

Sentencia C-419/12

(Bogotá D.C., junio 6 de 2012)

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

Demanda de inconstitucionalidad: en contra del acto legislativo 3 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”

Referencia: Expedientes D-8721, D-8722, D-8723, D-8724, D-8725 y D-8726. Acumulados por la Sala Plena de la Corte Constitucional en decisión de fecha 19 de septiembre de 2011

Actor: Jaime Edward Ospina y otros

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

Los ciudadanos Jaime Edward Ospina Guzmán, José del Carmen Cuesta Novoa, Ana Lucia Sánchez, José Antonio Forero Mayorga, Jorge Ignacio García Bueno y Sara de Jesús Moreno de Lara presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del acto legislativo No 3 de 2011 “Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”. El contenido del acto legislativo demandado, compuesto por cuatro artículos, es el siguiente:

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.

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.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 1o de julio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

2. Demanda: cargo único formulado en contra del acto legislativo 3 de 2011

2.1. La expedición del acto legislativo 3 de 2011 desconoció las disposiciones que regulan el procedimiento previsto para la adopción de tal tipo de normas. La violación de las reglas que disciplinan el proceso legislativo se produjo, de manera particular, por el desconocimiento de la exigencia establecida en el numeral 4 del artículo 123 de la ley 5 de 1992. Tal disposición señala lo siguiente:

Reglas. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:

(...)

4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.

2.2. La violación afirmada se apoya en las siguientes razones particulares:

(i) El acto legislativo 3 de 2011 se sometió inicialmente a votación en la Comisión Primera de Senado. En esa primera votación se obtuvo un resultado de nueve (9) votos a favor y nueve votos (9) en contra.

(ii) Sometido nuevamente a votación el proyecto de acto legislativo se produjo su aprobación, en la Comisión Primera del Senado, con nueve (9) votos a favor y ocho (8) votos en contra el día 24 de noviembre de 2010.

(iii) En la sesión de la Comisión Primera del Senado antes mencionada se encontraban

presentes 18 senadores. A pesar de ello y según un hecho ampliamente divulgado en los medios de comunicación, sólo participaron en la votación diecisiete (17) senadores. Ello implicó la aprobación del proyecto.

(iv) Es un hecho notorio que el senador del PIN Juan Carlos Rizzetto se encontraba presente en la Comisión y, a pesar de tal circunstancia, guardó silencio sobre el sentido de su voto. Las explicaciones ofrecidas por el Senador Rizzetto al afirmar “cuando abrieron la votación estaba haciendo algunas consultas y cuando me percaté ya habían cerrado el registro y no me permitieron votar” demostrarían el desconocimiento de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso.

2.3. Como consecuencia de la infracción de lo señalado en el artículo 123 de la ley 5 de 1992 que regula la votación en el Congreso, se habría producido el desconocimiento del artículo 375 de la Constitución que define, de manera general, las reglas para la aprobación de los actos legislativos. Ello implica, en consecuencia, la obligación de declarar la inconstitucionalidad del acto legislativo atendiendo lo dispuesto en el artículo 379 de la Constitución conforme al cual los Actos Legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el título del que aquel artículo hace parte.

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho²

3.3.1. La demanda no contiene suficientes elementos que hagan posible que la Corte efectúe un análisis de fondo sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo acusado lo que debe conducir a una decisión inhibitoria.

Los demandantes no señalan cuál de los requisitos establecidos en el artículo 375 de la Constitución fue desconocido durante el trámite de aprobación del acto legislativo.

3.3.2. Las razones presentadas carecen de especificidad y suficiencia dado que los demandantes exponen argumentos vagos, abstractos y globales en relación con la violación del artículo 375 de la Constitución sin concretar el contenido normativo que de dicho artículo resultó vulnerado. Igualmente no se demuestra la manera en que el posible incumplimiento

de la ley 5 de 1992 se evidencia como relevante desde la perspectiva de la referida disposición constitucional.

3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público³

Solicita declarar exequible el acto legislativo demandado.

3.2.1. No resulta constitucionalmente admisible la demostración del presunto desconocimiento de la ley 5 de 1992 durante el trámite de aprobación del acto legislativo 03 de 2011 mediante artículos publicados en medios de comunicación.

El medio de prueba idóneo para demostrar cualquier irregularidad que se presente durante los trámites adelantados en el Congreso, se encuentra constituido por la Gaceta del Congreso en cuya publicación y conformación el Secretario General de cada Cámara tiene responsabilidades especiales. La interpretación conjunta de los artículos 36 y 47 permite afirmar que el Secretario de cada Cámara es quien da fe de todo lo que ocurre durante el debate y votación de los proyectos de ley. Así las cosas, se puede decir que el Secretario actúa como una especie de notario del trámite legislativo.

Lo que consta dentro de las Gacetas es aquello sobre lo que ha dado fe el Secretario que realmente ocurrió. Es esa la única prueba válida para evidenciar cada uno de los pasos y acontecimientos que se presentaron. Así las cosas, puede aceptarse que las constancias que deja el Secretario en las actas priman sobre la versión de los Congresistas o de los ciudadanos sobre los hechos que acontecen durante el trámite legislativo

3.2.2. Si la Corte llegara a admitir que el senador Rizzeto se ausentó al momento de la votación, dicha situación no puede entenderse como un vicio de tal envergadura que lleve a la declaratoria de inconstitucionalidad del acto legislativo dado que su ausencia no significa el desconocimiento de los pilares esenciales del trámite legislativo, como lo son el principio de publicidad o el debate parlamentario. Al verificarse la Gaceta se encuentra que de 17 de los miembros presentes en la Corporación al momento de la votación, 9 votaron a favor del proyecto y 8 en contra, corroborando así que durante el trámite legislativo no se presentó un vicio que conduzca a la declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo en estudio.

3.2.3. 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. La admisibilidad de los argumentos de los demandantes dependía de la constatación en la Gaceta de una verificación, solicitada por algún Congresista en el momento en que se presentó la supuesta irregularidad.

3.3. Departamento Nacional de Planeación⁴

Solicita a la Corte estarse a lo resuelto a lo que se decida en los expedientes D-8616 y D-8770. En subsidio de lo anterior, solicita que la Corte declare la exequibilidad del acto legislativo 3 de 2011.

3.3.1 Considerando que los procesos correspondientes a los expedientes D-8616 y D-8770 serán decididos de manera previa a la demanda correspondiente al presente expediente, indica que la Corte deberá estarse a lo que allí se resuelva.

3.3.2 Si bien los demandantes presentan una argumentación constitucional orientada a demostrar la infracción de algunas de las disposiciones de la ley 5 de 1992, su argumentación carece de suficiente demostración. De manera particular cabe señalar que la información proveniente de los medios de comunicación acerca de lo ocurrido en la etapa en la que se habría configurado el vicio de formación del acto legislativo, podría interpretarse de diferentes maneras y, adicionalmente, no puede constituir un mecanismo de prueba. No es posible acudir a la noción de hecho notorio a efectos de dar por probado el defecto alegado.

3.3.3 Al margen de lo anterior y admitiendo que hubiere existido una discordancia entre el número de votos y el número de congresistas presentes, ella no tiene la potencialidad de afectar el trámite así como tampoco de convertirse en un obstáculo en el procedimiento que dio lugar a la modificación del acto legislativo.

3.3.4 Los comportamientos inadecuados de algunos de los congresistas no pueden tener como efecto, en ningún caso, la afectación del procedimiento de formación de las normas. Si bastara con estar presente y no votar para afectar el trámite legislativo se estaría estableciendo una especie de autorización de boicot afectando los procedimientos de decisión. Ello habría sido reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1040 de

2005.

3.4. Otras intervenciones

Mediante escrito radicado ante esta Corporación el día 31 de enero de 2012 el ciudadano Hernán Alejandro Olano García, anunciando su condición de Director del grupo de Investigación de Derecho Público de la Universidad de la Sabana concluye, luego de aludir a diferentes cuestiones relacionadas con el contenido del acto legislativo, que de comprobarse las acusaciones de los demandantes, debe declararse la inexequibilidad del mismo por vicios de forma en su expedición.

4. Procuraduría General de la Nación

Solicita a la Corte, estarse a lo resuelto en el proceso en el cual se acumularon los Expedientes D-8762, D-8763, D-8764, D-8765, D-8766, D-8767 y D-8768. Reitera los argumentos presentados en el concepto 5256 del 23 de noviembre de 2011.

4.4.1. Las reglas de las votaciones, establecidas en la ley 5 de 1992, son compatibles con las regulaciones superiores constitucionales previstas en el artículo 375 Superior. En efecto, la Constitución prevé que los proyectos de acto legislativo deben ser aprobados por los congresistas en el primer período legislativo por la mayoría de los asistentes y en el segundo período legislativo por la mayoría de los miembros de la respectiva comisión o cámara. Para establecer estas mayorías resulta necesario que los congresistas voten. Tal votación está regida por lo previsto en la ley 5 de 1992, la cual, por lo tanto, además de aplicable al proceso de formación de los actos legislativos, es relevante para analizar la constitucionalidad de la norma demandada.

4.4.2. Atendiendo lo anterior y considerando que el Senador Rizzeto a pesar de encontrarse en el recinto no votó, debiendo hacerlo, puede constatarse la existencia de un vicio en el proceso de formación del acto legislativo que hubiera podido subsanarse anulando la votación y ordenando repetirla. Ello implica que el vicio subsiste y, en esa medida, se afecta la validez del acto legislativo en el primer debate de la Comisión Primera del Senado de la República.

5. Actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional

Mediante auto de fecha 5 de octubre de 2011 el Magistrado Sustanciador decidió admitir las demandas de inconstitucionalidad presentadas y dispuso, previamente a la fijación en lista, oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes a efectos de que remitieran diferentes documentos relativos al trámite de aprobación del acto legislativo demandado.

Posteriormente, mediante auto de 11 de noviembre de 2011, luego de constatar que no había sido remitida la totalidad de la información solicitada en el auto de fecha 5 de octubre, el Magistrado Sustanciador dispuso requerir al Presidente de la Comisión Primera del Senado y al Secretario de la referida Comisión a efectos de que remitieran la totalidad de la documentación solicitada.

Finalmente y mediante auto de fecha 7 de diciembre de 2011 el Magistrado Sustanciador ordenó, luego de señalar que habían sido recaudadas las pruebas solicitadas, dar cumplimiento a los numerales tercero, cuarto, quinto y sexto del auto de fecha 5 de octubre de 2011.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para pronunciarse sobre el acto legislativo No. 3 de 2011.

2. Existencia de cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia C-332 de 2012

2.1. Alcance y efectos de la cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad

Esta Corporación ha señalado que el fenómeno de la cosa juzgada se predica de aquella situación en la cual un enunciado normativo ha sido objeto de un pronunciamiento de la Corte Constitucional por las mismas razones que son planteadas en una oportunidad posterior.

En aquellos eventos en los cuales la decisión de la Corte ha consistido en la declaratoria de inconstitucionalidad, se activa una prohibición dirigida a todas las autoridades -fundada en el artículo 243 de la Constitución- de reproducir la disposición expulsada del ordenamiento

jurídico. Ahora bien, en los casos en que la decisión de esta Corporación consiste en la declaratoria de constitucionalidad ello impone un mandato, dirigido a esta Corporación, de abstenerse de abordar nuevamente el asunto, salvo aquellos casos en los cuales los referentes constitucionales para el examen hubieren cambiado o se trate cargos diferentes.

Es importante destacar que la decisión concreta que debe adoptar la Corte en eventos en los que se detecta la configuración de la cosa juzgada formal y la determinación previa ha consistido en la declaratoria de constitucionalidad, es diferente según al momento en que sea admitida la demanda. En efecto, si antes de que se produzca tal admisión la Corte ya ha adoptado una decisión lo que procede, según lo establece el inciso final del artículo 6 del decreto 2067 de 1991, es el rechazo de la demanda. Ahora bien si la decisión de la Corte se produce con posterioridad al momento de admitir la demanda de inconstitucionalidad la Corte debe disponer estarse a lo resuelto en la decisión anterior.

Atendiendo las consideraciones expuestas, procede la Corte a establecer la decisión que debe adoptarse en la presente oportunidad.

2.2. El problema de constitucionalidad resuelto en la sentencia C-332 de 2012

En la sentencia C-332 de 2012 la Corte Constitucional se ocupó de examinar un cargo idéntico al descrito en el numeral 3 de los antecedentes de esta providencia. Este Tribunal consideró, en aquella oportunidad, que durante el trámite de adopción de la disposición demandada no se habría incurrido en los vicios de trámite expuestos por los demandantes. Para ello presentó las siguientes consideraciones:

2.2.1. Inició con la descripción de lo ocurrido en la sesión de la Comisión Primera del Senado durante el trámite del tercer debate del proyecto de acto legislativo. Sobre ello la Corte sintetizó lo ocurrido indicando 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; (iii) así mismo, cuando el Secretario llamó a lista a efectos de votar el título del proyecto, el senador Juan Carlos Rizzetto Luces no contestó; (iv) el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona afirmó que el senador Rizzetto Luces se encontraba en el recinto pero se abstuvo de votar; (v) 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; (vi) el senador Juan Manuel Galán Pachón suscribió la constancia dejada por el senador Avellaneda; (vii) 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 ésta había sido reglamentaria.

2.2.2. Una vez descrito el procedimiento surtido, esta Corporación señaló que resultaba necesario tener en cuenta que el Secretario General de la Comisión Primera del Senado certificó que efectivamente el senador Rizzetto no contestó en ninguna ocasión los diversos llamados que se le hicieron para emitir su voto. Adicionalmente indicó que 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. Igualmente sostuvo que 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).

2.2.3. Atendiendo tal circunstancia la Corte consideró que procedía la aplicación del principio in dubio pro legislatoris, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento y en aplicación del principio democrático, aquélla debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. 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.

2.3. Conclusión

De la confrontación entre el problema constitucional examinado y resuelto en la sentencia C-332 de 2012, de una parte, y el cargo único formulado en la presente oportunidad, de otra, puede constatarse que se configuran los elementos definitorios de la cosa juzgada constitucional en relación con tal cuestionamiento y, en consecuencia, se impone que la Corte se esté a lo resuelto en la mencionada providencia.

III. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-332 de 2012, que declaró EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el Acto Legislativo 3 de 2011.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 A pesar de lo indicado en las demandas, según el acta No. 30 de 2010 publicada en la página de web de la Secretaria del Senado, la sesión en la que se aprobó el proyecto se llevó a cabo el día 25 de noviembre de 2010.

2Intervino mediante escrito suscrito por la Dra. Ángela María Bautista Pérez, apoderada del Ministerio del Justicia y del Derecho. Escrito radicado en la Corte Constitucional el día 17 de

enero de 2012.

3Intervino mediante escrito suscrito por la Dra. Lina Quiroga Vergara, apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Escrito radicado en la Corte Constitucional el día 17 de enero de 2012.

4Intervino mediante escrito suscrito por la Dra. Stella Carolina Galvis Núñez, Coordinadora de Asuntos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica. Escrito radicado en la Corte Constitucional el día 17 de enero de 2012.