

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 45
Noviembre 13 de 2014

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA EXIGENCIA DE ACREDITAR LA EDAD REQUERIDA PARA INGRESAR AL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DEL INPEC AL MOMENTO DEL NOMBRAMIENTO, POR DAR LUGAR A UNA DISCRIMINACIÓN INJUSTIFICADA Y RESTRINGIR EL DERECHO A CONCURSAR Y OCUPAR CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

II. EXPEDIENTE D-10.210 - SENTENCIA C-811/14
M. P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

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

ARTÍCULO 1o. 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.

PARÁGRAFO. Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

ARTÍCULO 2o. 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 3o. 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 4o. 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 5o. 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 6o. 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 8o. 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 9o. 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 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.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1695 de 2013, “por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en el entendido de, que por existir reserva de ley estatutaria, la regla de procedencia allí dispuesta respecto del incidente de impacto fiscal regulado en esta ley, no aplica en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLES**, por vulnerar la reserva de ley estatutaria, el parágrafo del artículo 2° y las expresiones “salvo que se trate de una acción de tutela”, “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” y “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”, previstas en el inciso 3° del artículo 9°, en el inciso 3° del artículo 11 y en el inciso 2° del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones “la Sala Plena de la Corte Constitucional”, previstas en los artículos 3°, 5° y 12 de la Ley

1695 de 2013, en el entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, las mismas no se aplican en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, las expresiones “o los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, “o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, “o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, “o auto que se profirió con posterioridad a la misma”, “o del auto que se profiera con posterioridad a la misma”, previstas en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º y 11 de la Ley 1695 de 2013, en el entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, estas previsiones no se aplican a los autos que se expidan en materia de tutela y que los autos a que se refieren son aquellos a través de los cuales, sin importar su denominación, se ajustan o modifican las órdenes de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”, consagrada en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”, prevista en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, en el entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte del fallador.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “posibles”, consagrada en el artículo 6º de la Ley 1695 de 2013.

Octavo.- Declararse INHBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 13 y de la expresión “por estado” prevista en los numerales 1º y 2º del artículo 9º de la Ley 1695 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “por estado”, prevista en los numerales 3º y 4º del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013.

Décimo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “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”, consagrada en el artículo 8º de la Ley 1695 de 2013.

Undécimo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión “mediante auto que no tendrá recursos”, consagrada en el artículo 9º de la Ley 1695 de 2013.

3. Fundamentos de esta decisión

Debido a la diversidad tanto de las normas acusadas como de las razones expuestas para solicitar su inconstitucionalidad, la Corte decidió sobre los cargos planteados, en los siguientes términos:

En primer lugar, esta corporación encontró que las disposiciones acusadas que se refieren a la acción de tutela están sometidas a reserva de ley estatutaria, en los términos previstos en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, ya que a pesar de que el incidente de impacto fiscal responde a una naturaleza instrumental sometido a la cláusula prohibitiva de no poder menoscabar los derechos o negar su protección efectiva (CP art. 334), su alcance tiene la potencialidad de incidir en los efectos de las decisiones adoptadas, lo cual puede afectar la operatividad de las órdenes de amparo, en perjuicio de la realización pronta y expedita de los derechos constitucionales fundamentales.

Por lo anterior, se procedió a integrar la unidad normativa de los textos acusados con el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1695 de 2013, que se refiere a la regla de procedencia del incidente de impacto fiscal. Como consecuencia de ello y en virtud de lo expuesto, la Corte decidió excluir la aplicación de dicho procedimiento respecto de los juicios de amparo, motivo por el cual declaró su exequibilidad, en el entendido de que la regla de procedencia allí dispuesta respecto del incidente fiscal regulado en la citada ley, no aplica en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Llegado a este punto y ante la necesidad de preservar una coherencia normativa en la ley que sea compatible con la Carta Fundamental, la Corte adoptó las siguientes decisiones:

Por una parte, en cuanto a las disposiciones demandadas, declaró la inexequibilidad del parágrafo del artículo 2 y de las expresiones: “salvo que se trate de una acción de tutela”, “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” y “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”, previstas en el inciso 3º del artículo 9º, en el inciso 3º del artículo 11 y en el inciso 2º del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013. Y, por la otra, previa integración de la unidad normativa, declaró la

exequibilidad condicionada de las expresiones: “la Sala Plena de la Corte Constitucional” consagradas en los artículos 3º, 5º y 12 de la aludida ley, por medio de las cuales se disponen las reglas sobre competencia y decisión del incidente de impacto fiscal, en el entendido de que las mismas no aplican en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela. Todo lo anterior, como se deriva de lo expuesto, con miras a salvaguardar la reserva de ley estatutaria frente a un procedimiento que tiene la virtualidad de alterar la operatividad de las órdenes de amparo.

En todo caso, la Corte destacó que la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión: “salvo que se trate de una acción de tutela” prevista en el inciso 3º del artículo 9º de la ley en cita, se justificó exclusivamente en el hecho de que se refiere a las providencias proferidas en ejercicio de la citada acción, para lo cual el incidente de impacto fiscal debe ser regulado, como ya se dijo, por vía de ley estatutaria. Por ello, esta Corporación no realizó censura alguna en relación con el efecto exceptivo de la admisión del incidente, conforme al cual en el caso de los juicios de amparo no se suspenderán los efectos de sus providencias. Por otra parte, en lo que atañe al inciso 2º del artículo 12, en la medida en que su regulación puede tener efecto sobre la regla de mayoría con que la Corte Constitucional adopta sus decisiones, resaltó que también se somete a la reserva de ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en el literal b) del artículo 152 de la Carta Política.

Finalmente, en lo que respecta al párrafo del artículo 2º, se aclaró que la declaratoria de inconstitucionalidad se justificó en que la regulación propuesta sólo tiene aplicación en el marco de la atribución de revisión eventual que en los juicios de tutela desarrolla esta Corporación, conforme a lo ordenado en los artículos 86 y 241.9 del Texto Superior.

En segundo lugar, la Corte declaró exequibles, por los cargos analizados, las expresiones: “o los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, “o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, “o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, “o auto que se profirió con posterioridad a la misma”, “o del auto que se profiera con posterioridad a la misma”, previstas en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º y 11 de la Ley 1695 de 2013, al entender que la posibilidad de que proceda la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal respecto de los autos que se profieran con posterioridad a una sentencia, corresponde al ejercicio de la amplia potestad de configuración normativa del legislador, sobre un procedimiento de origen constitucional.

En efecto, a diferencia de lo expuesto por los accionantes y a partir del uso de los métodos de interpretación histórica, sistemática, teleológica y literal, esta Corporación concluyó que el artículo 334 de la Constitución, no consagró como

criterio determinante para establecer la procedencia del incidente el acto mismo de la sentencia, sino las consecuencias o los efectos que ella se derivan, los cuales, precisamente, son los que tienen la entidad suficiente para comprometer la sostenibilidad fiscal.

Desde esta perspectiva, no se observó que la regulación expedida por el Congreso de la República haya excedido un parámetro procesal directamente establecido por el Constituyente (como límite en el ejercicio de la potestad de configuración), en la medida en que el campo de acción del citado incidente no está restringido a la sentencia en sí misma considerada sino exclusivamente a sus efectos, previendo tan sólo una regla de carácter temporal, conforme a la cual dicho instrumento se puede interponer una vez haya sido proferida la respectiva sentencia. Bajo la aplicación de la citada regla, este Tribunal infirió que el incidente se puede plantear desde el momento mismo en que es proferida una de tales providencias y hacia adelante, siempre que las mismas cumplan con el supuesto necesario de afectar la sostenibilidad fiscal (CP art. 334).

En este orden de ideas, si bien la lógica indica que el incidente se limita de ordinario a las sentencias, pues son ellas las que le ponen fin a una controversia e incluyen las determinaciones y órdenes que vinculan a las partes, en ciertos casos, en especial cuando las Altas Cortes actúan en su condición de juez constitucional, en virtud del carácter prevalente de los derechos y dada la amplitud de sus competencias, también pueden proferir órdenes incluso con posterioridad a la expedición de la sentencia, dirigidas a asegurar su plena observancia, las cuales se plasman en autos de seguimiento o de cumplimiento. Esta realidad plantea entonces una clara unidad de la sentencia con dichos autos, en los que por virtud de una competencia otorgada por la ley, el juez puede ajustar o modificar las órdenes dispuestas en el fallo, o adicionar unas nuevas, que permitan restablecer el derecho comprometido o, en general, asegurar la realización de la respectiva sentencia. En este tipo de casos es posible que se presente un impacto fiscal diferente, el cual, por obvias razones, escapa a la eventualidad de ser discutido conforme a las órdenes originalmente dictadas en la sentencia, sobre todo en aquellos casos en que se expiden órdenes complejas.

Por esta razón, la Corte consideró que ningún reproche le cabe al legislador por consagrar la procedencia del incidente de impacto fiscal en aquellos casos en que se ajusten o modifiquen las órdenes de la sentencia, o se adicionen unas nuevas, a través de autos proferidos con posterioridad a la misma, en virtud de la unidad que se predica entre dichas providencias. En efecto, no se observó que dicha decisión implicara el sacrificio de algún derecho, fin o valor constitucional. Por el contrario, la regla de procedencia allí adoptada, en criterio de este Tribunal, también se ajusta a los métodos de interpretación conforme y de efecto útil.

A pesar de lo expuesto, esta Corporación destacó que la fórmula utilizada por el legislador, esto es, “o los autos que se profieran con posterioridad a la misma”, envolvía una generalidad tan amplia que habilitaba la interposición del incidente frente a autos que resuelven solicitudes de nulidad o aclaración, o que tan sólo disponen la ejecución de una orden dispuesta en la sentencia, sin ajustar o modificar su contenido, o sin realizar variación alguna en lo decretado. En esas hipótesis, la posibilidad de presentar un incidente con fundamento en que se promueve contra un auto proferido con posterioridad a la sentencia, se traduciría en una violación del derecho al fallo definitivo, como elemento esencial de la tutela judicial efectiva o derecho de acceso a la administración de justicia (CP art. 229), por cuanto los efectos de la sentencia seguirían siendo los mismos y el uso del incidente se convertiría en una herramienta para dilatar la efectividad del fallo.

Por dicha razón y ante la necesidad de guardar coherencia con lo dispuesto en el cargo anteriormente examinado, esta Corporación declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas, al entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, dichas previsiones no se aplican a los autos que se expidan en materia de tutela y que los autos a que se refieren son aquellos a través de los cuales, sin importar su denominación, se ajustan o modifican las órdenes de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

En tercer lugar, la Corte declaró exequible la expresión: “buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”, consagrada en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, por no desconocer el Estado Social de Derecho y los principios de autonomía e independencia judicial. La citada norma se enmarca dentro del mandato general en el que se dispone que la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal, en caso de ser contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará en los términos que determine la alta corporación judicial. Esta disposición se declaró ajustada a la Carta, por una parte, porque de la redacción de la misma se infiere que se encuentra dirigida a resaltar el carácter vinculante del fallo adoptado por una Alta Corte, cuando no prospera el incidente de impacto fiscal, sin comprometer la efectividad de las decisiones que se hayan proferido. Y, por la otra, porque el uso del método de interpretación sistemática ratifica esa misma conclusión, bajo la lógica de que el citado precepto mantiene la decisión acerca de la procedencia del incidente, en el ámbito exclusivo del ejercicio de la potestad jurisdiccional, resaltando la cláusula prohibitiva conforme a la cual no se podrá invocar la sostenibilidad para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva (CP art. 334 y Ley 1695 de 2013, art. 1º), en un contexto acorde con la plena exigibilidad de los principios de independencia y autonomía judicial.

En cuarto lugar, al pronunciarse sobre la división de poderes y los principios de autonomía e independencia judicial, la Corte declaró exequible la expresión: “En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”, prevista en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013.

Para la Corte, una aproximación a la citada norma conducía a entender que de ella se derivaban dos posibles interpretaciones. Una de las cuales entendía que se otorgaba a las altas cortes la posibilidad de valorar, en consonancia con el principio de colaboración armónica, el plan concreto de cumplimiento en las etapas posteriores destinadas a verificar o acreditar la satisfacción de lo ordenado y otra conforme a la cual, en todo caso, en la decisión judicial o al momento de hacer seguimiento a un fallo que fue examinado respecto de su impacto fiscal, las máximas corporaciones judiciales están sujetas de forma obligatoria a lo señalado en dicho plan presentado con anterioridad por el ejecutivo.

Con miras entonces a preservar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, en un contexto acorde con el principio de seguridad jurídica, la Corte consideró que debía excluirse de la norma cualquier alternativa que condujera a entender que el plan concreto de cumplimiento vincula y obliga al fallador, cuya única regla de sujeción, al momento de proferir sus providencias, es el sometimiento al imperio del ordenamiento jurídico, como lo dispone el artículo 230 del Texto Superior. Por lo anterior, se condicionó el alcance de la disposición demandada, al entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte del fallador.

En quinto lugar, al examinar la motivación mínima que exige el incidente de impacto fiscal, esta Corporación declaró la exequibilidad de la expresión: “posibles” consagrada en el artículo 6º de la Ley 1695 de 2013, referente a la invocación de las consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En términos generales, contrario a lo señalado por los accionantes y luego de hacer uso de los métodos de interpretación teleológica, sistemática y literal, la Corte concluyó que el precepto acusado en nada se relaciona con meras conjeturas o suposiciones, pues su rigor normativo lo que dispone es la exigencia de especificar las circunstancias actuales, de tipo económico, que podrían producir o generar consecuencias en el futuro. En efecto, en palabras de este Tribunal, ningún sentido tendría un incidente fiscal sobre hechos cumplidos o daños ya causados.

En sexto lugar, por incumplir con la carga de certeza, en cuanto el recurso de insistencia no se restringe a los solicitantes del incidente de impacto fiscal, como lo afirman los demandantes, la Corporación se declaró inhibida para proferir un fallo de fondo respecto del artículo 13 de la Ley 1695 de 2013. Igual pronunciamiento se realizó en relación con la expresión: “por estado” prevista en los numerales 1º y

2º del artículo 9º de la ley en cita, ya que frente a la misma no se formuló ningún reparo de inconstitucionalidad.

En séptimo lugar, por no resultar contrarias al principio de igualdad de armas, ni desconocer el derecho al debido proceso, la Corte decretó la exequibilidad de las expresiones: “por estado” y “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”, consagradas en el artículo 8º y en los numerales 3º y 4º del artículo 9º de la Ley 1695 de 2013.

Frente al sistema de publicidad adoptado para poner en conocimiento la admisión del incidente de impacto fiscal, esta Corporación encontró que la notificación por estado, responde al hecho de exigirles a las partes del proceso primigenio una carga procesal de diligencia mínima, que se explica en el ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, y que tiene como fin darle celeridad y evitar dilaciones injustificadas (CP arts. 29 y 228), respecto de una actuación judicial sujeta a la previa notificación de un fallo y frente a la cual tan sólo se consagra un deber de vigilancia concreto y breve en el tiempo, sujeto específicamente al término de ejecutoria de la decisión que le favorece. Por lo demás, tampoco se acreditó una ruptura del equilibrio procesal que debe existir entre las partes, en el entendido de que el incidente de impacto fiscal no es un proceso adversarial, ni contradictorio, pues su objeto es el de habilitar un espacio de interlocución para deliberar sobre los efectos de una providencia y, a partir de allí, con plena autonomía, la autoridad judicial decidir si respecto de ellos proceden los atributos excepcionales de modificar, modular o diferir (CP art. 334).

Por su parte, en lo que atañe a la justificación de la inadmisión, la Corte encontró que se trata de un poder de instrucción, para que los jueces verifiquen o se cercioren sobre el cumplimiento de los requisitos de forma que sustentan el incidente, como expresión de los principios de colaboración armónica, de primacía de lo sustancial sobre lo formal y de publicidad (CP arts. 113, 209 y 228), sin que ello produzca beneficio alguno en favor del solicitante. En efecto, a partir de una lectura sistemática de la Constitución y la ley, es innegable que la corrección de la solicitud y su posterior admisión, no garantizan que se tenga éxito al momento en que resuelve el trámite incidental, pues se trata de dos momentos procesales claramente diferenciados: admisión y decisión.

Finalmente, la Corte declaró exequible la expresión: “mediante auto que no tendrá recursos” consagrada en el artículo 9º de la Ley 1695 de 2013, por no vulnerar los derechos al debido proceso y a la defensa, así como el principio de igualdad de armas. Al respecto, se señaló que el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración normativa, con miras a definir las etapas, términos,

recursos y demás elementos propios de cada actuación. Como consecuencia de lo anterior, en la medida en que la Constitución guardó silencio sobre la posibilidad de interponer recursos frente al auto que decide la admisión del incidente de impacto fiscal, bien podía el Congreso de la República definir la materia, excluyendo la posibilidad de controvertir dicha decisión, con miras a garantizar el principio de celeridad en una actuación judicial de naturaleza no adversarial y en la que se preserva la intangibilidad de la decisión adoptada, la cual, como se explicó en las Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012, se encuentra amparada por los efectos de la cosa juzgada.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Iván Palacio Palacios salvaron parcialmente su voto, en relación con algunas de las decisiones adoptadas en esta sentencia.

El Magistrado Guerrero Pérez salvó su voto, respecto de la obligación de someter la regulación del incidente de impacto fiscal a reserva de ley estatutaria, cuando dicho instrumento se propone sobre providencias preferidas en el marco de la acción de tutela.

Para este Magistrado, los preceptos legales demandados no regulan la estructura normativa básica de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ni reducen el ámbito de protección actualmente vigente del amparo constitucional, como requisitos que obligan acudir al procedimiento legislativo cualificado de la ley estatutaria.

A diferencia de lo expuesto por la mayoría, el Magistrado Guerrero Pérez estima que las normas acusadas se orientan a consagrar el procedimiento sui generis del incidente de impacto fiscal, el cual no tiene por objeto proteger los derechos fundamentales, en la medida en que su naturaleza se circunscribe a la de servir como espacio de diálogo y deliberación entre el Gobierno Nacional, el Procurador General de la Nación y las Altas Cortes, con miras a determinar el impacto de los efectos de sus sentencias en la sostenibilidad fiscal, en aras de proteger las finanzas públicas y lograr los objetivos del Estado Social de Derecho, como se deriva de la Constitución y fue expresamente señalado por esta Corporación en las Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012.

En este orden de ideas, el citado Magistrado consideró que no era exigible la reserva de ley estatutaria, como lo concluye la sentencia, por el hecho de que como consecuencia del incidente, en su versión aprobada por el legislador, era posible modular, modificar o diferir los efectos de un fallo de amparo, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Ello es así, por una parte,

porque se trata de una consecuencia o efecto previsto directamente por la Constitución en el artículo 334, cuya consagración legal en nada afecta el régimen normativo dispuesto por el Constituyente sobre la materia; y por la otra, porque el alcance del incidente se encuentra restringido a los efectos de la sentencia y no al contenido de la providencia en sí misma considerada, lo que implica que la decisión adoptada está resguardada por la garantía de la cosa juzgada constitucional.

Así las cosas, la “protección” o “tutela” del derecho fundamental contenida en la parte resolutive de un fallo de amparo, no puede ser controvertida por cuenta de este instrumento constitucional, vale decir, se mantiene incólume y es plenamente exigible, más aún cuando existe desde la propia Carta Política una cláusula prohibitiva, conforme a la cual el incidente de impacto fiscal no puede menoscabar, restringir o negar la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Por su parte, el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio salvó su voto por los siguientes aspectos: i) la expresión “posibles” del artículo 6° debió declararse inexecutable, toda vez que la presentación del incidente de impacto fiscal no puede soportarse en “eventuales” consecuencias de la sentencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino que debe partir de una “acreditación mínima” de que los efectos se van a producir, ya que lo contrario llevaría a dilatar injustificadamente el cumplimiento de la decisión (art. 29 superior) y a desconocer la efectividad de los derechos y principios constitucionales (art. 2 superior), además de exceder el contenido normativo del acto legislativo 3 de 2011 (art. 334 superior), que no prevé el vocablo cuestionado. ii) La expresión “estado” prevista en los numerales 3° y 4° del artículo 9° también debió declararse inexecutable, porque en asuntos donde existan “partes” se impone la notificación personal del auto admisorio del incidente para garantía del derecho de defensa y contradicción, y la publicidad de las actuaciones judiciales (art. 29 superior).

También aclaró su voto en relación con la frase “En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional” prevista en el artículo 14, por cuanto al quedar supeditado al “entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte del fallador”, termina contradiciéndose con la misma norma acusada, al tornar “facultativo” lo que el legislador previó como “imperativo”. Explicó que la lógica de lo razonable manda que ante la negativa del incidente, resulta inconstitucional el pretender que se deba tener en cuenta el plan presentado por el Gobierno. De esta manera, estimó que la Corte también ha debido declarar la inconstitucionalidad de estas disposiciones para defensa de la parte dogmática de la Constitución, que al no hacerlo ha abierto una compuerta para el resquebrajamiento del goce efectivo de los derechos constitucionales y la ineffectividad de los fallos.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Por último, los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub también anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto en relación con distintos aspectos de la parte motiva de esta providencia.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente