

Sentencia C-490/12

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

COSA JUZGADA EN MATERIA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional/COSA JUZGADA CONSTITUCIONALIDAD-Eventos en que procede

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el fenómeno de cosa juzgada constitucional tiene lugar cuando la Corte Constitucional ha emitido un pronunciamiento previo sobre la misma norma que en una nueva demanda se acusa. Este fenómeno puede ser absoluto o relativo. La Corte señaló lo siguiente al respecto en la sentencia C-976 de 2002: “La primera [la cosa juzgada absoluta] opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda [la cosa juzgada relativa], admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones: a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”. En resumen, existe una “presunción de control integral”, en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta.”

Referencia: expedientes D-8755, D-8756, D-8757, D-8758, D-8759, D-8760 y D-8761

Demanda de inconstitucionalidad el Acto Legislativo No. 03 de julio de 2011.

Demandante: María Janeth Rodríguez y otros

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintisiete (27) de junio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo

Mendoza Martelo,-quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Adriana María Guillen Arango, Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1 ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, y de forma independiente, los ciudadanos María Janeth Rodríguez, Aristóbulo Lozano Espejo, Euripides Gutiérrez Conde, Raquel Ruiz Céspedes, Otalvaro Castañeda Hernando, Alejandro Tiquidimas Fernández y Miguel Ángel Agudelo Gutiérrez demandaron la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 03 de julio de 2011.

Mediante sesión llevada a cabo el diecinueve (19) de septiembre de dos mil once (2011), la Sala Plena resolvió acumular las siete demandas para ser resueltas conjuntamente en la misma sentencia.

Mediante auto del cinco (5) de octubre de dos mil once (2011), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió las demandas presentadas, por cuanto cumplían con los requisitos que exige el Decreto 2060 de 1991 y la jurisprudencia de la Corporación.

En atención a lo anterior, ordenó por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al presidente del Congreso de la República, remitir a esta Corporación: (i) certificación del quórum y desarrollo de las votaciones en el tercer y quinto debate del proyecto que dio origen al Acto Legislativo No. 3 de 2001, con el numero exacto de votos con que fue aprobado en cada uno de esos debates -votos emitidos, votos afirmativos, votos negativos, abstenciones y excusas para votar, si las hubo-; (ii) en caso de haberse dado votación nominal, informe sobre el sentido del voto de los Congresistas que participaron en sus aprobación y (iii) en relación con la votación surtida en tercer y quinto debate, especificar: a) si antes de la votación definitiva registraron otras votaciones y cual fue su resultado, detallando nombres de los Congresistas y el sentido del voto; b) si antes de la votación se verificó el quórum y en consecuencia, la lista de Senadores presentes al momento de la votación; c) si en relación con esas votaciones se presentó alguna solicitud para su anulación, las razones que la sustentaron y el sentido de la decisión y; d) explicar si el Congreso a hecho uso en alguna oportunidad del artículo 123, numeral 4 de la Ley 5ª de 1992.”

De la misma manera el Magistrado Sustanciador invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Rosario, Sergio Arboleda, Sabana, Externado, Andes, Nacional de Colombia, Libre de Bogotá, del Norte y de Barranquilla, Bolivariana y del Sinú en Montería, al Instituto de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en este debate. De igual manera, comunicó del inicio del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia, y al Presidente del Congreso de la República. Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

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”

1.2 LAS DEMANDAS

Los ciudadanos María Janeth Rodríguez, Aristóbulo Lozano Espejo, Eurípides Gutiérrez Conde, Raquel Ruiz Céspedes, Otalvaro Castañeda Hernando, Alejandro Tiquidimas Fernández y Miguel Ángel Agudelo Gutiérrez interponen acción pública de inconstitucionalidad en idéntico texto, por tanto, y en vista que las mismas fueron acumuladas, se hará un solo resumen de sus argumentos.

1.2.1 Los accionantes aducen que el trámite mediante el cual fue aprobado el Acto Legislativo 3 de 2011 incurrió en un vicio por desconocimiento del artículo 375 Superior. En consecuencia, solicitan se declare la inexecutable total de dicha reforma constitucional.

1.2.2 Sobre el particular sostienen que la Carta Política, en su artículo 225, establece un trámite específico para la aprobación de actos legislativos. En este sentido “debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos periodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura.”

1.2.3 Por su parte, el Reglamento del Congreso dispone que el número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva Corporación al momento de votar, si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición (artículo 23 Num. 4). No obstante lo anterior, exponen los demandantes que el 24 de noviembre de 2010, fue aprobado en “quinto debate” (sic) en la Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto de Acto Legislativo, por 9 votos a favor y 8 en contra, encontrándose ese día en el recinto 18 senadores presentes. Por este motivo, se incurrió en un vicio de procedimiento en la expedición del mencionado Acto, específicamente por violación de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 23 del Reglamento del Congreso.

1.2.4 En este orden de ideas afirman los accionantes 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”

1.2.5 Agregan que “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 reconocimiento, 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, guardó (sic) silencio, Rizzetto no registró (sic) su voto, es decir, al ser llamado por el señor secretario, guardó (sic) silencio de cómo votar.”.

1.2.6 Por lo anteriormente expuesto concluye que se produce una transgresión al Reglamento del Congreso, que, en últimas, vulnera el artículo 375 de la Constitución Política, dado “que no se surtieron los pasos para lograr la aprobación del Acto Legislativo.”

1.3.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho intervino en el proceso de referencia con el fin de solicitar a la Corte declararse INHIBIDA para conocer del fondo del asunto.

1.3.1 En primer lugar, señala que las demandas coinciden en acusar el Acto Legislativo No. 3 de 2011 de infringir el artículo 375 de la Constitución Política, por haber sido proferido desconociendo el trámite exigido en el reglamento del Congreso -Ley 5ª de 1992-, específicamente los artículos 225 y 23 numeral 4º, en vista que el mismo, fue aprobado en quinto debate por la Comisión Primera del Senado con 9 votos a favor y 8 en contra estando presentes 18 congresistas, incurriendo así, en un vicio del procedimiento, puesto que al no votar todos los congresistas presentes en el recinto, el Presidente debió convocar a nueva votación, lo cual no se llevó a cabo.

1.3.2 Manifiesta la interviniente que en las demandas se transcribe el artículo 225 de la Ley 5ª de 1992, mencionándolo erróneamente como un artículo de la Constitución Política, igualmente respecto a la votación, mencionan el numeral 4º del artículo 23 del Reglamento del Congreso, siendo en realidad el numeral 4º del artículo 123 de la misma ley; adicionalmente transcriben apartes de la sentencia C-1043 de 2005 incluyendo salvamentos de votos.

Así las cosas, la interviniente manifiesta que los actores no especifican ni desarrollan argumento alguno sobre cuál de todos los requisitos señalados en el artículo 375 de la Constitución Política es el que se encuentra vulnerado, y qué relación existe entre el trámite omitido y el respectivo requisito de constitucional, dejándole a la Corte la tarea de reconstruir el cargo específico de inconstitucionalidad, lo cual según la misma Corporación no le corresponde.

De lo anterior expuesto, considera el Ministerio que no existen en la demanda suficientes elementos que le permitan a la Corte efectuar un análisis de fondo sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo acusado.

1.3.2 Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal interviene con el fin de rendir el concepto solicitado la INEXEQUIBILIDAD en relación con las demandas de inexecuibilidad de que tratan los procesos D-8755, D-8756, D-8757, D-8758, D-8759, D-8760 y D-8761.

1.3.2.1 Sostiene, en primer lugar, que la reforma a la Constitución debe realizarse con acatamiento a las normas que en ella se establece. Entre tanto, la Constitución vigente dedica su título XIII a consagrar la manera en que debe ser reformada. En efecto, ello puede hacerse o a través de acto legislativo aprobado por el Congreso de la República o mediante referendo o por una asamblea constituyente especialmente convocada para ello. En cuanto al trámite y aprobación de los proyectos de actos legislativos, conforme a los artículos 151 y 375 de la Constitución Política, es deber del Congreso acatar las normas contenidas en su reglamento,

1.3.2.2. En este caso, la reforma contenida en el Acto Legislativo No. 03 de 2011 “por la cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”, fue adoptada por el Congreso, conforme al artículo 375 de la Constitución Política bajo los preceptos de ley 5ª de 1992. El artículo 123 de dicha normatividad consagra que cada Congresista solamente emite un voto; que en las comisiones permanentes no pueden votar otros Congresistas distintos a quienes las integran; que el voto es personal, intransferible e indelegable; que la votación de cualquier proposición debe hacerse luego de sometida a discusión, salvo las excepciones que el propio reglamento establece; que debe estar presente el secretario; y que “el número de votos, en toda votación debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva Corporación al momento de votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición”, asimismo el artículo 127 de la misma ley establece “entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido // para abstenerse de hacerlo solo se autoriza en los términos del presente reglamento”.

El interviniente manifiesta que aplicadas las consideraciones precedentes, es claro entonces que en el trámite del proyecto que se convirtió en el Acto Legislativo demandado, se encuentra plenamente demostrado que en la sesión en que fue votado se encontraban presentes 18 de los 19 Congresistas, igualmente se encuentra establecido que de los 18 presentes el Senador Juan Carlos Rizzetto se abstuvo de votar, aduciendo como excusas que al momento de la votación “se encontraba haciendo algunas consultas”, excusa no contemplada en el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992, por lo tanto, se encuentra demostrado que el número de votos -17- no coincidió con el número de Senadores Presentes.

Resalta el interviniente que lo anterior lleva a concluir que por una grave omisión de las normas que regulan el ejercicio de la función que en este caso se cumplía por el Congreso de la República para reformar la Constitución, no solo se quebrantaron las normas mencionadas de la Ley 5ª de 1992, sino que también, se produjo violación a lo preceptuado en el artículo 151 de la Carta y con ello, no se le dio cumplimiento al artículo 375 de la Constitución.

1.3.3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia solicitando a la Corte declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo No. 03 de 2011, toda vez que los hechos en los cuales se basan los demandantes para argumentar que se violó el artículo 375 de la Constitución, no pueden ser considerados como un vicio dentro del trámite.

1.3.3.1 Sostiene el interviniente que los aquí demandantes argumentan que el referido Acto Legislativo, viola el artículo 375 de la Constitución debido a que durante el tercer debate del Senado (se aclara que el interviniente hace referencia al tercer debate, siendo en realidad el Quinto) se desconoció lo dispuesto en el artículo 123 del Reglamento del Congreso, el cual establece que el número de votos debe ser igual al número de Congresistas presentes en la Corporación al momento de realizarse la misma.

Destaca el Ministerio que los medios de pruebas con los cuales pretenden los demandantes demostrar vicios del procedimiento en la aprobación del Acto Legislativo no son los idóneos, puesto que para indicar cualquier irregularidad durante el trámite legislativo, el medio de prueba más eficaz es la Gaceta del Congreso. En estos términos, según lo dispuesto en los artículos 36 y 47 la Ley 5ª de 1992, es el Secretario de cada Cámara quien da fe de todo lo ocurrido durante el debate y votación de los proyectos de ley, él es, según la lectura de estos artículos, quien lleva y firma las actas debidamente, informa los resultados de las votaciones que se adelantan en cada Corporación y dispone la publicidad de la Gaceta del Congreso.

Por tanto, y debido a que la Gaceta es el medio de publicidad de todo el proceso para la aprobación de un Acto Legislativo, pues a través de ella, se cumple la función del Secretario de consignar todo lo que acontece en el recinto donde se surte el trámite legislativo, se convierte en la única prueba válida para evidenciar cada uno de los pasos que se llevaron.

En conclusión, se puede aceptar que las constancias que deja el Secretario en las actas, priman sobre la versión de los Congresistas o ciudadanos sobre los hechos que acontecen durante el trámite legislativo.

1.3.3.2 En ese orden de ideas, el Ministerio indica que de acuerdo con la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional, no todos los defectos de forma que se presentes durante el trámite de creación de una ley, conllevan a una declaratoria de inconstitucionalidad, es así, como la ausencia del Senador Rizzetto no puede entenderse como un vicio de tal envergadura que origine la declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo. Lo anterior, por cuanto, en primer lugar y según lo establecido por el artículo 375 de la Constitución Política, el Acto Legislativo fue aprobado con la mayoría requerida para estos proyectos en primera vuelta y en segundo lugar, en la Gaceta se establece que dentro de los Senadores presentes al momento de iniciarse la votación, no se encontraba el Senador Rizzetto, en este sentido, no se puede afirmar que existió violación al artículo 123 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo tanto, si un Congresista observa que dentro del trámite de votación se presenta una irregularidad, debe solicitar al Secretario una verificación, para que ésta conste dentro del acta, y así se pueda probar lo que realmente ocurrió, la Corte Constitucional se ha manifestado al respecto en sentencia C-1040 de 2005.

En consecuencia, para que fueran válidos los argumentos del actor, era necesario que constara en la Gaceta una verificación, solicitada por algún Congresista en el momento en que se presentó la supuesta irregularidad.

1.3.4 Universidad Externado

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Externado con el apoyo del Centro de Estudios Fiscales -CEF-, solicita a la Corte a que, en primera medida, establezca si los hechos ocurrieron tal y como lo relatan los demandantes o si por el contrario, la situación fáctica presentada no está en concordancia con lo que realmente ocurrió.

En ese orden de ideas, el interviniente anota que del estudio de las demandas no se encuentra un desarrollo argumentativo con el cual se demuestre que la vulneración al numeral 4º del artículo 123 de la Ley 5ª de 1992, violó una norma constitucional; no allegan con la demandas demostración jurídica del quebrantamiento al principio democrático que implique la declaratoria de inconstitucionalidad.

Finalmente manifiesta el interviniente que no se encontró un referente jurisprudencial donde se vislumbre que el desconocimiento del numeral 4º del artículo 123 de la Ley 5ª de 1992, pueda considerarse como un vicio que afecte el principio democrático, en este sentido, se propone a la Corte un juicio de ponderación en el que tenga en cuenta el momento en que se produjo la diferencia de votos, puesto que no es lo mismo que ocurra en plenaria que en Comisión.

En conclusión, por las razones antes dichas se considera que los argumentos de la demanda no tienen fuerza para demostrar jurídicamente vulneración del principio democrático en el proceso de formación del Acto Legislativo 03 de 2011.

1.3.5 Universidad de La Sabana

La Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, intervino en el proceso por medio del Grupo de Investigación en Derecho Público “Diego de Torres y Moyachoque Cacique de Turmequé”, señalando que en el caso de probarse los hechos presentados por los accionantes resulta necesario la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD

Como primer medida, aducen que los aquí demandantes procedieron a presentar en un formato tipo, la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 03 de 2011, habiendo podido proceder en conjunto, para evitar congestión en la administración de justicia.

Considera que si se llegaren a comprobar las acusaciones de los demandantes, se habría producido una violación del Reglamento del Congreso, que a su vez genera una transgresión del trámite establecido en la Constitución. No obstante, en razón de la estructura de la economía y en virtud del principio de conservación del derecho podría mantenerse la reforma.

Adicionalmente, el interviniente manifiesta que el concepto se rindió en iguales términos que en los procesos D-8721, D-8722, D-8723, D-8724, D-8725, D-8726, D-8755, D-8756, D-8757, D-8758, D-8759, D-8760, D-8761, D-8786, D-8791 y D-8792.

1.3.5 Universidad del Norte

La Universidad del Norte solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD del Acto Legislativo 03 de 2011.

En primer lugar, los vicios de procedimiento señalados en la demanda no tienen la vocación de provocar la inexecutable de la norma accionada, puesto que del estudio de las demandas se establece que la acción incoada hace referencia a la inasistencia del Senador Juan Carlos Rizzeto en la celebración del quinto debate, en cuanto a que la ausencia del mismo inclinó la votación hacia la aprobación del Acto Legislativo.

Si bien es cierto la ausencia del Senador en la aprobación del Proyecto del Acto Legislativo es un hecho reprochable, el mismo no tiene la virtualidad de representar una violación sustantiva de las normas constitucionales, en vista que el numeral 4º del artículo 23 de la Ley 5ª de 1992 dispone la necesaria correlación entre el número de congresistas y el número de votos presentes en la sala de debate, pero no por ello, puede colegirse la vulneración sustantiva frente a la inasistencia del Senador.

De conformidad con los planteamientos presentados es claro que tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia ha entendido que no todo vicio formal conlleva a la inexecutable de la ley, puesto que los vicios menores, llamados así por la Corte Constitucional, pueden ser saneados por el paso del tiempo o por medio de una orden de la Corte que ordene la corrección de los vicios subsanables.

Concluye el interviniente señalando que la Corte Constitucional debe negar las pretensiones de la demanda, en la medida en que no se han probado los cargos formulados contra el texto normativo acusado.

1.3.6 Universidad del Sinú

La Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación -Programa de Derecho- Seccional Montería de la Universidad del Sinú solicita declarar INEQUILIBRE el Acto Legislativo 03 de 2011, debido a la existencia de vicios de procedimiento en su expedición que desconocen el artículo 375 Constitucional.

Aduce que resulta ser un hecho notario que en la sesión del 24 de noviembre de 2011, el Senador Rizzetto se encontraba dentro del recinto en el momento de la votación y no se pronunció. En efecto, el Acto Legislativo demandado fue aprobado en quinto debate por 9 votos a favor y 8 en contra, en la Comisión Quinta del Senado, no obstante, en dicha Comisión estaban presentes 18 Congresistas, sin embargo, solo votaron 17, circunstancia que produjo la aprobación del proyecto.

Así las cosas, manifiesta la interviniente que lo anteriormente señalado configura un vicio del procedimiento en la expedición de dicho Acto Legislativo, en vista que al abstenerse un Congresista de votar, el Presidente de esta corporación debió anular la votación y ordenar su repetición, hecho que no ocurrió, pese a las solicitudes respetuosas de varios Congresistas en el debido momento y en el mismo recinto.

2. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto, rindió concepto en relación con las demandas acumuladas en contra del Acto Legislativo 03 de 2011 y solicita la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del acto legislativo.

2.4.1 En primer lugar, en cuanto al planteamiento de las demandas sintetiza que los actores atacan el acto en razón a que no se respetó la regla según la cual el número de votos debe ser igual al número de Congresistas presentes al momento de votar- Aducen que en el quinto debate del proyecto del referido acto, con el cual se iniciaba la segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la Republica, fue aprobado con 9 votos a favor, 8 en contra y con la presencia de un Senador que no votó.

En ese orden de ideas, corresponde establecer si en el proceso de formación del Acto Legislativo, se vulneró la regla establecida en el artículo 123 No. 4 de la ley 5ª de 1992, según la cual el número de votos debe ser igual al número de Congresistas presentes al momento de votar.

Sobre el particular el Ministerio Público aclara que los demandantes yerran en señalar el debate correspondiente, pues no se trata del quinto debate, o del primer debate del segundo periodo, sino del tercer debate del proyecto, valga decir, del primer debate en el Senado de la República en el primer periodo.

En este orden de ideas, se hace necesario analizar tanto el alcance del artículo 123.4 de la Ley 5ª de 1992, como revisar lo ocurrido en la Comisión Primera del Senado de la República, en particular en la sesión del 25 de noviembre de 2010.

2.4.2 Así las cosas, en vista que el artículo 123.4 de la Ley 5ª de 1992 rige el proceso de formación de los actos legislativos, se debe incorporar al bloque de constitucionalidad, para conformar el parámetro de juicio, en este caso, adicionalmente se requiere establecer si esta norma implanta un requisito esencial que tiene un alcance constitucional relevante, o si por el contrario se trata de un simple trámite legal sin mayor relevancia, al respecto, el Procurador trae a coalición lo precisado por la Corte en sentencia C-1043 de 2005

2.4.3 Por otra parte, indica que las reglas de las votaciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, son compatibles con las regulaciones constitucionales previstas en el artículo 375 de la Constitución, por lo tanto, el voto es una obligación de los Congresistas. Esta votación está prevista en el Reglamento del Congreso, el cual, además de ser aplicable al proceso de formación de los actos legislativos, es relevante para analizar la constitucionalidad de la norma sub examine.

En cuanto a lo ocurrido en la sesión del 25 de noviembre de 2011, en la Comisión Primera del Senado de la República, el Procurador señala que pese haber 18 Senadores presentes en el momento de la votación, solo se presentaron 17 votos, absteniéndose de votar el Congresista Juan Carlos Rizzetto, lo que sólo podría estar justificado si se hubiera tratado de alguno de los supuestos previstos en el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992, sin embargo, no hay evidencia que el Senador se hubiese excusado de votar.

2.4.4 Por lo tanto, se establece que al estar presentes 18 Senadores, pero haber votado

17, era menester que el Presidente del Congreso anulara la votación y ordenara repetirla, así lo expuso el Senador Hernán Andrade Serrano, según aparece en la Gaceta del Congreso 037 de 2011.

En conclusión, el vicio constatado en el proceso de formación del Acto Legislativo 03 de 2011, habría podido subsanarse anulando la votación y ordenando repetirla, sin embargo, ello no se hizo, subsistiendo el vicio y afectando la validez de la votación, en vista de esta circunstancia se solicita a la Corte que declare ESTARSE A LO RESULETO en el proceso en el cual se acumularon los expedientes D-8762, D-8763, D-8764, D-8765, D-8766, D-8767, D-8768.

3. CONSIDERACIONES

3.1 COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 1 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 3 de 2011.

3.2 EXISTENCIA DE COSA JUZGADA SOBRE EL PROBLEMA JURÍDICO PRESENTADO POR LOS ACCIONANTES

Los accionantes, de forma separada, pero con idéntico texto, solicitan la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo No. 3 de 2011 al considerar que en el trámite de expedición del mismo se presentó un vicio en el procedimiento, específicamente en la sesión del 25 de noviembre de 2010 en la Comisión I del Senado, en tercer debate, el senador Juan Carlos Rizzeto se abstuvo de votar a pesar de hallarse en la deliberación. Es por ello que para los accionantes la votación obtenida no coincidía con los congresistas presentes, razón por la cual resultaba necesario anular la votación y ordenar su repetición.

La Sala advierte que ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional en relación con dicho problema jurídico. En efecto, esta supuesta irregularidad fue analizada por este Tribunal mediante Sentencia C-332 de 2012. En ella se consideró que no se había constatado 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 Rizzeto se encontraba presente durante la discusión del mismo. De igual manera, señaló la Corte que ninguno de los miembros de la Comisión I del Senado solicitó la verificación del quórum, para controvertir la decisión de la Mesa Directiva, tal y como lo dispone el Reglamento del Congreso. Por el contrario, según constancia del Secretario de la Comisión I del Senado, en ninguna de las votaciones del 25 de noviembre de 2010 sobre el proyecto en cuestión, “el Senador Juan Carlos Rizzeto 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 *in dubio pro legislatore*.

3.2.1 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el fenómeno de cosa juzgada constitucional tiene lugar cuando la Corte Constitucional ha emitido un pronunciamiento previo sobre la misma norma que en una nueva demanda se acusa. Este fenómeno puede

ser absoluto o relativo. La Corte señaló lo siguiente al respecto en la sentencia C-976 de 2002:

“La primera [la cosa juzgada absoluta] opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda [la cosa juzgada relativa], admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”. En resumen, existe una “presunción de control integral”, en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta.”¹

3.2.2 En consecuencia, y teniendo en consideración que en el presente asunto la demanda propone los mismos cargos que se debatieron en la Sentencia C-332 de 2012, esta Corporación deberá estarse a lo resuelto en dicha providencia en razón a que la misma ha hecho tránsito a la cosa juzgada constitucional.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, 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 esta oportunidad

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia C-976 del 13 de noviembre de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

17
