cual se establece el Principio de la Sostenibilidad Fiscal".

### ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2011

(Julio 1o)

Diario Oficial No. 48.117 de 1 de julio de 2011

### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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.

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.

ARTÍCULO 4o. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

### III. LA DEMANDA

3.1. Por escritos separados, los ciudadanos Elvira Vega Guerrero, María Delma Díaz Vargas, María Elena Sanabria López, María Esther Rincón Fuentes, Danilo Morris Moncada, Crisalia Vargas De Márquez y Ernesto Rojas Vaca, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 03 de 2011 “Por el cual se establece el Principio de la Sostenibilidad Fiscal”, solicitando se declare la

inexequibilidad de la totalidad del Acto Legislativo por vicios de forma.

3.2. Exponen los accionantes que el 24 de noviembre de 2010, fue aprobado en “quinto debate” (sic) en la comisión primera del Senado de la Republica, el proyecto de Acto Legislativo que hoy es el No. 03 de 1 de Julio de 2011, por 9 votos a favor y 8 en contra, encontrándose ese día en el recinto 18 senadores presentes.

3.3. Afirman los actores que “se esperaba que la votación se desempatará o permaneciera como el día anterior (9 votos a favor, y 9 en contra), pero, en forma totalmente inesperada, el Senador del PIN Juan Carlos Rizzetto, quien estaba dentro del recinto, no se pronunció cuando le pidieron su voto, circunstancia que le permitió al Gobierno inclinar la balanza. Los cinco senadores del partido de la U y los cuatro del Partido Conservador sumaron nueve votos, pero el bloque que se oponía se redujo a ocho”.

3.4. Manifiestan, que en la aprobación del Acto Legislativo acusado se incurrió en un vicio de procedimiento en su expedición, “específicamente por violación de lo dispuesto en el numeral 4 del Artículo 23 del Reglamento del Congreso por cuanto era menester que el número de votos, (En toda votación), debía ser igual al número de congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar, y como fue de notorio conocimiento, el senador del PIN Juan Carlos Rizzetto, se encontraba presente en la corporación al momento de efectuarse la votación, tenía derecho a votar pero no lo hizo, guardo silencio, Rizzetto no registro su voto, es decir, al ser llamado por el señor secretario, guardo silencio de cómo votar.” Por lo que para el accionante “el presidente debía anular la votación y ordenar que se repitiera, pero no lo hizo así pese a las solicitudes hechas por diversos congresistas”.

3.5. Exponen los accionantes, que de acuerdo con la sentencia C - 1043 de 2005: “La Corte ha dicho que no toda violación de la Ley 5 de 1992 comporta un vicio de inconstitucionalidad. En efecto ha distinguido entre los parámetros jurídicos para analizar un cargo, y la naturaleza del vicio mismo. La Ley 5 de 1992, en lo que sea aplicable a los actos legislativos, es un parámetro para analizar un cargo, pero no puede ser por sí sola el fundamento de la declaratoria de inexequibilidad de un acto legislativo. Sólo las violaciones al reglamento del Congreso que impliquen también violaciones de la Carta, pueden ser calificadas de vicios de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional nunca ha declarado la inexequibilidad de un Acto Legislativo tomando como con fundamento único y exclusivo una norma de tipo reglamentario, pero sí ha tenido como parámetro para sus decisiones normas reglamentarias que precisan requisitos en desarrollo de disposiciones constitucionales, siempre y cuando exista de manera evidente un vínculo estrecho entre tales normas y el artículo 375 de la Carta”.

3.6. Destacan que la vulneración “del reglamento del congreso (...) viola la constitución en su artículo 375 dado que no se surtieron los pasos para lograr la aprobación del Acto Legislativo”, por lo que, “en el caso específico del Acto Legislativo No. 03 de 2011, la aprobación en quinto debate en la comisión primera de la cámara, se efectuó con violación a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 23 del reglamento del congreso es lógico deducir que no fue aprobado en la forma prescrita por la Carta Magna”.

3.7. Finalmente, los ciudadanos accionantes señalan que los hechos narrados en la demanda

fueron recogidos por diversos medios de comunicación<sup>1</sup>, constituyéndose, según ellos mismos, en pruebas para el trámite constitucional, por cuanto serían hechos notorios<sup>2</sup>.

#### IV. INTERVENCIONES

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

Mediante oficio recibido el 7 de diciembre de 2011 y por medio de apoderada, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del A.L. No 03 de 2011, pues como afirmó en conceptos rendidos para otros procesos en los que se ha sometido al mismo cuestionamiento el trámite legislativo de reforma constitucional acusado, la demanda es inepta pues no precisa los argumentos de inexequibilidad formulados contra el art. 375 de la C.P. (folios 90 a 98) .

##### 4.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante oficio radicado el 9 de diciembre de 2011 y por intermedio de apoderada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita la declaratoria de constitucionalidad del A.L. No. 3 de 2011, con base en los siguientes argumentos:

- La irregularidad formulada por los actores no puede ser probada con artículos periodísticos sino que por el contrario reclama como prueba idónea, a saber, la certificación del Secretario General de la cámara respectiva, conforme lo establece el artículo 47 de la ley 5ª de 1992, por ser el llamado a dar fe de lo que ocurre durante el debate y votación de los proyectos de ley.

- De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no toda irregularidad dentro del trámite legislativo conlleva a la declaratoria de inconstitucionalidad, de modo que si la Corte admite que el senador Rizzetto se ausentó injustificadamente de la votación, este vicio no posee la envergadura suficiente para declarar la inconstitucionalidad reclamada.

En consecuencia, el Acto reformativo de la Constitución debe ser declarado exequible.

##### 4.3. Intervención extemporánea

Mediante escrito radicado el 24 de enero de 2012, la decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Aquino, solicitó a la Corte declarar inexequible el Acto legislativo acusado, por cuanto estima que la irregularidad denunciada supone violación de la Constitución al no haberse alcanzado el quorum requerido para su aprobación (folios 121 a 123).

#### V. PRUEBAS ALLEGADAS AL EXPEDIENTE

Tras solicitud formulada mediante auto del 5 de octubre de 2011 suscrito por el magistrado sustanciador (folios 69 y70), se allegaron al expediente los siguientes documentos:

- Oficio del 13 de octubre de 2011, suscrito por el Secretario General del Senado de la República, con el que remite copia auténtica de la totalidad del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación del Acto legislativo 03 de 2011 y copia de las Gacetas del

Congreso números 758, 937, 948, 960, 989 y 1.079 de 2010; 37, 75, 76, 78, 189, 232, 284, 305, 310, 354, 421, 430, 484, 485 y 487 de 2011, en 1.085 folios, organizados en dos cuadernos de pruebas.

- Oficio S.G.2.2869/2011 del 13 de octubre de 2011, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la cual remite entre otras, certificación SG.2.427/11 y copias de las Gacetas del Congreso números 451, 734, 758, 779, 833, 948, 960, 1.005, 1.081 y 1.125 de 2010 y 116, 163, 176, 189, 213, 232, 264, 430, 497, 538, 719 y 732 de 2011, en 1.034 folios y 1 disco compacto, organizados en dos cuadernos de pruebas.

## VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

A través de concepto No. 5283 del 11 de enero de 2012, radicado en la Corte el día 12 del mismo mes y año, el Procurador General de la Nación reitera el concepto formulado con anterioridad en los expedientes acumulados números D-8762 a D-8768, en el cual estimó que el vicio alegado por los actores se presentó y aunque el mismo pudo haberse subsanado para ordenar repetir la votación, ello no se hizo y en ese orden subsiste y afecta la validez del procedimiento de formación del Acto Legislativo No. 03 de 2011. Por lo anterior, el mismo debe ser declarado inexecutable.

En todo caso, precisa el Ministerio Público que por ser materias que ya debieron haberse resuelto en los procesos anteriores, la Corte deberá estarse a lo resuelto (folios 114 a 119).

## VII. CONSIDERACIONES

### 7.1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 1º de la Carta.

### 7.2. Existencia de la cosa juzgada constitucional sobre el problema jurídico propuesto

3. Esta irregularidad, empero, ya fue analizada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-332 de 2012. En ella, este Tribunal estimó que no se había verificado el vicio alegado por los accionantes, toda vez que las declaraciones de los senadores durante el debate y votación del proyecto no permitían llevar a la conclusión inequívoca de que en efecto el Senador Rizzetto se encontraba presente durante la discusión del mismo. Así mismo, constató la Corte que ninguno de los miembros de la Comisión I del Senado, ante la aparente irregularidad presentada, solicitó conforme lo previsto en el Reglamento del Congreso, una verificación del quórum ni el uso de los demás derechos parlamentarios para controvertir la decisión de la Mesa Directiva, la cual había negado la solicitud de repetir la votación formulada por estimar que no se había presentado irregularidad ninguna. En concreto, no se formuló la solicitud por parte de ningún congresista de verificar la votación y al contrario, según constancia del Secretario de la Comisión I del Senado, en ninguno de las votaciones del 25 de noviembre de 2010 sobre el proyecto en cuestión, "el Senador Juan Carlos Rizzetto Luces contestó al llamado a lista para emitir su voto". Por último, se observó que aunque existían dudas sobre la presencia o no del parlamentario en cuestión durante el referido debate, la incertidumbre debía ser resuelta conforme había establecido la

jurisprudencia constitucional, es decir, con base en el principio del in dubio pro legislatore.

4. En ese orden de ideas y como quiera que en el presente asunto la demanda propone las mismas acusaciones que se debatieron en el referido caso, esta Corporación deberá estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia C-332 de 2012, en la medida en que el problema jurídico propuesto ya fue resuelto mediante sentencia que ha hecho tránsito a la cosa juzgada constitucional.

#### VIII. DECISIÓN

En mérito 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 No. 3 de 2011, por el cargo analizado en esa oportunidad.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSÓN PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1A continuación se citan las distintas publicaciones en los distintos medios de comunicación que los accionantes referenciaron: 1) En semana.com se publicó el artículo “En medio de polémica votación, avanza proyecto de sostenibilidad fiscal”, que afirmo “Pero 24 horas después de esa primera votación, cuando el Gobierno necesitaba persuadir al menos un voto, se produjo lo inesperado (...) Pero acá no hubo ni presiones ni dádivas, o al menos eso dice el senador Rizzetto, quien acaparó la atención en el debate. A la salida del recinto, el senador del PIN dijo que no hubo ‘voltereta’, que sigue manteniendo su postura frente al proyecto y que todo obedeció a una confusión, “cuando abrieron la votación estaba haciendo algunas consultas y cuando me percaté ya habían cerrado el registro y no me permitieron votar”. 2) En El Espectador.com se publicó el artículo “Gobierno logra pasar proyecto de Sostenibilidad Fiscal con extraña votación”, en donde se afirmó, “en medio del debate se presentó un hecho irregular cuando el senador Juan Carlos Rizzetto estando dentro del recinto no ejerció el derecho al voto. El ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, que había reconocido por primera vez una derrota en el Congreso, se mostró satisfecho con el resultado que le permite a la iniciativa seguir avanzando en el Congreso. El senador Juan Carlos Rizzetto comprometido aseguró que no recibió presión del Gobierno para omitir el voto, pese a estar dentro del recinto de la Comisión Primera del Senado”. 3) En un blog que cita el accionante de un ciudadano llamado Julián Arévalo, se publicó un artículo denominado “Democracia Representativa y Regla Fiscal en Colombia”, en donde se afirmó “El día de hoy, la comisión primera del Senado de la República -a cargo, entre otros, de las reformas a la constitución- aprobó en su tercer debate el proyecto por el cual se busca elevar la sostenibilidad fiscal al nivel de derecho constitucional. Independientemente de los argumentos a favor y en contra de dicha propuesta -sobre lo que hablaré en los próximos días- queda un sinsabor respecto al mecanismo que generó este resultado. La votación inicial se llevó a cabo ayer con un resultado de nueve votos a favor del proyecto de reforma constitucional y nueve en contra, lo que obligaba a la repetición de la votación en la sesión de hoy Inmediatamente los Senadores Avellaneda del Polo Democrático y Luis Fernando Velasco del Partido Liberal manifestaron su inconformismo respecto al procedimiento de la votación. Su argumento: el reglamento de la institución obliga a todos los Senadores presentes en el recinto a votar ya sea a favor o en contra de las propuestas sometidas a escrutinio; las abstenciones no son válidas. La respuesta del Senador Néstor Iván Moreno del Polo, no podía ser menor al decir que “Rizzetto le vendió su voto al gobierno. Todo lo anterior, de acuerdo al actor, “si existió

dolo o no en la conducta del Senador del PIN, es algo que debe ser investigado por las autoridades competentes, pero es indudable que constituye en un hecho notorio de público conocimiento y por ende no requiere prueba. Y manifiesta que Rizzetto acepta haber estado en el recinto y haberse abstenido de votar porque según las mismas palabras del senador “cuando abrieron votación estaba haciendo algunas consultas y cuando me percaté ya habían cerrado el registro y no me permitieron votar”, lo que según el actor se admite que si hubo un acto contrario al reglamento del congreso, por lo que “constituye una causal para la inconstitucionalidad del Acto Legislativo en los términos planteados en esta (sic) Acción”.

2 Código de Procedimiento Civil, artículo 177 “CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”.

-----  
-----  
-----  
-----