

EFFECTOS DE LOS FALLOS DE INEXEQUIBILIDAD - Se producen a partir de la firmeza del fallo / ACLARACION DE VOTO – Efectos de los fallos de inexequibilidad

El citado fallo de constitucionalidad (C-1056 de 2012) sólo comenzó a producir efectos a partir del 8 de julio de 2013. (...) De manera que antes de la firmeza de la sentencia de constitucionalidad tantas veces citada, no podía imponerse su cumplimiento, sino cuando comenzó a producir efectos, hasta cuando comenzó a producir efectos el fallo en cita, esto es, más de trece (13) meses después de los hechos objeto de este proceso. Es preciso advertir que la Corte Constitucional no le dio un efecto diferente a su decisión, pudiendo hacerlo, por lo cual al tenor del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, la referida sentencia tiene efectos hacia futuro. Esta Corporación en reiteradas oportunidades ha señalado que las decisiones de constitucionalidad no vinculan a partir del día siguiente a la fecha de su expedición (que es conocida por medio del comunicado de prensa), sino a partir de su firmeza. No debe perderse de vista que si la publicidad es elemento estructurante de toda decisión judicial, mal puede atenerse a la fecha de expedición de la sentencia (o de un mero comunicado de prensa) para hablar de vinculación obligatoria de un fallo de constitucionalidad. Postulado que está estrechamente vinculado al de certeza del derecho como principio esencial de todo régimen democrático, que debe ser construido a partir de la premisa conforme a la cual el orden jurídico sólo es coercible, una vez haya sido conocido por sus destinatarios.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 29 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil quince (2015).

**Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01139(PI-2012-01139 y 2012-01443)
AC**

Actor: SAUL VILLAR JIMENEZ

ACLARACIÓN DE VOTO

Aunque comparto la decisión que se adopta en la providencia de 24 de febrero de 2015, que negó las solicitudes de pérdida de investidura de los senadores y

representantes que integraron la Comisión de Conciliación al fallido proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011 (conocido como "Reforma a la Justicia"), me permito aclarar voto en cuanto, estimo que era preciso subrayar que una decisión favorable a las pretensiones de la demanda, hubiere configurado una flagrante violación al derecho fundamental al debido proceso.

1. El Acto Legislativo 01 de 2011 expresamente excluyó el conflicto de interés del proceso de formación de los actos reformatorios de la Constitución Política. Y no era posible darle efectos retroactivos a su declaración de inexecutable pronunciada por la Corte Constitucional en sentencia C-1056 de diciembre 5 de 2012, pues las actuaciones objeto de reproche fueron desarrolladas en el mes de junio de 2012, es decir, en vigencia del Acto Legislativo señalado, y con anterioridad a la fecha en que comenzó a producir efectos dicha declaratoria, vale decir, más de un año después de estos hechos. Y por ello acierta el fallo objeto de esta aclaración al concluir que:

Ciertamente, dada la particular naturaleza de este proceso sancionatorio, y las graves consecuencias de la sanción que implica la aceptación de la solicitud de pérdida de investidura, debe observarse indefectiblemente el principio clásico de la legalidad de los delitos y de las penas, expresado en el brocardo latino "nullum crimen, nulla pena, sine lege".

En el Estado de Derecho no es dable tipificar una conducta a voluntad del denunciante o del fallador, para hacerla acreedora a una sanción. Nadie, sin excepción, hállese en la situación que se hallare, puede ser motivo de sanción o pena, por conductas no tipificadas en ley preexistente, o cuyos supuestos fácticos no han sido plenamente demostrados.

Se reitera que tanto en el campo disciplinario como en el penal opera en toda su extensión el principio de la legalidad punitiva preexistente, pilar del Estado de Derecho.

2. Es preciso, sin embargo, agregar que el citado fallo de constitucionalidad sólo comenzó a producir efectos a partir del 8 de julio de 2013. Según consta en el sitio web de la Corte Constitucional¹, el edicto por el cual se notificó dicha providencia de constitucionalidad fue fijado el 27 de junio de 2013 y desfijado el 2 de julio siguiente, y conforme lo dispuesto por el artículo 331 del C. de P. C. "Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas".

De manera que antes de la firmeza de la sentencia de constitucionalidad tantas veces citada, no podía imponerse su cumplimiento, sino cuando comenzó a

¹<http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php>.

producir efectos, hasta cuando comenzó a producir efectos el fallo en cita, esto es, más de trece (13) meses después de los hechos objeto de este proceso. Es preciso advertir que la Corte Constitucional no le dio un efecto diferente a su decisión, pudiendo hacerlo, por lo cual al tenor del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, la referida sentencia tiene efectos hacia futuro.

Esta Corporación en reiteradas oportunidades ha señalado que las decisiones de constitucionalidad no vinculan a partir del día siguiente a la fecha de su expedición (que es conocida por medio del comunicado de prensa), sino a partir de su firmeza. Según la jurisprudencia en cita:

(...)

[Q]ue el presidente de la Corte Constitucional pueda dar a conocer a la opinión pública el contenido y alcance de las decisiones judiciales, tal y como lo prevé el inciso segundo del artículo 64 de la ley Estatutaria de Administración de Justicia, norma aplicable también a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, no implica el reconocimiento legal de que a partir de entonces las decisiones sean vinculantes. (...) La norma transcrita permite que exclusivamente '[p]or razones de pedagogía jurídica', y sólo para esos efectos, pueda darse a conocer el contenido y alcance de las decisiones judiciales, antes de que se encuentre el texto adoptado con todas las modificaciones propias del procedimiento colegiado y sin que aún haya sido notificado.

(...)

Por manera que, la divulgación de las decisiones judiciales de que trata el artículo 64 de la ley estatutaria de Administración de Justicia no tiene el propósito de sustituir las normas de orden público que señalan desde cuándo comienzan a producir efectos los fallos, sino que es tan sólo un simple desarrollo del derecho a la información previsto en el artículo 20 Constitucional.”²

Criterio que además consulta el sentir de la propia Corte, quien tiene determinado que el proceso constitucional sólo termina con la ejecutoria del fallo correspondiente y, por lo mismo, la decisión de constitucionalidad es obligatoria desde que adquiere firmeza y no antes, tal y como lo puso de relieve el fallo en referencia:

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia AP 1470 de 2.005, C. P. Ramiro Saavedra Becerra. En el mismo sentido, *vid.* sentencias AP 1640 de 2006; AP 726 de 2007 y AP 819 de 2007

*La Corte Constitucional, en la ratio decidendi de la sentencia que se ocupó de estudiar los efectos de sus fallos en asuntos de constitucionalidad (art. 21 del decreto 2067 de 1991), definió que el proceso constitucional tan sólo termina con la ejecutoria de la respectiva sentencia, comoquiera que únicamente cuando está en firme es de obligatorio cumplimiento y sus efectos se producen cuando la sentencia esté ejecutoriada (...)*³

*Es preciso tener en cuenta que esta providencia fue retomada por la Corte Constitucional, cuando adelantó la revisión previa de Constitucionalidad del artículo 45 de la ley Estatutaria de Administración de Justicia, relativo a las reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad⁴.” (cursiva en original)*⁵

No debe perderse de vista que si la publicidad es elemento estructurante de toda decisión judicial, mal puede atenerse a la fecha de expedición de la sentencia (o de un mero comunicado de prensa) para hablar de vinculación obligatoria de un fallo de constitucionalidad. Postulado que está estrechamente vinculado al de certeza del derecho⁶ como principio esencial de todo régimen democrático, que debe ser construido a partir de la premisa conforme a la cual el orden jurídico sólo es coercible, una vez haya sido conocido por sus destinatarios.

3. En definitiva, al tenor del artículo 16 del Decreto 2067 de 1991 sólo después de ser conocida legalmente una decisión de constitucionalidad (parte resolutive y consideraciones), esta produce efectos de *res iudicata* y, por tanto, no vincula al no estar en firme, al punto que es procedente su eventual anulación.

³ Corte Constitucional, sentencia C 113 de 1993.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C 037 de 1996.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia AP 1470 de 2.005, C. P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁶ “En Colombia la ‘seguridad jurídica’ suele identificarse tan sólo con una simple exigencia de cierta estabilidad regulatoria indispensable para que el inversionista pueda adelantar sus negocios, cuando esta categoría jurídica tiene cometidos mucho más ambiciosos. En efecto, la garantía de estabilidad de las normas es la esencia misma del Estado de Derecho: generalidad, claridad, coherencia y posibilidad de cumplimiento son presupuestos de “moralidad del derecho o moralidad que hace posible el derecho” en términos de Lon L. Fuller. Así, mientras en otros países la seguridad jurídica ocupa lugar privilegiado entre sus prescripciones fundamentales -es el caso de España donde está contenida en el título preliminar de la Constitución de 1978- nuestros juristas, con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991 y a partir de una discutible lectura de la cláusula Estado social de Derecho, se enfrascaron en un falso dilema: seguridad jurídica versus justicia material, que desembocó en la bizantina controversia entre un ‘nuevo’ y un ‘viejo’ derecho que tanto daño le ha hecho a nuestra institucionalidad” Contexto, “Legislador y juez: ¿Garantías o amenazas al modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios?”, *Revista de Derecho y Economía*, n.º18, Universidad Externado de Colombia, agosto de 2004, p. 78.

4. Ahora bien, al abordar el régimen jurídico aplicable al caso concreto, la mayoría de la Sala razona atinadamente al darle plena aplicación a lo prescrito por el Acto Legislativo 01 de 2011. Estimo, sin embargo que es preciso subrayar que proceder de otra manera supondría la infracción del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 Superior).

En efecto, una de las garantías propias del Estado de Derecho consiste en el juzgamiento conforme a normas preexistentes, regla que puede sintetizarse en que “*la disposición preexistente prefiere al precepto ex post facto*”, excepción hecha de materias relacionadas con el establecimiento de tribunales y determinación de procedimiento.

Se trata, como lo señaló de antaño la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia al explicar el alcance del artículo 26 de la Carta de 1886 - equivalente al 29 vigente- , i) de un principio de ecuménica adopción, como que está consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968) y ii) cuya aplicación comprende todos los ámbitos del derecho (civil, administrativo, laboral, etc.).⁷

Si al tenor del art. 29 Constitucional nadie podrá ser juzgado sino conforme a las normas preexistentes al acto que se le imputa, se estaría violando el derecho fundamental al debido proceso del Congresista, al estimar la configuración de una causal de pérdida de investidura por un presunto conflicto de interés, cuando al momento de discusión y trámite de la citada reforma constitucional a la justicia estaba vigente el Acto Legislativo 01 de 2011.

En efecto, el artículo 29 Superior que consigna la garantía, tanto judicial como administrativa, de juzgamiento conforme a leyes preexistentes, es sin lugar a dudas uno de los más caracterizados presupuestos de toda democracia liberal, en tanto garantiza la neutralidad de la administración de justicia, evita la arbitrariedad y el abuso del poder al imponer sanciones que no estaban previamente establecidas y es reveladora de una de las facetas más importantes de la cláusula general de igualdad prevista en el artículo 13 Superior (“*regla de justicia*” en palabras de *Bobbio*).

⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA, sentencia de 14 de junio de 1969, MP Eustorgio Sarria, en G.J. CXXXVIII, No. 2338, p. 156.

Preceptos fundamentales que por supuesto también aplican en sede de la acción de pérdida de investidura, por constituir una de las manifestaciones del poder sancionador del Estado.

Por lo anterior, considero que en el caso *sub judice* si con arreglo al Acto Legislativo 01 de 2011, el conflicto de interés no tenía lugar en la tramitación de Proyectos de Actos Legislativos, no es procedente su configuración pues de ser así se estaría violando abiertamente el derecho fundamental al debido proceso.

5. Lo anteriormente expuesto no obsta para que si se llega a establecer que las conductas reprochadas en el trámite del fallido acto legislativo de reforma a la justicia, concretamente las actuaciones surtidas por los congresistas demandados en la Comisión de Conciliación, pudieren constituir faltas de orden disciplinario o hechos ilícitos, las autoridades competentes puedan y están en su deber de adelantar las correspondientes investigaciones.

En este sentido dejo presentada esta aclaración de voto.

Fecha *ut supra*.

RAMIRO PAZOS GUERRERO