

Sentencia C-477/06

COSA JUZGADA FORMAL-Configuración

Referencia: expedientes D-5997 y D-6001

Demandantes:

Roberto Rafael Bornacelli Guerrero y Jorge Alberto Vera Quintero, respectivamente

Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005.

Magistrado Ponente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Roberto Rafael Bornacelli Guerrero y Jorge Alberto Vera Quintero, respectivamente solicitó a esta Corporación que declare inexecutable el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005. La demanda fue admitida por el Magistrado ponente mediante auto de 7 de octubre de 2005.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, resaltando la parte demandada:

Ley 974 de 2005

por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas

(...)

Capítulo III

Disposiciones finales

(...)

Artículo 20 transitorio. Para todos los efectos legales y presupuestales, autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el periodo legislativo 2002-2006, sí así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos.

El Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilien los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilien.

El Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos

correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiado de los Movimientos o Partidos Políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado.

La presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

[...]"

III. LA DEMANDA

Roberto Rafael Bornacelli Guerrero, por un lado, y Jorge Alberto Vera Quintero y Gabriel Fontal Grisales, por otro, presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 "Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas", por considerar que desconocen los artículos 1º, 4º, 58, 83, 109, 152, 153 y 158 de la Constitución Política, y el preámbulo y el artículo 13 de la Constitución Política, respectivamente.

1.1. Demanda contra el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005 por desconocer los artículos 1º, 4º, 58, 83, 109, 152, 153 y 158 de la Constitución Política (Proceso D-5997)

1.1.1. El demandante considera que la norma acusada desconoce el principio de irretroactividad de la ley y la protección de los derechos adquiridos, consagrados en los artículos 29 y 58 de la Constitución Política. A su juicio, “se consideran como adquiridos los derechos surgidos en consecuencia del cumplimiento de las hipótesis de hecho establecidas por la ley”, consecuencia jurídica amparada constitucionalmente. En tal medida, el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 “pretende modificar situaciones jurídicas consolidadas, ya consumadas bajo las reglas establecidas por la Ley 130 de 1994, sin que haya autorización constitucional para excepcionarlas a posteriori.” Dice la demanda,

“(…) habida cuenta que las asignaciones que corresponden a los partidos y movimientos políticos, distribuidas antes de la expedición y promulgación de la Ley 974 de 2005, respecto de campañas pasadas, ya entraron a hacer parte del patrimonio de dichos sujetos de derecho, mal puede una ley posterior exigir su devolución, ya que sobre dichas sumas de dinero se ha consolidado un derecho de carácter subjetivo, que recibe amparo constitucional.

Desconocer la circunstancia señalada constituye una flagrante violación del artículo 58 de la Constitución Política, dado que se estaría dando una aplicación retroactiva a una ley.”

1.1.2. El demandante considera que la norma acusada viola los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima (artículos 1º, 4º y 83 de la Constitución Política) “al generar un cambio sorpresivo en el régimen de financiación sobre situaciones ya consumadas”. La demanda desarrolla su argumento en los siguientes términos,

“En sí misma la confianza legítima exige a las autoridades y a los particulares mantener coherencia y respeto por los compromisos adquiridos en el tráfico jurídico.

Debido a lo anterior, el principio ahora en estudio se utiliza como instrumento para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando el Estado a través de alguno de sus órganos ha generado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al variar repentinamente esas condiciones.

La confianza legítima no limita la potestad normativa del Congreso, ya que el principio en cuestión no puede ser utilizado para impedir cambios legislativos, de hecho su alcance se circunscribe a garantizar que haya suficiente tiempo y medios para acomodarse a las nuevas regulaciones.

(...) el cambio introducido por el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005, genera un cambio sorpresivo en el régimen de financiación sobre situaciones ya consumadas, que afecta derechos fundamentados de partidos y movimientos que tuvieron la convicción objetiva de haber tenido derecho a la asignación de determinados recursos.

(...) en el caso de la referencia es claro que se está sorprendiendo a los partidos y movimientos constituidos en el momento de la campaña electoral de 2002 con una norma de carácter retroactivo que, en lugar de ayudar a su fortalecimiento, busca por el contrario, su desintegración en un punto fundamental como lo es el de la financiación estatal de la política.”

1.1.3. El demandante considera que la norma acusada viola los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, por cuanto de acuerdo con estos, el Congreso de la República debe regular mediante ley estatutaria la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, mediante el trámite especial, diseñado para estos casos. Señala la demanda que

“(…) el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 introduce una modificación sustancial de carácter temporal al régimen de financiación contemplado en el título IV de la Ley 30 de 1994, dado que la norma en cita crea un nuevo criterio, con aplicación hacia el pasado, para la distribución y la liquidación de las asignaciones públicas, que correspondieron a los partidos y a los movimientos y partidos políticos de la campaña de 2002.

En efecto, si se analiza el tenor literal de las reglas contempladas en el Título IV de la Ley 130, es claro que en dicho conjunto normativo no se prevé medidas particulares en materia de financiación para los eventos de desafiliación de los movimientos o partidos, razón por la cual puede afirmarse que el artículo 20 transitorio pretende crear una excepción a las reglas generales de financiación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ahora bien, dado que la financiación de los partidos y los partidos es un elemento básico que determina el sistema político y el gobierno democrático, al ser este un aspecto que por su trascendental importancia, además de recibir expresa mención en la Constitución, debe ser regulado mediante ley estatutaria, es claro que cualquier modificación, por temporal que sea, debe ceñirse al trámite calificado de ley estatutaria, dado que hacer lo contrario contraviene los artículos 152 y 153 de la Carta.”

1.4. El demandante considera que la norma acusada viola el artículo 109 de la Constitución, pues desde un punto de vista formal éste limita la contribución de los gastos electorales, circunscribiendo dicha ayuda a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, respecto de campaña ya realizada, con base en los votos depositados, no es una contribución a las bancadas. Dice la respecto,

“En ningún momento la Carta establece como beneficiarias de las contribuciones estatales a las bancadas, dado que éstas no son sujetos de derechos en el sistema electoral colombiano, sino una mera forma de organización de las actuaciones de los partidos y movimientos

políticos.

(...) los beneficiarios de la financiación pública son los partidos y movimientos políticos, no las personas naturales que los constituyen. Habida cuenta de ello, es pertinente señalar que, en materia de financiación, la obligación del Consejo Nacional Electoral se circunscribe a reconocer a los partidos y movimientos las asignaciones que a por ley tengan derecho, siendo obligación de aquellos (de los partidos y movimientos) distribuir asignaciones entre sus candidatos acorde a sus propios estatutos.”

1.5. Finalmente, el demandante acusa al artículo acusado de desconocer el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 158 de la Constitución. Dice al respecto la demanda,

“(...) el objeto de la Ley 974 de 2005 es el de reglamentar la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas, y adecuar el reglamento del Congreso de la República a dicha realidad.

(...) desde un punto de vista formal la actuación en bancadas no debería afectar el régimen de financiación de los partidos y movimientos políticos, por ese motivo crear nuevas reglas para el régimen de financiación parece desbordar el objeto de la ley.

(...) la alteración del régimen de financiación de partidos y movimientos políticos no parece guardar relación teleológica o de conexidad con las funciones y atribuciones de las bancadas, razón por la cual ese tema en concreto debería ser excluido de la Ley 974.”

1.2. Demanda contra el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005 por desconocer el artículo 13 de la Constitución Política (Proceso D-5997)

Los demandantes consideran que el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 desconoce el principio de igualdad (artículo 13, CP), pues a su juicio,

“(…) se cercena la protección y trato de las autoridades que expiden las leyes a algunos miembros de corporaciones públicas elegidas por voto popular; no se recibe de éstas la misma protección para los diputados y concejales que fueron elegidos en el período constitucional que señala la norma vetada y así gozar de los derechos de desafiliarse como sí se les permite a los congresistas en la circunstancia que en la misma norma acusada y se crea en consecuencia una discriminación de aquellos ante los Representantes a la Cámara.

(…)

Se observa a juicio de los recurrentes, una discriminación por lo antes planteado, pero digamos en gracia rediscusión que existe un trato diferente y no una discriminación, al permitir que sólo los Representantes como lo indica la norma acusada, gocen de la prerrogativa que en la misma norma se establece. Es un trato diferente al que se da para con los demás ciudadanos elegidos por voto popular u aspirantes a ocupar una curul en las corporaciones públicas, frente a la situación igual de los citados Representantes, y que no constituye un fin constitucionalmente lícito, ya que es, digamos, un ejemplo en referencia a los partidos tradicionales, tan liberal o conservador es el aspirante a la Cámara de Representantes, como el aspirante a ocupar una curul en la дума departamental o Concejo Municipal.”¹

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Procurador General de la Nación intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte Constitucional

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(1) Declararse inhibida para hacer pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad de la expresión “para todos los efectos legales y presupuestales autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el período legislativo 2002-2006, si así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos políticos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos”, contenida en el artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005, por carencia actual de objeto.

(2) Declarar inexecutable los segmentos normativos que señalan que “el Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilien los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilien” y “el Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiliado de los Movimientos o Partidos políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado”, los cuales hacen parte del artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005.

2. El concepto del Ministerio Público advierte que el artículo transitorio 20 en cuestión trata

dos asuntos. Por un lado (i) autoriza a los Representantes a la Cámara para afiliarse a un movimiento o partido político distinto de aquel que les otorgó el aval para las elecciones correspondientes al período 2002-2006 con el fin de afiliarse a otro partido o movimiento político y por otro, (ii) otorga al Consejo Nacional Electoral la Facultad para proferir la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los partidos y movimientos políticos de los cuales se desafilien los representantes y la consecuente reasignación.

1.1. En cuanto al primero de los aspectos se dice,

“Sobre el primer tópico, considera el Ministerio Público que es procedente que la Corte Constitucional se declare inhibida para hacer pronunciamiento de fondo en relación con el inciso primero del artículo 20 transitorio, en estudio, toda vez que dicha norma fijó un término hasta el 16 de diciembre de 2005, para que los Representantes a la Cámara se desafiliaran de los partidos que les dieron su aval en las elecciones parlamentarias que los eligieron para el período legislativo 2002-2006 y se procedería a su afiliación a otros movimientos políticos (...)”²

1.2. En cuanto al segundo aspecto de la norma, para el Procurador (1) otorgar facultades al Consejo Nacional Electoral para hacer la reliquidación y reasignación de recursos provenientes del erario excede las materias a las cuales debía referirse esta ley, en los términos del artículo 151 de la Constitución; (2) reliquidar recursos públicos que en virtud de leyes especiales corresponde a los partidos y movimientos políticos, para reasignarlos, resulta ser una materia ajena al tema de la intervención de los congresistas en los debates parlamentarios a través del sistema de bancadas para racionalizar el funcionamiento del Congreso, y (3) los temas inherentes a la estructura y funcionamiento de los partidos y

movimientos políticos, de cuya entidad hace parte la financiación de los mismos, son objeto de reserva de ley estatutaria.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República.

2. Cosa juzgada formal respecto del artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005.

El 7 de junio de 2006, mediante sentencia C-453 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió declarar inexecutable el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005, por vicios de procedimiento en su formación.

En consecuencia, la Corte Constitucional se estará a lo resuelto por la sentencia C-453 de 2006.

VI. 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-453 de 2006, en la cual se declaró inexecutable el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Los demandantes presentaron originalmente cargos contra la norma por desconocer,

también, el preámbulo y los artículo 2º, 107 y 293 de la Constitución Política. El magistrado ponente sólo admitió el cargo contra el artículo 13 y, posteriormente, el 12 de octubre de 2005

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter