

C-584-14

Sentencia C-584/14

INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL-Inhibición para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda

CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-10075

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1695 de 2013 “por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y su dictan otras disposiciones.”

Actor: Andrés de Zubiría Samper

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Andrés de Zubiría Samper solicita a la Corte que declare la inexecutable de la Ley 1695 de 2013 “por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y su dictan otras disposiciones.”

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

2. A continuación se transcribe la norma acusada, de acuerdo con su texto publicado en el Diario Oficial 49.007 de diciembre 17 de 2013:

LEY 1695 DE 2013

(diciembre 17)

por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1. Incidente de impacto fiscal. De conformidad con lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

Artículo 2. Procedencia. El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo.

Parágrafo. Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.

Artículo 3. Competencia. Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que

presentó la ponencia de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente.

Artículo 4. Partes. Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:

1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal.

Artículo 5. Presentación y sustentación del incidente. La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, dentro del término de ejecutoria. Una vez revisado que se haya presentado en término, el juez concederá la apertura del incidente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de apertura del incidente.

El incidente se sustentará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.

Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.

Artículo 6. Contenido del incidente. La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.

3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Parágrafo. A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 7. Rechazo del incidente. La Corporación rechazará incidente, mediante auto susceptible de reposición, y ordenará la devolución de sus anexos en los siguientes casos:

1. Cuando se presente por fuera del término previsto en la presente ley.

2. Cuando habiendo sido inadmitido no se hubiere corregido el incidente dentro de la oportunidad legalmente establecida.

Artículo 8. Inadmisión del incidente. Se inadmitirá incidente que no reúna el contenido señalado en la presente ley, mediante auto susceptible de reposición, en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte.

Artículo 9. Admisión del incidente. Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos.

El auto que admita el incidente dispondrá:

1. Que se notifique por estado al solicitante.

2. Que se notifique por estado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Que se notifique por estado a las partes que hacían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.

4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes.

La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir sus efectos, salvo que se trate de una acción de tutela.

Artículo 10. Desistimiento del incidente. De conformidad con lo señalado en el inciso 4° del artículo 334 de la Constitución Política, el trámite del incidente de impacto fiscal es obligatorio. Razón por la cual, una vez sea notificado el auto que admite el incidente, no se podrá desistir de este.

Artículo 11. Audiencia de impacto fiscal. Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá participar en la audiencia de que trata el presente artículo, así la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por el Procurador General de la Nación o un Ministro de Gobierno diferente al de Hacienda y Crédito Público.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional.

Parágrafo. Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal.

Artículo 12. Decisión. En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 11 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura,

según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias, de la sostenibilidad fiscal. Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.

Artículo 13. Recurso de insistencia. En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal procederá recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo.

El recurso deberá interponerse ante la Corporación que falle el incidente de impacto fiscal, por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que falle el incidente y deberá contener las razones que lo sustente.

Artículo 14. Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal es contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará el fallo en los términos que determine la alta corporación judicial, buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial. En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional.

Artículo 15. Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Con el fin de evitar alteraciones de la sostenibilidad fiscal, cualquiera de las máximas corporaciones judiciales podrá, en cualquier momento del trámite de una acción judicial, solicitar la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, para conocer su opinión sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para tales efectos, la Corporación le dará a conocer el expediente del respectivo proceso y demás información que considere relevante.

La Corporación podrá adicionalmente plantear interrogantes puntuales al Ministro de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con temas específicos de su competencia.

En ningún caso el concepto que emita el Ministro de Hacienda y Crédito Público se entenderá como la presentación del incidente de impacto fiscal, ni será vinculante para la

respectiva Corporación.

Artículo 16. Con el fin de evitar alteraciones en la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, el juez al momento de proferir una sentencia que condene a un municipio o departamento, deberá tener en cuenta la capacidad fiscal de la entidad territorial para dar cumplimiento a lo ordenado. Para tal efecto, y de conformidad con las condiciones del artículo 15 de la presente ley que resulten aplicables, cualquiera de las máximas corporaciones judiciales podrá, durante cualquier etapa del proceso, solicitar al representante legal de la entidad territorial vinculada dentro del proceso, que emita concepto sobre los efectos de una eventual condena en las finanzas públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Procurador General de la Nación o los Ministros del Gobierno podrán solicitar la apertura del incidente de impacto fiscal, si se altera la sostenibilidad fiscal de un municipio o departamento cuando resulte condenado por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales.

Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

III. LA DEMANDA

3. El demandante considera que la ley acusada es inconstitucional en su integridad, no obstante, en la formulación de cada uno de los cuatro cargos propuestos señala un aparte específico de la Ley 1695 de 2013. Los cargos alegados son: (i) vulneración del concepto de Estado Social de Derecho, previsto en el artículo 1° de la Constitución; (ii) violación del fundamento de la acción de tutela, regulada por el artículo 86 y 241 de la C.P.; (iii) vulneración de la autonomía de las entidades territoriales, consagrada en el artículo 287 C.P. y (iv) violación del “principio” de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 C.P.

3.1. En cuanto al primer aspecto, expresa el ciudadano de Zubiría Samper que el artículo 12[1] al permitir que la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura decidan si procede modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, se afectan potencialmente los derechos económicos, sociales y culturales cuya eficacia es un aspecto definitorio de la cláusula de Estado Social y

Democrático de Derecho. En términos de la demanda: "... lo que está[n] haciendo es dejar en el limbo el precitado concepto de Estado Social de Derecho, en particular con los derechos económicos, sociales y culturales, porque a pesar de existir ya un fallo de carácter definitivo, se puede interponer el Incidente de impacto fiscal para modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia."

Agrega, en el mismo orden de ideas, que el artículo 12 (parcial) viola el principio de seguridad jurídica, que el actor integra a la cláusula de Estado Social de Derecho. Ello debido a que una vez adoptada la sentencia, y por lo mismo quedar cubierta por los efectos de la cosa juzgada constitucional, será posible que en virtud del incidente esta sea modificada, modulada o diferida. Sobre el particular el actor expresa que "... mientras que en el preámbulo y en el texto de la Constitución Política de 1991 se consagra el principio de la seguridad jurídica que tienen como elemento esencial el dar certeza a las decisiones judiciales, como lo son las sentencias, a su vez la Ley 1695/2013 las impacta al permitir que dichos fallos judiciales puedan ser "modulados, modificados o diferidos en sus efectos", lo que puede producir en la práctica es lo contrario a lo establecido en las normas superiores: inseguridad jurídica".

3.2. La demanda sostiene que el inciso final del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013[2] desconoce los artículos 86 y 241 de la Constitución Política porque mientras estos últimos protegen los derechos constitucionales consagrados en los artículos 11 a 40 del Texto Superior, el aparte acusado hace primar la sostenibilidad fiscal sobre tales derechos fundamentales. Enfatiza, a su vez, en que lo previsto en el artículo 12 de la Ley demandada, precepto que determina que frente a los fallos de revisión de tutela el incidente será decidido por el pleno de la Corporación, desconoce la competencia constitucional de la Corte Constitucional como órgano de cierre en materia de revisión eventual de las sentencias de tutela. En ese orden de ideas, a través del incidente de impacto fiscal se termina por remplazar la función de revisión de las sentencias de tutela, función que el artículo 241-9 C.P. corresponde a la Corte Constitucional y no al trámite de dicho incidente.

A juicio del actor lo anterior es evidente de la lectura del artículo 2° de la Ley 1695/13, cuando señala que el incidente procede respecto de todas las sentencias o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, cuando

se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado en el mismo.

3.3. De acuerdo con el actor, el artículo 16 de la Ley acusada viola la autonomía de las entidades territoriales (Art. 287 de la C.P). Esto debido a que posibilita que el inicio del incidente de impacto fiscal lo realice una autoridad nacional, el Procurador General de la Nación o los ministros de Gobierno, y no las autoridades territoriales en desconocimiento de las atribuciones y competencias que le corresponden a las entidades territoriales.

3.4. Por último, la demanda señala nuevamente que el artículo 12 de la Ley 1695 de 2013 desconoce lo que el actor denomina “principio” de sostenibilidad fiscal, incorporado al artículo 334 C.P. Sobre este particular parte de considerar que la jurisprudencia constitucional caracterizó al incidente de impacto fiscal como un espacio de interlocución entre las altas cortes y la Administración, referido al impacto en las finanzas de los fallos adoptados por aquellas. Esta instancia, así comprendida, no tiene como efecto alterar los efectos de cosa juzgada de los fallos adoptados por las altas cortes, pues esto desconocería la Constitución. Empero, la norma acusada dispone al incidente de impacto fiscal como un procedimiento que permite modular, modificar o diferir las citadas sentencias. Estas acciones, a partir de su acepción gramatical, involucran alterar las sentencias en comento, con lo cual se viola la sostenibilidad fiscal, con sujeción al contenido y alcance que de la misma hizo la Corte Constitucional.

De igual manera, proceder a modular, modificar o diferir ilimitadamente en el tiempo los fallos adoptados por las altas cortes, impediría que la sostenibilidad fiscal cumpla con el objetivo esencial que le fue previsto en el artículo 334 C.P., esto es, fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Como lo expresa la demanda “... mientras que nuestra Carta Constitucional adopta el modelo del Estado Social de Derecho, al tiempo que el principio de sostenibilidad fiscal debe ser el instrumento para alcanzar los objetivos de aquella modalidad de organización estatal, por su parte, la Ley 1695 de 2013 es potencialmente un atentado contra la noción del Estado Social (...) al permitirle al Procurador General de la Nación o a un Ministro del despacho presentar un Incidente de impacto fiscal ante una corporación judicial para “modular”, “modificar” o “diferir” los efectos de alguno de sus fallos por el impacto en la

sostenibilidad fiscal, ya que podría hacer nugatorio algún derecho, en especial, las sentencias de revisión de tutela proferidas por la Corte Constitucional, que son precisamente, las que protegen los derechos constitucionales fundamentales.”

Del mismo modo, sostiene el actor que el incidente de impacto fiscal, de la manera como es concebido por la Ley acusada, atenta contra la independencia judicial. Esto debido a que solo corresponde al juez, en este caso a las altas cortes, definir los efectos de sus sentencias y no, como sucede en el caso analizado, que autoridades diferentes puedan obtener la modulación de los fallos.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Mediante escrito formulado por apoderado judicial, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte que se adopte un fallo inhibitorio o, de manera subsidiaria, se declare la exequibilidad de la ley acusada.

Señala que el demandante, a pesar que acusa globalmente la Ley 1695/13, en realidad sus reproches apuntan únicamente hacia determinados artículos, sin que estos sean individualizados, circunstancia que conforme la jurisprudencia constitucional afecta la idoneidad del cargo. De otro lado, dichos cargos globales incumplen el requisito de suficiencia, puesto que desconocen que asuntos como la relación entre la sostenibilidad fiscal y la cláusula de Estado Social de Derecho, así como el principio de cosa juzgada, fueron dilucidados por la Corte en la sentencia C-288/12. Para el interviniente, la insuficiencia de la demanda se demuestra en tanto “... insiste en un punto sustancial que ya fue abordado y definido por la Corte Constitucional, [por ende] no ofrece elementos de juicio adicionales para convencer al juez constitucional de que la regulación legal que se expide en desarrollo del acto legislativo es contraria al mismo. Bastaría, considera esta Secretaría, que la Corte transcribiera los apartes pertinentes de la sentencia mediante la cual revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 03/11 para que los planteamientos de la demanda quedaran saldados.|| En tanto que la Sentencia C-288 de 2012 ya resolvió los puntos en derecho que el demandante vuelve a ventilar a propósito de la regulación legal

del incidente de impacto fiscal, el libelo de la demanda es insuficiente.”

Por lo tanto, advierte que si la Corte opte por adoptar un fallo de mérito, este debe ser de exequibilidad, al existir cosa juzgada constitucional sobre los puntos de debate.

4.2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho formuló intervención en la que solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la Ley demandada. Para ello, parte de considerar que la norma acusada no modifica ni desconoce las previsiones contenidas en el Acto Legislativo 3 de 2011, que introdujo el criterio de sostenibilidad fiscal. Antes bien, se trata solo de su desarrollo legislativo, sin que se adicione nuevas condiciones o reglas, más allá de la reglamentación del incidente de impacto fiscal. Para comprobar este aspecto, el interviniente hace un paralelo entre las normas del incidente y las disposiciones constitucionales reformadas por el mencionado Acto Legislativo.

Indica, de manera específica, que en tanto la reforma constitucional no previó una limitación en ese sentido, bien podía la norma acusada incluir dentro de las sentencias que pueden ser objeto del incidente de impacto fiscal a las adoptadas en sede de revisión de tutela por la Corte Constitucional. Además, ese incidente deberá tramitarse dentro de los límites al principio de cosa juzgada y a la autonomía judicial que fueron previstos en el artículo 334 C.P. Igual sucede respecto de las previsiones relativas a las entidades territoriales, pues el mismo Acto Legislativo prevé esa posibilidad para las diferentes instancias del orden nacional, territorial y local. De allí que el Procurador General y los Ministros puedan invocar el incidente de impacto fiscal, sin que la Constitución prevea una prohibición particular frente a aquellos fallos que conciernan a las entidades territoriales, ello más aún cuando las previsiones superiores afirman, como se reiteró en la sentencia C-288/12, que la intervención del Estado en la economía se predica en los distintos niveles territoriales del país.

De otro lado, afirma que en la citada sentencia la Corte concluyó que el incidente de impacto fiscal es compatible con la cláusula del Estado Social de Derecho, en tanto la regulación constitucional introducida por el Acto Legislativo 3 de 2011 dispone distintas normas de salvaguarda de los derechos fundamentales y de los fines esenciales del Estado.

Idéntica conclusión se predica respecto de la protección del principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica, pues en la misma sentencia se dejó definido que serían las Altas Cortes las que resolverían, en sentido favorable o desfavorable, las solicitudes de modulación, modificación o diferimiento de los fallos objeto de incidente de impacto fiscal. Así, expresa que de la sentencia C-288/12 se colige que "... en la medida en que el incidente de impacto fiscal recaiga sobre los "efectos" de la sentencia y no sobre su contenido y que no se establezca instancia o instrumento alguno que despoje a las altas cortes de adoptar las decisiones que consideren necesarias y pertinentes para la protección de los derechos constitucionales, no se afecta el principio de cosa juzgada ni la independencia judicial, expresión del principio constitucional de separación de poderes. En tal virtud, puesto que estas características del incidente de impacto fiscal se conservan en la Ley que lo desarrolla, la misma no resulta violatoria tampoco de tales principios constitucionales." En consecuencia, la norma acusada no contradice la Carta Política.

4.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderados judiciales, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que adopte un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, la exequibilidad de la Ley 1695/13.

En primer lugar, advierte el Ministerio que la demanda no cumple con el requisito de suficiencia, para lo cual expresa idéntico argumento al planteado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

En segundo término, pone de presente cómo la norma acusada es apenas el desarrollo legal del Acto Legislativo 3 de 2011 y se atiene a lo considerado por la Corte en la sentencia C-288/12, en el sentido que el incidente de impacto fiscal es una instancia de diálogo ante las altas cortes, "... donde aquellos que cuentan naturalmente con la información técnica para determinar las implicaciones de un fallo en las finanzas públicas, informan a los jueces sobre el impacto de las decisiones que toman y, así, estos puedan proceder a modular, modificar o diferir los efectos de sus fallos. De esta forma, se mantiene la fórmula concebida en la Constitución de proteger el sentido de la decisión del juez." Agrega que en lo que se refiere a los funcionarios legitimados para promover el incidente, así como en lo relativo al procedimiento y las instancias aplicables, la Ley acusada se ajusta por completo

a lo determinado por el artículo 334 C.P. Incluso, la norma demandada tiene por objeto cumplir con lo señalado por la Corte en la sentencia C-288/12, en el sentido que el incidente de impacto fiscal solo podría ser aplicado previa regulación legislativa.

Luego de explicar el citado procedimiento, el interviniente concluye que "... la ley tan solo contiene reglas claras y precisas para iniciar, tramitar y terminar el incidente de impacto fiscal. Estas reglas, además, reconocen el mandato constitucional que establece que mediante el incidente no se podrá desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales, razón por la cual la Ley 1695 de 2013 respetando la naturaleza especial de la acción de tutela y la primacía de los derechos fundamentales, incorporó normas que tienden a la protección efectiva de los derechos fundamentales mediante la acción de tutela." En ese orden de ideas, no es acertado concluir que la norma acusada desconozca la cláusula de Estado Social de Derecho, puesto que antes bien, el incidente de impacto fiscal está unívocamente dirigido a salvaguardar los derechos y a garantizar su eficacia efectiva.

Ahora bien, frente al cargo por violación del principio de cosa juzgada, el Ministerio expresa que la demanda apenas hace una afirmación en ese sentido, pero no explica las razones que fundamentan ese cargo. Sin embargo, considera que la sentencia C-288/12 determinó los argumentos que hacen compatible al incidente de impacto fiscal con el aludido principio y que, antes bien, demuestran que el incidente tiene por objetivo materializar los fallos que adoptan las altas cortes y que conllevan serias alteraciones a la sostenibilidad fiscal.

Por esta misma razón, advierte que el incidente regulado por la norma acusada no contradice ni los derechos fundamentales, ni la acción de tutela. Para ello, señala que en consonancia con el artículo 334 C.P. y la interpretación que del mismo hizo la sentencia antes citada "[l]a finalidad del incidente de impacto fiscal no es dar a las partes de un proceso o trámite judicial una nueva oportunidad para atacar las decisiones judiciales de primer o segundo grado o de revisión de tutela, sino "evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal" a través de la facultad que se le otorga a la máxima corporación judicial que profirió la sentencia de modular, modificar o diferir los efectos del fallo. || Este procedimiento constitucional procede una vez la sentencia que altera la sostenibilidad fiscal haya sido proferida. (...) Una vez proferida la sentencia queda cobijada por los efectos

estrictos de la cosa juzgada, lo que significa la imposibilidad de reversar la decisión, por tal razón, la finalidad del incidente de impacto fiscal se circunscribe a los efectos del fallo, que son diferentes al sentido del fallo en sí mismo considerado.” Al respecto, resalta como la sentencia C-288/12 distinguió entre la sentencia y sus efectos, con el fin de indicar que el incidente de impacto fiscal no puede alterar lo fallado, sino solo permitir una instancia de diálogo con miras a definir si es procedente pronunciarse sobre el modo en que la sentencia será ejecutada, más no sobre las órdenes de protección que establece, las cuales son inmutables.

El incidente, del mismo modo, en nada afecta la facultad de la Corte Constitucional de revisar los fallos de tutela, competencia que tiene carácter constitucional y que no fue modificada por el Acto Legislativo 3 de 2011. Esta reforma constitucional lo que permitió fue formular el incidente de impacto fiscal frente a esos fallos de revisión, pero no interfiere en la competencia de la Corte para adoptarlos. En tal sentido, la ley acusada se ajusta al procedimiento general contenido en el artículo 334 C.P., sin que incida en otros trámites y competencias de raigambre superior.

Señala, en relación con el cargo fundado en la violación de la autonomía de las entidades territoriales, que carece de sentido en cuanto el actor no demostró cómo la ley acusada afecta los derechos de las entidades territoriales contenidos en la Constitución, los cuales se mantienen inalterados. Adicionalmente, no puede perderse de vista que los fallos objeto del incidente de impacto fiscal son aquellos adoptados por las altas cortes, sin que el Acto Legislativo haya distinguido entre sentencias referidas a autoridades nacionales o territoriales. Así, “... por el hecho de que la norma constitucional haya limitado la iniciativa para solicitar la apertura del incidente, no significa que se vulnera la autonomía de las entidades territoriales, por el contrario se les permite beneficiarse de la norma cuando se presente una alteración seria en sus finanzas públicas.”

Por último, en lo que refiere al cargo por vulneración del principio de sostenibilidad fiscal, el interviniente sostiene que no resulta razonable sostener que se vulnera ese principio por parte de la norma acusada, cuando la misma no hace distinto que reglamentar el procedimiento que ya fue previsto por el Acto Legislativo 3 de 2011. A su vez, tampoco puede concluirse que se afecte la independencia judicial, en tanto la misma sentencia C-288/12 determinó, frente a los contenidos de la enmienda citada, que dicha vulneración

era inexistente y que, por ende, el incidente de impacto fiscal era compatible con la autonomía judicial, puesto que eran dichos funcionarios los encargados de decidir sobre su procedencia y que el incidente no desconocía los efectos de la cosa juzgada.

4.4. Intervención del Departamento Administrativo Nacional de Planeación

Mediante intervención suscrita por apoderado especial, el Departamento Nacional de Planeación solicita a la Corte que adopte decisión inhibitoria ante la ineptitud de los cargos formulados o, en su lugar, declare la exequibilidad de la norma acusada.

De manera consonante con los demás intervinientes, el DNP sostiene que buena parte de las acusaciones contenidas en la demanda fueron resueltas por la sentencia C-288/12, por lo que no es acertado reeditar nuevamente ese debate. Insiste, del mismo modo, en que el propósito del incidente de impacto fiscal no es otro que garantizar la eficacia material de los derechos fundamentales, a través de un mecanismo institucional ante las altas cortes y que está supeditado a la decisión judicial. De esta forma, no resulta acertado colegir que la Ley acusada desconozca el Estado Social de Derecho, los derechos fundamentales o la independencia judicial.

Agrega, en igual sentido que lo hizo el anterior interviniente, en que el cargo por violación de los derechos de las entidades territoriales es inepto, en la medida en que la demanda no ofrece argumentos sobre ese particular, más allá de la afirmación en ese sentido. Agrega que esa misma falencia fue identificada por la Corte en la sentencia C-288/12 a propósito de un cargo similar, razón por la cual debe aplicarse en el mismo sentido de decisión.

4.5. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a través de apoderada judicial, interviene ante la Corte con el fin de defender la adopción de una decisión inhibitoria o, en su lugar, la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1695 de 2013.

Para sustentar esta solicitud, la DIAN parte de señalar que los argumentos planteados por el ciudadano de Zúbiría Samper son análogos a los que él mismo expresó en su demanda contra el Acto Legislativo 3 de 2011, respecto a la cual la Corte adoptó fallo inhibitorio en la sentencia C-132/12, como consecuencia de la ineptitud sustantiva de la demanda. Por

ende, al estarse ante idéntica situación, la Sala debe adoptar en esta oportunidad una decisión en igual sentido.

En segundo término, sobre los cargos sobre violación del principio de Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales, el interviniente presenta los mismos argumentos planteados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho. De allí que la Sala considera innecesario sintetizarlos nuevamente.

En tercer lugar, el interviniente indica que la afectación del principio de seguridad jurídica también debe desestimarse, en tanto el incidente de impacto fiscal debe ser formulado dentro del término de ejecutoria del fallo correspondiente, de manera que es infundado el argumento según el cual ese incidente deja en indefinición los efectos de las sentencias proferidas por las altas cortes. Adicionalmente, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el incidente está vinculado exclusivamente con los efectos del fallo, sin que pueda modificar el sentido de la decisión judicial, condición que es, a juicio de la DIAN, reconocida y adoptada por la Ley acusada.

Por último, frente al cargo por violación de la autonomía de las entidades territoriales, la entidad interviniente sostiene que en el marco de la Constitución y la ley, es el Gobierno Nacional al que le corresponde velar por la estabilidad macroeconómica de la Nación, lo cual involucra tanto al ámbito nacional como territorial. De allí que resulte justificado que sean los niveles centrales de la administración los que estén habilitados para promover el incidente. Además, el mismo está unívocamente dirigido a la protección de las finanzas del Estado, sin que ese objetivo se muestre incompatible con el grado de autonomía reconocido a los entes territoriales.

Intervenciones académicas

4.6. Universidad del Rosario

El profesor Manuel Alberto Restrepo Medina, designado por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario para intervenir en el presente proceso, formula documento en el que defiende la inexecutable de la Ley acusada.

Indica que dicha inconstitucionalidad se demuestra, en primer lugar, por el hecho que la Ley

acusada difiere en el Gobierno Nacional y no en los jueces la protección de los derechos fundamentales, desconociéndose con ello la cláusula de Estado Social de Derecho. Al respecto señala que el interviniente que “[a] tal conclusión se llega después de una lectura desprevenida de la norma acusada que establece que las autoridades judiciales concernidas “tendrán” en cuenta el plan propuesto por el gobierno. En efecto, la norma en cuestión señala que “(e)n todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”, por lo cual, de no tenerlo en cuenta, quedarían sujetos a un proceso disciplinario por desconocer obligación legal, de manera que esa imposición vulnera también la independencia y autonomía de la rama judicial. || Sin duda, el desarrollo legal del trámite del incidente de impacto fiscal tendría que haber consultado las normas del bloque de constitucionalidad, en la medida en que la modulación de los efectos de las sentencias que declaran o protegen derechos reconocidos en los tratados internacionales no pueden ser contrarios a la previsión del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en cuya virtud el principio de progresividad en la protección convencional de los derechos humanos, en este caso el derecho a la protección judicial efectiva, implica la prohibición de retroceso en el nivel de garantía, la cual solamente estaría justificada en un entorno de crisis justificada adecuada y suficientemente (sic) por el Estado.”

Además de esta infracción al principio de progresividad de los derechos sociales, la Universidad advierte que si bien la demanda no plantea un cargo en ese sentido, también se encuentra que la Ley acusada impone una restricción injustificada a los derechos fundamentales, en tanto permite que el incidente de impacto fiscal pueda formularse no solo ante reales afectaciones a las finanzas públicas, sino también ante “posibles” consecuencias de las sentencias a dicha sostenibilidad.

Adicionalmente, la Ley acusada desbordó el marco previsto en los artículos 228, 330 y 334 C.P., pues de conformidad con dicha normativa el incidente de impacto fiscal solo procede frente a sentencias de las altas cortes. Sin embargo, el precepto demandado permite formular ese incidente contra autos de las mismas corporaciones judiciales, que pretendan dar cumplimiento a sus propios fallos. Así, se permite en virtud de la norma acusada que autoridades no judiciales “... intervengan de forma permanente y reiterada, sobre el cumplimiento de las sentencias revisadas en cuanto a su sostenibilidad fiscal, mediante incidentes fiscales elevados contra “los autos que se profieran con posterioridad a la

misma.”

4.7. Universidad Católica de Colombia

Un grupo de estudiantes del Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad Católica de Colombia, formulan intervención mediante la cual solicitan a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada. Para ello, exponen varios de los argumentos explicados por otros intervinientes, razón por la cual la Sala considera innecesario sintetizarlos.

4.8. Universidad Libre

El profesor Jorge Kenneth Burbano Villamarín, coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y Jorge Ricardo Palomares García, docente la misma Facultad, intervienen en el presente proceso con el fin que la Corte (i) declare inexecutable la Ley acusada o, en su lugar, los artículos 1º, 3º y 12 de la Ley 1695 de 2013, ante la violación de la reserva de ley estatutaria y por desconocer el derecho de acción de tutela; (ii) declare la inexecutable del inciso primero del artículo 2º y el inciso segundo del artículo 12 de la misma Ley, por vulnerar el derecho de acceso a la administración de justicia.

En primer término, los intervinientes señalan que la Ley acusada es inconstitucional, en la medida en que viola la reserva de ley estatutaria, al tratarse el incidente de impacto fiscal de un procedimiento destinado a la protección de los derechos fundamentales. Ello en razón que la norma objeto de examen modifica o guarda estrecha relación con instrumentos dispuestos para esa protección, particularmente la acción de tutela.

En segundo lugar y frente al cargo propuesto por violación de la cláusula de Estado Social de Derecho, la Universidad pone de presente que las normas acusadas son executables en la medida en que son compatibles con la distinción realizada por la jurisprudencia constitucional entre los fallos y sus efectos. Por ende, no se puede acreditar la vulneración de los derechos sociales, pues la norma acusada en modo alguno significa su negación, sino solo la necesidad de efectuar una ponderación de derechos al momento en que se decide el incidente de impacto fiscal, ponderación relativa a la adopción de las medidas más eficaces y eficientes para la satisfacción de dichos derechos.

En tercer lugar, el interviniente considera que los artículos 2°, inciso 1° y 12, inciso 2° de la Ley acusada son inexecutable al vulnerar el derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Ello debido a que conforme a la primera norma, el incidente de impacto fiscal procede respecto de las sentencias o autos que se profieran con posterioridad a la misma, lo cual excede la regla prevista en el artículo 344 C.P., el cual solo refirió a los fallos. Así, el acceso a la justicia se vería afectado, puesto que “[l]a incorporación de los autos como objeto de incidente de impacto fiscal facultaría al Estado a interponer cuantos incidentes desee, siempre y cuando exista un auto de seguimiento o de cumplimiento.”

Agrega que ante esa amplitud en la posibilidad de formulación del incidente de impacto fiscal, los ciudadanos se verían abocados al diferimiento en el tiempo de la efectividad de las decisiones judiciales, pues siempre podría intentarse el incidente y con ello, evitar su cumplimiento. Esto más aún si se tiene en cuenta que además del incidente, la Ley acusada contempla un recurso de insistencia, el cual tampoco estaba previsto en el artículo 334 C.P. Al respecto, afirma que “[e]sto implicará que el Estado estaría facultado para, no solo interponer en más de una ocasión un incidente de impacto fiscal sobre el mismo fallo, sino a suspender los efectos del mismo, dependiendo el número de autos de seguimiento. Esta facultad llevaría a que el goce efectivo, así como la justiciabilidad de un derecho sea simbólico, no real y por tanto, no se estaría ante una sentencia judicial efectiva, sino ante un fallo desprovisto de cualquier fuerza, lo que implica una violación directa al art. 29 de la C.P.”

Del mismo modo, el interviniente considera que por esa misma extensión indefinida se vulneraría el artículo 86 C.P., en tanto la acción de tutela ya no sería un instrumento efectivo para la vulneración de los derechos fundamentales. En contrario, a través de la formulación del incidente de impacto fiscal se podría mantener en el tiempo dicha afectación.

La Universidad señala, en cuanto al cargo por violación de la autonomía de las entidades territoriales, que el mismo no se demuestra y que, antes bien, la intervención del legislador está dirigida a conjurar, mediante medidas conducentes, proporcionadas y razonables, una crisis económica estructural de las finanzas territoriales, que ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica de la Nación.

4.9. Universidad Industrial de Santander

El profesor Javier Alejandro Acevedo Guerrero, Director de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, formula intervención preparada por el profesor Fernando Rincón Clavijo y estudiantes de la misma Escuela, a través de la cual solicitan la declaratoria de inexecutable de la Ley acusada.

Como primer argumento, se indica que la Ley acusada desconoce la autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que deja de adscribirles la facultad de ejercer el incidente de impacto fiscal, concentrando su titularidad en autoridades del orden nacional.

Ello a pesar que (i) los entes territoriales son personas jurídicas de derecho público que tienen la facultad constitucional de gestionar sus propios intereses; y (ii) dichas entidades conocen de primera mano el estado de sus finanzas y las necesidades de sus comunidades, conocimiento de contexto que necesariamente no tienen los Ministros y el Procurador General.

En tercer lugar, indica que el artículo 16 de la Ley 1695/13 es contrario a la autonomía e independencia judicial, en tanto obliga a que cuando un juez profiera una sentencia que condene a un municipio o departamento, deberá tener en cuenta la capacidad fiscal de la entidad territorial para dar cumplimiento a lo ordenado. Esta circunstancia, a juicio del interviniente, lleva a que el juez no pueda tomar una decisión imparcial y objetiva, sino que lo somete a un criterio fiscal, diferente a los que deben guiar la administración de justicia y que están previstos en el artículo 230 C.P.

Finalmente, la Universidad considera que se afecta el artículo 86 C.P., puesto que los fallos de tutela no podrán ejecutarse de forma oportuna y consonante con el principio de inmediatez, sino que se verán suspendidos en el tiempo hasta tanto se formule el incidente de impacto fiscal.

4.10. Universidad Externado de Colombia

Las investigadoras Laura Carolina Galeano Ariza y Camila Andrea Torres Mafiol, adscritas al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, presentan escrito de intervención ante la Corte, en el cual solicitan la adopción de un fallo condicionado, en el entendido que cuando se profiere una sentencia que condena a una

entidad territorial, el respectivo ordenador del gasto estará habilitado para adelantar el incidente de impacto fiscal.

La Universidad interviniente parte de advertir que los artículos 1° y 4° de la Ley 1695/13 vulneran la autonomía de las entidades territoriales, puesto que confiere únicamente a autoridades del orden nacional la facultad de interponer el incidente de impacto fiscal. Señala que si en los términos del artículo 287 C.P. las entidades territoriales tienen la facultad constitucional de administrar sus recursos y definir las finalidades de gasto, se contrapone a la Constitución que la titularidad del incidente de impacto fiscal se radique solo en el Procurador General y en los Ministros. Así, considera que "... resulta necesario prever una autoridad particular, a nivel territorial, legitimada para iniciar el incidente de impacto fiscal contra las decisiones que puedan poner en peligro la estabilidad de las finanzas de los entes territoriales. Admitir lo contrario sería desconocer el poder de acción a que hace alusión la jurisprudencia antes mencionada y de suyo uno de los componentes de la garantía de autonomía financiera, lo que a todas luces cercena la potestad de defender los recursos que pertenecen a dichas entidades." Con base en esta afirmación, solicita a la Corte condicionar los artículos mencionados del modo antes anotado.

Agrega que ese condicionamiento es viable, en tanto la Constitución previó un mínimo en lo que respecta a las autoridades investidas de la facultad de formular el incidente de impacto fiscal. En ese orden de ideas, es claro que como fueron utilizadas expresiones como "únicamente" o "exclusivamente", bien puede la Corte condicionar el precepto para garantizar la eficacia del derecho constitucional de las entidades territoriales a gestionar sus propios recursos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que adopte un fallo inhibitorio, ante la ineptitud sustantiva de la demanda.

Para el Ministerio Público, siguiendo la definición que la jurisprudencia constitucional ha realizado de que esa misma Corporación ha hecho de los requisitos sustanciales mínimos que debe satisfacer toda acción de inconstitucionalidad, resultaba claro que la demanda: (i)

no supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, sino que se dirige directamente contra la institución del incidente de impacto fiscal en los términos en que se encuentra establecido en el artículo 334 C.P.; (ii) se sustenta en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales, que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan y que; (iii) tampoco son de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado, sino en argumentos que, en realidad, pretenden que se concluya que existe una contradicción constitucional y que, por ende, se establezca un orden de prioridad entre diferentes artículos de la Constitución; y (iv) en forma alguna despierta siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Para demostrar lo anterior, la Vista Fiscal destaca que el actor dirige sus reproches directamente contra el incidente de impacto fiscal como institución y no contra alguna norma específica de la ley con la que el legislador lo reguló; sugiere expresamente que debe priorizarse la cláusula del Estado Social de Derecho sobre la norma constitucional que regula el incidente de impacto fiscal e incluso invoca como vulnerado el artículo 334 C.P. pero no señalando una contradicción entre esta norma y la Ley 1695 de 2013, sino reprobando reglas o apartados de la misma norma constitucional, como el relativo a los posibles efectos del incidente de impacto fiscal (modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia judicial), el que establece quiénes son los sujetos que se encuentran legitimados para promover el incidente de impacto fiscal (el Procurador General o los Ministros de Gobierno), o el que establece contra qué decisiones judiciales procede el incidente (las sentencias de cualquiera de las máximas corporaciones judiciales); y, se reitera, en realidad proponiendo un conflicto (o, en sus palabras, una antinomia) entre el artículo 334 y el artículo 1° constitucionales.

Así, en criterio del Procurador General se impone la necesidad de adoptar un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda, así como por la falta absoluta de competencia de la Corte para juzgar materialmente una norma constitucional y, mucho menos, resolver el supuesto conflicto entre normas constitucionales sugerido por el actor.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra una Ley de la República.

Asunto preliminar. Ineptitud de la demanda.

2. Como se advierte de la lectura de los antecedentes de esta sentencia, la mayoría de los intervinientes y el Procurador General solicitan a la Corte que adopte un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda formulada por el ciudadano de Zubiría Samper. Para ello, proponen en síntesis dos tipos de cuestionamientos. En primer lugar, coinciden en afirmar que la demanda desconoce el requisito de suficiencia, en tanto deja de tener en cuenta los argumentos expresados por la Corte en la sentencia C-288/12, la cual adelantó el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 2011, que enmendó la Carta Política en el sentido de introducir el criterio de sostenibilidad fiscal, así como el incidente de impacto fiscal regulado por la Ley 1695/13. Encuentran, en ese sentido, que asuntos como la compatibilidad entre el incidente y la cláusula de Estado Social de Derecho, el principio de cosa juzgada y la independencia judicial, fueron resueltos por la Corte en dicha sentencia, lo que obligaba a que el actor formulara argumentos que contradijeran las conclusiones ya planteadas en dicho fallo, pues de lo contrario no habrían nuevas acusaciones que pudiesen ser objeto de análisis en esta oportunidad.

En segundo término, sostienen que la demanda incumple el requisito de certeza, en la medida en que el actor hace una acusación global contra la Ley 1695/13, sin que identifique los preceptos particulares y concretos que se consideran inexecutable. En ese mismo sentido, señalan que buena parte de los argumentos planteados en la demanda buscan en realidad cuestionar el instituto jurídico de la sostenibilidad fiscal, materia que ya fue decidida por la Sala en la citada sentencia C-288/12.

3. Por lo tanto, de manera preliminar corresponde a la Corte dilucidar si la demanda de la referencia cumple con los requisitos mínimos argumentativos que le son predicables y, en consecuencia, ofrece cargos de inconstitucionalidad discernibles.

Para ello, debe partirse de reiterar que la jurisprudencia constitucional, en desarrollo de lo

previsto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 ha identificado las condiciones argumentativas exigidas al cargo de inconstitucionalidad. Así, dicho precedente constitucional ha construido reglas suficientemente definidas sobre las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad.[3]

La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque merced el carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por del demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”[4]

Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén

construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”[5]. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” [6]

4. La Corte encuentra que de las cuatro acusaciones planteadas en la demanda, ninguna de ellas cumple con todos los requisitos explicados, como pasa a exponerse.

4.1. La Corte considera inepto el primer cargo formulado, en el que se censura parcialmente el artículo 12 de la Ley 1695 de 2013, al argumentar que el incidente de impacto fiscal permite modificar, modular o diferir los efectos de las sentencias lo que puede afectar potencialmente los derechos económicos sociales y culturales, así como los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica en detrimento de la cláusula de Estado Social de Derecho.

En lo que respecta a la afectación de los derechos económicos, sociales y culturales el cargo carece de certeza porque del artículo 12 demandado no se advierte la inclusión de limitaciones que afecten el goce u ejercicio de los derechos fundamentales reseñados. En efecto, el artículo cuestionado regula lo concerniente a la decisión que debe adoptar la Sala

Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, en el marco del incidente de impacto fiscal. Lo anterior, significa que las deducciones del demandante sobre la potencial vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales no constituyen una interpretación verificable del contenido del artículo 12 acusado.

De otra parte, en lo relacionado con el principio de cosa juzgada y seguridad jurídica, el cargo propuesto carece de suficiencia pues tiene como objeto cuestionar la existencia del incidente de impacto fiscal en tanto debate que las altas cortes puedan modificar, modular o deferir los efectos de las sentencias. Lo anterior implica que no exponen elementos de juicio adicionales tendientes a desvirtuar la constitucionalidad del aparte acusado, máxime cuando el artículo demandado reproduce el artículo 334 del Texto Superior en cuanto se permite decidir sobre la modulación, diferimiento o modificación de los efectos de una sentencia.

Además, la Corte concuerda con los intervinientes y el Ministerio Público en que varias de las consideraciones planteadas en la sentencia C-288/12 están estrechamente relacionadas con la solución del cargo propuesto. En efecto, pese a que en el fallo mencionado se adelantó un juicio sobre la presunta sustitución de aspectos estructurales de la Constitución por parte del Acto Legislativo 3 de 2011, mientras que en el presente asunto se realiza un control material sobre la Ley acusada, lo cierto es que se discute de nuevo la alteración de la seguridad jurídica y la cosa juzgada en virtud de la existencia del criterio de sostenibilidad fiscal.

4.2. Para la Sala el segundo cargo planteado carece de certeza porque otorga una consecuencia jurídica a la norma demandada que no se deriva de la lectura de la misma. El actor señala que el inciso final del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013[7] desconoce los artículos 86 y 241 de la Constitución Política porque mientras estos últimos protegen los derechos constitucionales consagrados en los artículos 11 a 40 del Texto Superior, el aparte acusado hace primar la sostenibilidad fiscal sobre tales derechos fundamentales.

Al respecto, recuerda la Sala, nuevamente, que el artículo 12 de la Ley 1695 de 2013 se refiere a la decisión que debe adoptarse en el marco del incidente de impacto fiscal. En

particular, el inciso final de la norma imprime un condicionamiento de aprobación por la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional cuando el incidente verse sobre una acción de tutela. De tal modo, que no es cierto, como lo afirma el demandante, que el incidente de impacto fiscal prime sobre los derechos fundamentales.

Tampoco es exacto argumentar que a través del incidente de impacto fiscal se termina por remplazar la función de revisión de las sentencias de tutela, que de acuerdo con el artículo 241-9 C.P. corresponde a la Corte Constitucional, pues como se expuso lo que regula el inciso final del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013, es la adopción de la decisión por la mayoría del pleno de la corporación cuando se trata de un incidente de impacto fiscal de una acción de tutela, y no, como erróneamente los sostiene el demandante, de una alteración de la competencia de revisión de este Tribunal.

En conclusión, como lo señalan varios de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, se incumple el requisito de certeza, en tanto de la lectura de la Ley acusada no se infiere una prescripción que altere las facultades de la Corte Constitucional en materia de revisión de acciones de tutela o desconocimiento de los derechos fundamentales, ni tampoco la demanda ofrece argumento alguno, más allá de la simple afirmación, que compruebe esos asertos.

4.3. En cuanto al tercer cargo, la Sala considera que carece de suficiencia y pertinencia. De acuerdo con el actor, el artículo 16 de la Ley acusada viola la autonomía de las entidades territoriales (Art. 287 de la C.P). Esto debido a que posibilita que el inicio del incidente de impacto fiscal lo realice una autoridad nacional, el Procurador General de la Nación o los ministros de Gobierno, y no las autoridades territoriales en desconocimiento de las atribuciones y competencias que le corresponden a las entidades territoriales.

Para la Corte esta asignación de competencia no hace nada diferente a reiterar la idéntica prescripción contenida en el artículo 334 C.P. En efecto, el cuestionamiento de constitucionalidad surge de contrastar lo dispuesto por el precepto acusado con el artículo 287 superior sin tener en cuenta que es otro artículo constitucional el que faculta al Procurador General de la Nación y los ministros a solicitar la apertura del incidente de impacto fiscal. En este contexto, debe resaltarse que no es suficiente con describir el contenido de la norma demandada sino que es necesario desvirtuar su presunción de

constitucionalidad, especialmente cuando el precepto acusado reproduce una disposición constitucional.

En conclusión, para la Sala el actor no fundamenta el examen de constitucionalidad del artículo 16 (parcial) de la Ley 1695 de 2013, en razones constitucionales distintas a la exclusión de las entidades territoriales de la facultad de iniciar el incidente de impacto fiscal, lo que a su vez responde a un mandato constitucional expreso que otorga dicha titularidad al Procurador General de la Nación y a los ministros. Adicionalmente, la participación de las entidades territoriales no puede analizarse en el escenario de la acción pública de inconstitucionalidad a partir del contenido de la misma disposición legal.

4.4. Finalmente, la Sala encuentra que el cargo fundado en la presunta vulneración de lo que el actor denomina como “principio de sostenibilidad fiscal” es inepto, en tanto no cumple con los criterios de claridad y suficiencia. La demanda señala que el artículo 12 de la Ley 1695 de 2013 desconoce lo que el actor denomina “principio” de sostenibilidad fiscal, incorporado al artículo 334 C.P. Al respecto, parte de considerar que la jurisprudencia constitucional caracterizó al incidente de impacto fiscal como un espacio de interlocución entre las altas cortes y la Administración, referido a la alteración en las finanzas de los fallos adoptados por aquellas. Esta instancia, así comprendida, no tiene como efecto variar los efectos de cosa juzgada de los fallos adoptados por las altas cortes, pues esto desconocería la Constitución. Empero, la norma acusada dispone al incidente de impacto fiscal como un procedimiento que permite modular, modificar o diferir las citadas sentencias. Estas acciones, a partir de su acepción gramatical, involucran alterar las sentencias en comento, con lo cual se viola la sostenibilidad fiscal, con sujeción al contenido y alcance que de la misma hizo la Corte Constitucional.

El pleno observa que desdibuja la certeza del cargo interpretar el alcance de esta norma en términos de alteración del denominado “principio” de sostenibilidad fiscal cuando el artículo 12 de la ley acusada describe la decisión que deben adoptar las corporaciones judiciales en el trámite del incidente de impacto fiscal.

La Corte advierte que la argumentación planteada es circular e insuficiente, en tanto el demandante sostiene que la inconstitucionalidad se fundamentaría en que la Ley acusada permite que a través del incidente de impacto fiscal se logre modificar, modular o diferir los

efectos de las sentencias judiciales proferidas por las altas cortes, cuando estas mismas acciones están contenidas en el artículo 334 C.P. y con referencia específica a los objetivos del incidente de impacto fiscal. En consecuencia, no es posible fundamentar un cargo de inconstitucionalidad a partir de la improbable contradicción entre una disposición legal que reproduce prima facie un precepto constitucional

5. En definitiva, después de examinar los cargos propuestos por el demandante contra la Ley 1695 de 2013, la Sala concluye que ninguno cumple con las condiciones para adoptar un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, lo que corresponde es la inhibición.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la demanda instaurada contra la Ley 1695 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Ausente con excusa

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA

Secretaria General (E)

[1] El demandante delimita la parte acusada del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013 a lo que se subraya a continuación: “ARTÍCULO 12. DECISIÓN. En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 11 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias, de la sostenibilidad fiscal. Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.”

[2] Ley 1695 de 2013: “ARTÍCULO 12. DECISIÓN (...) En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.”

[3] La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01. Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06.

[4] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

[5] *Ibídem.*

[6] *Ibídem.*

[7] Ley 1695 de 2013: “ARTÍCULO 12. DECISIÓN (...) En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.”