

**Sentencia C-870/14**

Referencia: Expedientes D-10079, D-10093 y D-10096 (Acumulados)

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13 y 14 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”*

Demandantes: Luis Germán Ortega Ruiz, Rodolfo Arango Rivadeneira, Germán Navas Talero, María del Pilar Arango Hernández, Miguel Ángel Espinoza González, Diego Alejandro Hernández Rivera y Jaime Andrés Nieto Criado.

Magistrado Ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014)

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

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

En virtud de lo previsto en los artículos 5 del Decreto 2067 de 1991 y 47 del Acuerdo No. 05 de 1992, en sesión llevada a cabo el día 29 de enero del año en curso, la Sala Plena de esta Corporación decidió acumular las demandas de inconstitucionalidad D-10093 y D-10096 al expediente D-10079, por existir coincidencia total o parcial en las normas acusadas.

Las demandas propuestas se traducen en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, mediante las cuales los ciudadanos Luis Germán Ortega Ruiz, Rodolfo Arango Rivadeneira, Germán Navas Talero, María del Pilar Arango Hernández, Miguel Ángel Espinoza González, Diego Alejandro

Hernández Rivera y Jaime Andrés Nieto Criado pretenden controvertir la constitucionalidad de varios preceptos incluidos en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13 y 14 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 Auto del 14 de febrero de 2014, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir las demandas D-10079, D-10093 y D-10096, en relación con las expresiones acusadas previstas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13 y 14 de la ley en cita, frente a las cuales se dispuso su fijación en lista, se invitó a conceptualizar respecto de su contenido y, simultáneamente, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. No obstante, en el mismo Auto, se decidió inadmitir la demanda D-10096, en los siguientes aspectos: (i) en la falta de acreditación de la condición de ciudadano del señor Miguel Ángel Espinosa González y (ii) en el incumplimiento de las cargas de certeza y suficiencia en lo que atañe a las acusaciones planteadas contra el artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, incluido su párrafo.

En el término dispuesto en el Decreto 2067 de 1991, el citado señor Espinosa González acreditó su condición de ciudadano, más guardó silencio respecto de las acusaciones planteadas en contra del citado artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, lo que condujo a su rechazo mediante Auto del 10 de marzo de 2014.

Una vez agotada la práctica de pruebas relacionadas con el trámite legislativo que se le dio al proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 1695 de 2013, se recibieron intervenciones por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho; la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; el Instituto Colombiano de Derecho Procesal; el Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ); la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS); la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y los ciudadanos Henry Alejandro Bolívar Callejas, Daniel Roberto Salcedo Ramírez, Andrés Felipe González Cetina, Sebastián Senior Serrano, Ana Sofía Payán y Camila Villalobos.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas de la referencia.

## **II. ACLARACIÓN EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN Y EL MÉTODO UTILIZADO PARA EL ANÁLISIS DE LOS CARGOS DE LAS DEMANDAS**

Debido a la diversidad tanto de las normas acusadas como de las razones expuestas para solicitar su inconstitucionalidad, en la presente sentencia se transcribirá cada aparte normativo demandado, señalando a continuación los cargos impetrados, las intervenciones, el concepto del Procurador General de la Nación y las respectivas consideraciones de este Tribunal. Por esta razón, el alcance de este pronunciamiento es relativo y se circunscribe al análisis de los cargos examinados.

## **III. PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE**

### **3.1. PRIMER CARGO: *Violación de la reserva de ley estatutaria***

#### **3.1.1. Normas demandadas**

“**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 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 [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_16\\_95\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_16_95_2013.html) - 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.”**

### **3.1.2. Fundamentos de la demanda**

3.1.2.1. En la demanda D-10079, se afirma que el artículo 152 del Texto Superior consagra la figura de la reserva de ley estatutaria, entre cuyas materias deben regularse los procedimientos y recursos para la protección de los derechos y deberes fundamentales, los cuales, en la actualidad, son objeto de amparo judicial a través de la acción de tutela.

Uno de los elementos estructurales y esenciales de la citada acción son los efectos derivados de sus sentencias, los cuales se constituyen en el núcleo esencial de este mecanismo de protección, cuyo alcance se ve afectado por una ley de naturaleza ordinaria, como lo es la Ley 1695 de 2013, en los siguientes aspectos: (i) en el artículo 9, al regular los efectos jurídicos de los fallos de tutela; y (ii) en los artículos 11 y 12, al prever nuevas competencias para la Sala Plena de la Corte Constitucional.

3.1.2.2. En la demanda D-10093, se sostiene que los apartes demandados de los artículos 2, 11 y 12 de la Ley 1695 de 2013, regulan parcialmente el procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales llamado acción de tutela, sin que dicha regulación haya sido aprobada mediante ley estatutaria como expresamente lo ordena la Constitución.

### **3.1.3. Intervenciones**

#### **3.1.3.1. 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, solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. Para comenzar afirma que la Ley 1695 de 2013 no altera en parte alguna los elementos de la sostenibilidad fiscal consagrados en el artículo 334 de la Constitución, por lo que su contenido se limita a establecer el procedimiento específico para tramitar el incidente de impacto fiscal.

A continuación expresa que la citada ley no se refiere directamente al procedimiento de la acción de tutela, sino al cumplimiento de las sentencias proferidas por las altas cortes, razón por cual se descarta que su trámite haya debido realizarse por vía de la ley estatutaria, en cuanto no afecta el citado mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

En desarrollo de lo expuesto, el interviniente resalta que el incidente de impacto fiscal no se puede promover contra todas las sentencias de tutela, sino sólo sobre aquellas que produzcan alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal que tengan el impacto necesario para afectar las finanzas públicas, como lo serían las relacionadas con víctimas, desplazados y reclusos. Bajo esta interpretación, el uso del incidente no puede contrariar la filosofía o razón de ser de la tutela, pues su alcance se circunscribe a prever una herramienta que dentro de los postulados de la colaboración armónica, permita asegurar que la decisión, una vez analizado su impacto, se convierta en una realidad. En este contexto, afirma que:

“[No] puede aducirse válidamente, como lo pretenden los accionantes, que las disposiciones de la Ley 1695 de 2013 conllevan a la afectación del núcleo esencial de la acción de tutela, pues como se advierte ninguna de sus disposiciones implica la modificación o alteración del procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales y, por el contrario, el incidente de impacto fiscal se inscribe como un mecanismo para asegurar el cumplimiento del fallo de tutela, generando un programa de cumplimiento para hacer efectiva la sentencia”.

A partir de lo anterior, el apoderado del Ministerio reitera que el propio Acto Legislativo No. 03 de 2011 establece que el principio de sostenibilidad fiscal y, por ende, el incidente de impacto fiscal, bajo ninguna circunstancia puede menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva, lo que conduce a entender que la regulación propuesta de forma alguna pretende modificar o alterar el régimen procesal del amparo, sino tan sólo asegurar las condiciones materiales esenciales para la realización efectiva de las sentencias.

### **3.1.3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. Al respecto, recuerda que el incidente de impacto fiscal no puede afectar la protección de los derechos fundamentales, como expresamente lo señala el Acto Legislativo No. 03 de 2011. En efecto, la decisión adoptada se mantiene inalterable como consecuencia de la cosa juzgada y lo único que cabe es la eventual modificación, modulación o aplazamiento de sus efectos.

Por lo anterior, no puede considerarse que la regulación del incidente en los procesos de tutela deba estar sometida a reserva de ley estatutaria, pues ello conduciría al absurdo de aceptar que mediante dicho trámite se pueden menoscabar los derechos fundamentales de los ciudadanos, en contravía del

texto constitucional y legal que lo desarrolla. En este contexto, se considera que los accionantes le dan al fallo del incidente de impacto fiscal unas consecuencias que no tiene, para justificar una reserva que no le es propia.

### **3.1.3.3. Intervención del Ministerio del Interior**

A través de apoderado judicial, el Ministerio del Interior insta a que se declare la exequibilidad de las normas demandadas, puesto que el trámite del incidente de impacto fiscal no puede afectar ningún derecho fundamental amparado por una sentencia de tutela, la cual, además, no pierde el atributo de estar protegida por la garantía de la cosa juzgada.

### **3.1.3.4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pide que se declare la exequibilidad de los apartes demandados. Para comenzar, luego de hacer referencia a varias sentencias de esta Corporación, afirma que existen cuatro reglas o criterios necesarios para determinar en qué casos los derechos fundamentales y los mecanismos para su protección deben ser regulados a través de una ley estatutaria. Ellos son: (i) el *criterio de la integralidad*, el cual aplica cuando se pretende expedir una regulación integral, completa y sistemática sobre un derecho; (ii) el *criterio de objeto directo*, cuya exigibilidad se limita a aquellos casos en que se pretende regular un derecho fundamental en sí mismo; (iii) el *criterio de protección integral*, según el cual “solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales”, siempre que sea necesario e indispensable para la defensa y protección de uno de tales derechos; y finalmente, (iv) el *criterio estructural*, frente al cual se requiere el uso de esta tipología especial de ley, cuando se regulan los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, de modo que no cabe esta modalidad para reglar en detalle cada variante o manifestación de los citados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio.

A continuación resalta que la Corte definió al incidente de impacto fiscal como un procedimiento de orden constitucional, cuyos aspectos esenciales de trámite se encuentran definidos directamente por el Constituyente, dejando la determinación de los elementos accesorios a la amplia potestad de configuración normativa del legislador<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este sentido, el interviniente establece que aun cuando en la Sentencia C-288 de 2012 se aludió a un proceso *sui generis*, la Corte explicó que en la propia Constitución se definieron los siguientes elementos esenciales: (i) la legitimación exclusiva y sin previsión de delegación a otros servidores públicos no determinados en el artículo 334 de la Constitución; (ii) el espacio de interlocución entre funcionarios legitimados y las Altas Cortes; (iii) la carga argumentativa sobre las implicaciones fiscales de los fallos radica en los funcionarios legitimados y no puede trasladarse a las altas Cortes; (iv) el campo de acción del incidente restringido exclusivamente a los efectos de la sentencia que son diferentes a la sentencia en sí misma

A partir de la combinación de los argumentos expuestos y en especial del *criterio de protección integral*, el apoderado del Ministerio concluye que cuando una ley regula aspectos accesorios de tipo procedimental de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, con el fin de facilitar su trámite y darle aplicación práctica, sin modificar en modo alguno el alcance o núcleo estructural del procedimiento, la regulación puede hacerse a través de la ley ordinaria.

Lo anterior, en palabras del interviniente, conduce a entender que frente al caso concreto no se presenta una violación de la reserva de la ley estatutaria, pues la Ley 1695 de 2013 corresponde básicamente a una transcripción de lo regulado en el artículo 334 de la Constitución, salvo algunas reglas accesorias de tipo procedimental, que en modo alguno modifican los aspectos esenciales y vinculantes de dicho proceso. Por lo demás, la regulación cuestionada no implica la definición integral ni estructural de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

### **3.1.3.5. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La Directora de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. En términos generales, en su intervención reitera los mismos criterios expuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de lo cual concluye que ninguno de ellos se presenta en el asunto bajo examen. Al respecto, afirma que:

“(i) En primer lugar, las normas acusadas no cumplen con el criterio de integralidad, en cuanto están contenidas en una ley que no pretende regular integralmente un derecho fundamental sino la aplicación, contenido y procedencia del incidente de impacto fiscal, en desarrollo del Acto Legislativo No. 03 de 2011 (...).

(ii) Tampoco se verifica que las normas acusadas ni la ley que las contiene tengan por objeto directo el desarrollo del régimen de los derechos fundamentales o de alguno en particular.

(iii) No se observa presente el criterio que advierte que [se está en presencia de una] regulación integral de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales (...), pues las disposiciones acusadas

---

considerada; (v) la decisión de modular, modificar o diferir los efectos de los fallos es potestativa de la Alta Corte; (vi) el incidente de impacto fiscal es compatible con el principio de separación de poderes y la autonomía judicial; y (vii) toda decisión que se deriva del incidente de impacto fiscal está subordinada al logro y goce efectivo de los derechos fundamentales.

se limitan a incluir reglas especiales en el trámite del incidente de impacto fiscal cuando se trate de sentencias de tutela, sin pretender regular de manera integral dicho mecanismo de protección (...). Se trata entonces de una regulación tangencial, no exhaustiva.

(iv) Por último, las normas demandadas tampoco afectan elementos estructurales de los derechos fundamentales o de alguno en particular. En efecto, desde el propio texto del Acto Legislativo se dispuso que en el trámite del incidente no puede menoscabarse, restringirse o negarse la protección [de los citados derechos].”

### **3.1.3.6. Intervención de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**

El Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado pide declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Inicialmente recuerda que con el propósito de no vaciar la competencia del legislador ordinario y no restringir innecesariamente la regla de la mayoría simple inherente al funcionamiento del sistema democrático, la jurisprudencia constitucional ha sentado como principio la necesidad de interpretar de forma restrictiva cada una de las hipótesis que hacen referencia a la reserva de ley estatutaria. En lo referente a los derechos fundamentales y a los recursos o procedimientos previstos para su protección, la Corte tan sólo ha exigido la citada tipología de ley, cuando se pretende regular en forma íntegra, estructural o completa uno de tales derechos o una de las vías consagradas para asegurar su defensa.

Para el interviniente, en el asunto bajo examen, como lo afirman los accionantes, si bien es cierto que la Ley 1695 de 2013 contiene algunas reglas sobre la acción de tutela, ellas están lejos de constituir una regulación íntegra, estructural o completa de dicho mecanismo de protección. Por ende, en su opinión, es claro que este vicio no se configura.

### **3.1.3.7. Intervención de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)**

La Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia coadyuva la solicitud de que se declare la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas. En su criterio, si bien en la Ley 1695 de 2013 no se está definiendo el proceso que debe seguirse hasta llegar a la decisión de tutela, sino únicamente unas reglas de trámite aplicables a la ejecución de la decisión en caso de afectaciones a la sostenibilidad fiscal, ello no obvia la relevancia que tiene dicho trámite, así como la necesidad de que quede consagrado en una ley estatutaria. En este sentido destaca la importancia de una de las normas acusadas, esto es, el artículo 9, el cual se refiere a la posibilidad de suspensión del fallo sometido al incidente de impacto fiscal. En su criterio, a pesar de que

dicha alternativa está excluida frente a las decisiones de tutela, su aprobación legal ameritaba las exigencias propias de la reserva estatutaria.

En desarrollo de lo anterior, considera que si bien en principio cabría la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes demandados, ello sería perjudicial para la acción de tutela, pues la sometería al mismo procedimiento de impacto fiscal que tienen las demás decisiones de las Altas Cortes. Por ello, pide hacer uso de la figura de la unidad normativa con el artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, que hace referencia a la procedencia del incidente de impacto fiscal<sup>2</sup>, con el fin de declarar su exequibilidad condicionada, en el entendido de excluir a la acción de tutela de la regulación prevista en la ley en cita.

### **3.1.3.8. Intervención del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional**

El miembro designado del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional considera que la regulación objeto de demanda debió haber sido tramitada conforme a los requisitos de la ley estatutaria, con base en razones que, en general, coinciden con las que ya han sido señaladas.

### **3.1.3.9. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**

Quien actúa a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita a este Tribunal que se declare la exequibilidad de los preceptos acusados. Por una parte, señala que la reserva de ley estatutaria respecto de los derechos fundamentales y de los mecanismos para asegurar su protección, se limita a aquellos casos en que exista una regulación exhaustiva, lo cual no se predica de las disposiciones demandadas. Y, por la otra, plantea que las consecuencias de una declaratoria de inexecutable producirían un efecto contraproducente, en la medida en que desaparecerían las autoridades competentes para resolver el incidente de impacto fiscal.

### **3.1.3.10. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**

Para el miembro designado del Instituto Colombiano de Derecho Procesal los preceptos legales demandados son contrarios a la Constitución. Para el efecto, expone que ellos autorizan la proposición de un incidente de impacto fiscal que puede afectar una sentencia proferida mediante acción de tutela, a través del uso de las atribuciones de modulación, modificación o diferimiento de sus

---

<sup>2</sup> La norma en cita dispone que: “**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.”

efectos. Esta materia, en criterio del interviniente, cabe dentro de lo previsto en el literal a) del artículo 152 del Texto Superior, el cual constituye una “elongación de la propia Constitución Política”.

### **3.1.3.11. Intervención de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS)**

El Presidente de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS), le solicita a la Corte inhibirse de fallar de fondo y, en subsidio, declarar la exequibilidad de los preceptos acusados. En cuanto a la primera pretensión, explica que la demanda incumple los requisitos de certeza y pertinencia que se exigen para la formulación de un juicio de inconstitucionalidad, básicamente porque no se cumple con la carga mínima de sustentar las razones por las cuáles las normas demandadas se encuentran amparadas por la reserva de ley estatutaria y tampoco se tiene en cuenta que su contenido normativo expresamente excluye la producción de efectos sobre la acción de tutela<sup>3</sup>.

En caso de que la Corte estime que es procedente un fallo de fondo, luego de realizar un breve recuento de varias sentencias sobre el alcance restringido de la reserva de ley estatutaria, el interviniente concluye sólo están sometidos a dicha tipología de ley, los desarrollos legales de los recursos judiciales o administrativos que directamente se consagren para garantizar un derecho fundamental. De ahí que, no toda reglamentación de un procedimiento judicial automáticamente tenga que ser tramitada como estatutaria, incluso en aquellos casos en que se refiere a uno de los mecanismos procesales consagrados para proteger tales derechos.

En el asunto bajo examen, ninguna de las disposiciones cuestionadas constituye una reglamentación directa de la acción de tutela. Por el contrario, se trata de asuntos que tienen un efecto indirecto, esto es, (i) excluir al amparo constitucional de cualquier circunstancia que pueda reducir su efectividad y (ii) realizar una distribución operativa de competencias para proceder al trámite del incidente de impacto fiscal.

A partir de lo expuesto, el interviniente concluye que es importante mantener una visión restrictiva de la reserva de ley estatutaria, en especial cuando se

---

<sup>3</sup> Al respecto, se manifiesta que: “[La] demanda no cumple con los requisitos de certeza y pertinencia exigidos por la jurisprudencia por las siguientes razones. En primer lugar, el demandante afirma que la (...) mera referencia a la acción de tutela en los apartes demandados, constituye una afectación del núcleo esencial de la acción de tutela, a pesar de que el texto demandado precisamente establece una regla para excluir a la acción de tutela de cualquier efecto que pueda tener el incidente de impacto fiscal, con lo cual la afirmación de eventual afectación no resulta cierta. (...) En segundo lugar, la demanda no cumple con una carga argumentativa mínima para sustentar el cargo de reserva de ley estatutaria, pues más allá de afirmar que los apartes cuestionados se refieren al procedimiento de tutela y en esa medida se está ante un mecanismo de garantía de los derechos fundamentales, no se señala por qué esa mera referencia supone el desarrollo de una garantía de derechos fundamentales y, por ende, requiere un trámite legal estatutario”.

trata de la acción de tutela, ya que al ser un mecanismo subsidiario de defensa judicial, toda reglamentación procesal tiene un efecto indirecto sobre su alcance, inclusive en aspectos de mero trámite, como lo es la asignación de competencias entre distintas autoridades judiciales.

### **3.1.3.12. Intervención de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional**

El Vicedecano Académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional coadyuva la pretensión de inconstitucionalidad planteada en la demanda. En su opinión, en la medida en que las normas acusadas tienen la posibilidad de afectar derechos fundamentales, están sometidas a la reserva de ley estatutaria, en especial, cuando el control frente a la sostenibilidad fiscal debe ser rígido, en la medida en que el propio Acto Legislativo No. 03 de 2011 ordena que bajo ninguna circunstancia se podrán menoscabar uno de tales derechos.

### **3.1.3.13. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre le pide a la Corte declarar la inexecutable total de la Ley 1695 de 2013, ya que considera que toda la regulación propuesta se relaciona directa o indirectamente con un derecho fundamental, por lo que debe estar sometida a la carga de ser tramitada bajo los requisitos de la reserva de ley estatutaria.

### **3.1.3.14. Intervenciones ciudadanas**

El ciudadano Andrés Felipe González Cetina presentó un escrito en el cual solicita declarar la inexecutable de los preceptos legales acusados, por cuanto modificaron la acción de tutela como recurso de protección de los derechos fundamentales, a través de una ley de naturaleza ordinaria.

### **3.1.4. Concepto del Procurador General de la Nación**

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la executable de los preceptos legales demandados. Para comenzar, sostiene que la reserva de ley estatutaria debe ser interpretada de forma restrictiva, por lo que –como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación– en lo referente a los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, sólo se deben someter a esta modalidad especial de ley, aquellos “aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de la tutela”.

Lo anterior explica la existencia de un conjunto amplio de reglas procesales referentes a la citada acción que aparecen consagradas en la jurisprudencia o

en el reglamento interno de la Corte Constitucional, como ocurre, por ejemplo, con la composición de las salas de selección, el trámite de las insistencias, la distribución de asuntos en salas de revisión, las reglas sobre el cambio de jurisprudencia, el trámite de los incidentes de nulidad y aclaración, y la posibilidad de suspender los términos por la práctica de pruebas.

Bajo este panorama, la Vista Fiscal afirma que las materias demandadas no requieren reserva de ley estatutaria, por las siguientes razones: (i) el incidente de impacto fiscal no es un mecanismo de protección de derechos fundamentales. Se trata de un instrumento procesal para proteger las finanzas públicas, sin que, bajo ninguna circunstancia, puedan menoscabar los citados derechos constitucionales, como expresamente lo dispone el Acto Legislativo No. 03 de 2011.

Aun cuando su regulación tiene incidencia sobre (ii) los efectos de las sentencias de tutela proferidas por las Altas Cortes, su campo de acción no encuadra dentro del supuesto de la reserva, el cual aplica para la regulación de “*los procedimientos y recursos para la protección*” de los derechos fundamentales. En este caso, el incidente no está previsto para asegurar la vigencia de los citados derechos y tampoco produce una afectación frente a su nivel de garantía, en la medida en que se mantiene incólume la decisión judicial a la que se arribó en sede de tutela. Incluso, si bien tiene la potencialidad de pronunciarse sus efectos, la decisión que se adopte se encuentra sometida a una restricción insoslayable, conforme a la cual: “en ningún caso la modificación, modulación o aplazamiento de los efectos de la sentencia podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales”.

De esta manera, en palabras del agente del Ministerio Público, “el incidente de impacto fiscal tampoco afecta, quebranta o vulnera la protección del derecho fundamental otorgada en la sentencia de tutela, debido a que cualquier decisión en el sentido de modificar los efectos, deberá tener inexorablemente como punto de referencia el núcleo esencial de los derechos fundamentales involucrados en el respectivo proceso”. Por lo anterior, existe una suerte de supremacía jerárquica de las normas constitucionales que prevén los derechos fundamentales respecto al criterio de sostenibilidad fiscal, en el entendido que en caso de que se presente alguna tensión, en cualquier evento prevalecerán los derechos de las personas sin recurrir a un juicio de ponderación.

Finalmente, (iii) todas las referencias a las acciones de tutela en las normas demandadas son absolutamente tangenciales, vale decir, no se ocupan de sus aspectos esenciales. Así las cosas, por una parte, los artículos 11 y 12 de la Ley 1695 de 2013, se limitan a establecer las reglas de competencia para conocer del incidente de impacto fiscal cuando éste se dirija contra una sentencia de tutela, sin alterar dichas reglas en lo que respecta a la propia acción de amparo constitucional. Y, por la otra, el inciso 3 del artículo 9, al

prever que la admisión del incidente de impacto fiscal no suspenderá los efectos de las sentencias de tutela, tampoco afecta ningún elemento (principal o accidental) de la acción de amparo. Por el contrario, se trata una prohibición que, a su turno, mantiene intacta la regulación vigente sobre la materia contenida en el Decreto 2591 de 1991. Al no haber cambio alguno en la regulación actualmente existente, la Vista Fiscal concluye que por simple sustracción de materia no hay nada que deba regularse por ley estatutaria.

### **3.1.5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

#### **3.1.5.1. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución**

3.1.5.1.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en las demandas, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer si los preceptos legales acusados debieron ser tramitados y aprobados por medio de una ley estatutaria, conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, en el medida en que establecen diferentes reglas procesales de la acción de tutela, en concreto: (i) la posibilidad de solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal sobre una sentencia de revisión, a pesar de que dicha solicitud ya se haya realizado anteriormente en el trámite del respectivo proceso (art. 2); (ii) la prohibición de suspender los efectos de una sentencia de tutela o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, en aquellos eventos en los cuales se hubiese admitido la solicitud de apertura del citado incidente de impacto fiscal (art. 9); y (iii) la competencia y mayorías requeridas para decidir sobre el incidente en mención, cuando su objeto sean sentencias de amparo constitucional o sentencias de revisión de tutela (arts. 11 y 12).

3.1.5.1.2. Para resolver el problema jurídico planteado, este Tribunal inicialmente se pronunciará sobre la aptitud del cargo; en seguida hará una breve exposición sobre el criterio de sostenibilidad y el incidente de impacto fiscal; luego de lo cual se detendrá en el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la reserva de ley estatutaria, en relación con los procedimientos y recursos previstos para la protección de los derechos fundamentales. Una vez expuestos los anteriores elementos, se concluirá con la resolución del caso concreto.

#### **3.1.5.2. Cuestión previa: examen sobre la aptitud del cargo**

3.1.5.2.1. La Corte ha establecido de manera reiterada que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es pública e informal, los demandantes tienen unas cargas mínimas que deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal frente a la Constitución. Precisamente, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece

los siguientes requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionalidad: (i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda.

En lo referente a las razones de inconstitucionalidad, este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada<sup>4</sup>. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001<sup>5</sup>, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así la decisión que se adopte por la Corte necesariamente debe ser inhibitoria<sup>6</sup>.

3.1.5.2.2. En el asunto bajo examen, uno de los intervinientes considera que se debe proferir una de tales sentencias<sup>7</sup>, pues los demandantes incumplieron con las cargas de certeza y pertinencia que se exigen para la formulación del juicio de inconstitucionalidad, en el entendido que no expusieron las razones por las cuáles las normas demandadas se encuentran amparadas por la reserva de ley estatutaria y tampoco tuvieron en cuenta que su contenido normativo expresamente excluye la producción de efectos sobre la acción de tutela<sup>8</sup>. En este último caso, en términos prácticos, se refiere a lo previsto en el artículo 9 de la Ley 1695 de 2013, en el que se exceptúa de la suspensión que se deriva

---

<sup>4</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-447 de 1997, C-509 de 1996 y C-236 de 1997.

<sup>5</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>6</sup> En la Sentencia C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se resumió el alcance de las citadas cargas en los siguientes términos: “*la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer sobre una proposición jurídica real y existente, y no simplemente deducida por el actor o implícita (cierta). Además, el accionante tiene la carga de exponer las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no meramente legales ni puramente doctrinales (pertinencia). Finalmente, la acusación no sólo ha de estar formulada de manera completa sino que debe ser capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de la disposición (suficiente)*”.

<sup>7</sup> La Asociación Colombiana de Administradoras de fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS).

<sup>8</sup> Al respecto, como previamente se expuso, se dijo que: “[La] demanda no cumple con los requisitos de certeza y pertinencia exigidos por la jurisprudencia por las siguientes razones. En primer lugar, el demandante afirma que la (...) mera referencia a la acción de tutela en los apartes demandados, constituye una afectación del núcleo esencial de la acción de tutela, a pesar de que el texto demandado precisamente establece una regla para excluir a la acción de tutela de cualquier efecto que pueda tener el incidente de impacto fiscal, con lo cual la afirmación de eventual afectación no resulta cierta. (...) En segundo lugar, la demanda no cumple con una carga argumentativa mínima para sustentar el cargo de reserva de ley estatutaria, pues más allá de afirmar que los apartes cuestionados se refieren al procedimiento de tutela y en esa medida se está ante un mecanismo de garantía de los derechos fundamentales, no se señala por qué esa mera referencia supone el desarrollo de una garantía de derechos fundamentales y, por ende, requiere un trámite legal estatutario”.

de la apertura del incidente de impacto fiscal a las sentencias de tutela y a los autos que se profieran con posterioridad a la misma.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, esta Corporación encuentra que el cargo formulado por los accionantes, sí es susceptible de provocar un juicio de inconstitucionalidad, ya que se expusieron las razones por las cuáles se consideran que los textos acusados deben ser objeto de reserva de ley estatutaria, lo cual se explicó a partir del hecho de que su contenido normativo hace referencia, directa o indirectamente, al procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales llamado “acción de tutela”. De suerte que, en criterio de los accionantes, cualquier regulación que se refiera al citado mecanismo de protección constitucional, como lo es aquella que es objeto de demanda, debe ser sometida al trámite y a las mayorías exigidas para aprobar normas de rango estatutario. De lo expuesto surge precisamente el debate que se produjo en las distintas intervenciones y en el concepto de la Vista Fiscal, en el que se apela a una interpretación amplia o, por el contrario, a un examen restrictivo, de los casos en que tiene aplicación dicha modalidad de ley.

Lo mismo ocurre respecto del artículo 9, en el que se bien se excluye su aplicación frente a las sentencias de tutela y a los autos que se profieren con posterioridad a la misma, el hecho de que en su regulación se incluya una referencia puntual al amparo constitucional, a juicio de los accionantes, activa la obligación de someter su trámite a las reglas especiales de la ley estatutaria, pues su contenido normativo repercute sobre las reglas de procedimiento del mencionado instrumento de protección constitucional.

En consecuencia, en criterio de este Tribunal, el argumento propuesto para solicitar la inhibición, se relaciona directamente con aspectos referentes a la solución de fondo, la cual sólo se puede concretar en una sentencia de mérito. En efecto, las demandas propuestas no apelan a proposiciones jurídicas inexistentes, ni tampoco planten argumentos alejados de lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, razón por la cual no es posible invocar el supuesto incumplimiento de las cargas de certeza y pertinencia en la formulación del cargo objeto de examen. Para esta Corporación, más allá de la técnica utilizada para formular la demanda, lo cierto es que tiene la entidad suficiente para provocar una duda acerca de la constitucionalidad de las normas acusadas, como se infiere del resto de las intervenciones realizadas y del concepto del Procurador General de la Nación.

### **3.1.5.3. Sobre el criterio de sostenibilidad fiscal**

3.1.5.3.1. Antes de proceder al examen del cargo propuesto y teniendo en cuenta que el resto de las acusaciones formuladas se relacionan con el criterio de sostenibilidad fiscal introducido por el Acto Legislativo No. 03 de 2011,

esta Corporación estima necesario realizar un acercamiento a la citada figura, a partir de lo dispuesto en los artículos 334, 339 y 346 del Texto Superior y al examen que la jurisprudencia constitucional ha realizado con anterioridad sobre la misma.

Al respecto, es preciso recordar que mediante el citado Acto Legislativo No. 03 de 2011, se introdujo el criterio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, en los términos que a continuación se resaltan:

**“Artículo 1º.** El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

**Parágrafo.** Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**Artículo 2°.** El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

**Artículo 3°.** El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.”

3.1.5.3.2. Con posterioridad, en la Sentencia C-288 de 2012<sup>9</sup>, la Sala Plena de esta Corporación declaró la exequibilidad del citado Acto Legislativo, a partir de un juicio en el que se proponía que dicha reforma constituía una sustitución de la Constitución, por desconocer el Estado Social de Derecho y el principio de separación de funciones del poder público. En el fallo de la referencia se identificó el contenido y alcance de la sostenibilidad fiscal (en adelante SF), en los términos que a continuación se exponen:

- En primer lugar, se resaltó que la sostenibilidad carece de una definición expresa en la Constitución y en la ley. No obstante lo anterior, las diferentes conceptualizaciones que se han realizado la identifican como una herramienta

---

<sup>9</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. Se trata de un instrumento que busca regularizar la brecha existente entre ingresos y gastos, cuando la misma pueda afectar la salud financiera de un Estado y los compromisos que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución<sup>10</sup>.

- En segundo lugar, se identificó a la SF como uno de los condicionamientos que rigen la intervención del Estado en la economía, en tanto que su objetivo, esto es, mantener un equilibrio en la relación ingreso y gasto público, se adicionó a otros propósitos existentes y no reformados por el Acto Legislativo No. 03 de 2011, como lo son, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y la preservación de un ambiente sano.

- En tercer lugar, se precisó que el objetivo constitucional de la sostenibilidad es fungir como *instrumento* para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Para la Corte, la interpretación razonable de este mandato, supone admitir que la intención unívoca de la citada reforma constitucional es el de consagrar a la SF como una herramienta, que concurre con las demás existentes en la Constitución y la ley, para el logro de fines esenciales del Estado. La SF no tiene el alcance de un derecho colectivo y menos aún de un principio constitucional, que deba ponderarse y optimizarse en relación con los demás principios previstos en la Carta. Así se dijo que:

“[La Corte] advierte que la SF, en realidad no es un principio constitucional, sino una herramienta para la consecución de los fines del ESDD. No es válido concluir, en ese orden de ideas, que la SF redefina los objetivos esenciales del Estado, en tanto un instrumento de ese carácter no impone un mandato particular. Puede ser comprendida, a lo sumo, como una medida de racionalización de la actividad de las autoridades, pero en todo caso sometida a la consecución de los fines para el cual fue consagrada en la Constitución. Por ende, no es viable sostener que la SF deba ponderarse con los principios constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación estatal carece de

---

<sup>10</sup> En los antecedentes del acto de reforma se expuso que: “La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda del gasto que adopta en el presente no socava su capacidad de seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo”. Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2010 Senado, 016 de 2010 Cámara. Gaceta del Congreso No. 451 del 2010

la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado. En otros términos, no puede plantearse un conflicto normativo, ni menos aún una antinomia constitucional, entre la sostenibilidad fiscal y los principios fundamentales del ESDD, pues están en planos jerárquicos marcadamente diferenciados.”<sup>11</sup>

- En cuarto lugar, se puso de presente que el Acto Legislativo No. 03 de 2011 le otorgó a la SF la calidad de *criterio orientador*, por virtud del cual su exigibilidad debe guiar a todas las ramas y órganos del poder público, en el ejercicio de sus competencias, dentro de un marco de colaboración armónica.

El reconocimiento del citado rol, en palabras de la Corte, descarta la existencia de un carácter *coactivo* en la aplicación de la SF, en relación con el cumplimiento de las funciones a cargo de las autoridades estatales. Esta conclusión se refuerza por el hecho de que el mismo acto de reforma acoge una fórmula de empleo de la SF basada en (i) la plena vigencia de las competencias de las autoridades que integran el poder público, en los términos previstos en el artículo 123 de la Constitución y (ii) en la adopción del modelo de separación de poderes, el cual admite la presencia de controles recíprocos, en un marco que le otorga un peso fundamental al principio de colaboración armónica, como expresiones del sistema de frenos y contrapesos. En todo caso, su papel como *criterio orientador* excluye cualquier intervención que, por vía de la SF, (a) permita reemplazar a un poder constituido en el ejercicio de sus competencias o (b) conduzca a incidir con un grado tal de intensidad que anule su autonomía e independencia.

- En quinto lugar, se resaltó que la sostenibilidad fiscal se somete a una cláusula prohibitiva, conforme a la cual: “*en cualquier caso el gasto público social será prioritario*”. Lo anterior implica la existencia de una relación de dependencia jerárquica entre la consecución de los fines propios del citado componente del presupuesto nacional, el cual se concreta en la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable<sup>12</sup>, y la aplicación de la SF en la intervención del Estado en la economía.

- Finalmente, la SF también opera en el ámbito presupuestal y de planeación, con miras a exigir que en la elaboración de los citados documentos que delimitan el quehacer de la hacienda pública, se preserven los objetivos que lo identifican y se guarde coherencia en el manejo de la política fiscal del Estado.

3.1.5.3.3. A partir de lo expuesto, no cabe duda de que la SF como criterio orientador, bajo ninguna circunstancia puede ser utilizada para contrariar los

<sup>11</sup> Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Véanse, al respecto, los artículos 350 y 366 de la Constitución.

postulados del Estado Social de Derecho<sup>13</sup> o para impedir la realización efectiva de los derechos fundamentales, los cuales, como se ha expuesto de forma reiterada por este Tribunal, no se limitan a los nominalmente previstos como tales en la Constitución, sino que también incluyen todas aquellas prestaciones jurídicas que estén relacionadas funcionalmente con la garantía de la dignidad humana, que puedan traducirse o concretarse en derechos subjetivos y sobre cuya fundamentalidad existan consensos dogmáticos o de derecho internacional, legal o jurisprudencial<sup>14</sup>.

Precisamente, el párrafo del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, establece una cláusula prohibitiva dirigida a limitar el campo de acción de la SF, conforme a la cual: *“Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”* En criterio de la Corte, esta cláusula tiene un alcance general referente a todo escenario en el que se invoque la SF y su finalidad es ratificar el carácter instrumental de esta figura, cuyo objeto consiste en asegurar la plena realización del Estado Social de Derecho. Textualmente, en el fallo en cita, se manifestó que:

“La cláusula prohibitiva de mayor alcance está contenida en el párrafo adicionado al artículo 334 C.P., según el cual ninguna autoridad estatal podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Aunque esta previsión inicia señalando que su ámbito de aplicación refiere al ‘presente artículo’, lo que incidiría en la aplicación de la SF en la intervención del Estado en la economía, al igual que respecto del incidente de impacto fiscal, ello no implica que la citada cláusula de prohibición no sea predicable de cualquier escenario de uso o invocación de la SF. Esto debido a que por expreso mandato del Acto Legislativo, la SF es un instrumento para la consecución de los fines del ESDD, lo cual quiere decir que no puede servir de base para la afectación de aquellas posiciones jurídicas que adquieren condición de *iusfundamentalidad*, en tanto aquellas se relacionan con dichos objetivos del Estado Constitucional.

---

<sup>13</sup> En el fallo en cita se dijo que: *“Como la SF es, por mandato superior, un criterio orientador que carece de la jerarquía propia de los principios fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho, estos sí con mandatos particulares que deben ser optimizados, no podrá predicarse en casos concretos que estos principios puedan ser limitados o restringidos en pos de alcanzar la disciplina fiscal, pues ello significaría que un principio constitucional que otorga identidad a la Carta Política sería desplazado por un marco o guía para la actuación estatal, lo que es manifiestamente erróneo desde la perspectiva de la interpretación constitucional.”*

<sup>14</sup> Sobre la materia se pueden consultar las Sentencias T-016 de 2007, T-760 de 2008 y T-235 de 2011.

En otros términos, bien sea en los escenarios de la intervención del Estado en la economía, en el trámite del incidente de impacto fiscal o en la elaboración del plan nacional de desarrollo y el presupuesto general de la Nación, la aplicación de la sostenibilidad fiscal está sometida, en su condición instrumental, al logro de los objetivos esenciales del ESDD, entre ellos la vigencia de los derechos de los que se predica naturaleza fundamental (...). Esta conclusión a su vez se obtiene de una interpretación sistemática de la Constitución, según la cual en toda circunstancia debe privilegiarse la vigencia de los principios fundamentales del Estado, que conforman el núcleo dogmático de la Carta.”

Dentro de este escenario, el siguiente paso consiste en examinar la forma cómo el Constituyente planteó el incidente de impacto fiscal, como un espacio de deliberación que, en desarrollo del principio de colaboración armónica, busca que los efectos de las sentencias se hagan compatibles con la SF.

#### **3.1.5.4. Del incidente de impacto fiscal en la Constitución Política**

3.1.5.4.1. La siguiente reforma que el Acto Legislativo No. 03 de 2011 introdujo en relación con el artículo 334 de la Constitución Política, es el denominado *incidente de impacto fiscal*. Como ya se dijo, se trata de un procedimiento de índole constitucional, que faculta al Procurador General de la Nación o a los ministros de gobierno para promover un espacio de deliberación, respecto de los efectos de las sentencias proferidas por las Altas Cortes, en relación con la identificación de los objetivos que explican el criterio de sostenibilidad fiscal. Como lo dispone el propio Texto Superior, el incidente es un trámite judicial obligatorio, que cuenta con dos etapas definidas, a saber: (i) la presentación de los argumentos de quienes lo proponen, acerca de las consecuencias del fallo adoptado sobre las finanzas públicas, así como la formulación de un plan concreto para asegurar su cumplimiento; y (ii) la deliberación y decisión del tribunal correspondiente, a fin de determinar si procede modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> En el aparte pertinente el artículo 334 del Texto Superior dispone que: “*El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. // Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*”

3.1.5.4.2. La Corte se pronunció sobre el incidente de impacto fiscal (en adelante IIF) en las Sentencias C-288 de 2012<sup>16</sup> y C-1052 de 2012<sup>17</sup>. En ellas identificó los siguientes elementos que permiten evidenciar su contenido y alcance, a partir del análisis sistemático del artículo 334 del Texto Superior con las demás normas constitucionales. Para el efecto, se hará un resumen de los principales tópicos descritos por esta Corporación:

- En primer lugar, la regulación sobre el incidente de impacto fiscal le corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de su amplia potestad de configuración normativa. No obstante, como consecuencia de las pautas previstas en la Constitución, a dicha corporación le corresponde establecer un procedimiento judicial *sui generis*, que no puede ser subsumido por otro trámite judicial preexistente, lo que conduce a la posibilidad de que se prevean reglas particulares, específicas y concretas que determinen el alcance de sus diferentes etapas procesales. Esta regla obviamente se soporta en el principio de libertad de configuración normativa en materia procesal, cuyo origen subyace en los artículos 29 y 150.1 del Texto Superior.

- En segundo lugar, la legitimación para promover el incidente corresponde exclusivamente a los ministros de gobierno y al Procurador General de la Nación, sin que se encuentren previstas cláusulas de delegación a otros servidores públicos<sup>18</sup>.

- En tercer lugar, en lo que atañe a su naturaleza jurídica, el IIF es consagrado como un *espacio de interlocución* entre los servidores públicos antes referidos y las Altas Cortes, en el que se les concede a los primeros la facultad de expresar las razones por las cuales consideran que los efectos de una sentencia omiten tener en cuenta el criterio de sostenibilidad fiscal, carga argumentativa que en ningún caso puede trasladarse a los funcionarios judiciales<sup>19</sup>. Se trata básicamente de otorgarle al IFF un carácter netamente instrumental, por medio del cual se pretende que las altas corporaciones de justicia, dentro de la órbita de sus competencias, puedan considerar, luego de adoptar su decisión, los efectos fiscales que pueda tener el cumplimiento de la misma y las invita a reflexionar sobre cómo lograr su observancia, en un contexto acorde con el criterio de SF.

- En cuarto lugar, en la medida en que el incidente corresponde a un trámite instrumental de contenido procesal, se encuentra sometido a los deberes que

---

<sup>16</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>17</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>18</sup> Al respecto, el artículo 334 del Texto Superior dispone que: “El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal (...)”.

<sup>19</sup> Sobre este punto, la norma en cita señala que: “[En el incidente] se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento (...)”.

son exigibles para este tipo de actuaciones judiciales, en particular, la obligación de motivar las decisiones que se adopten, máxime si se opta por hacer uso de las opciones de modular, diferir o modificar los efectos del fallo correspondiente. No sobra reiterar que el deber de motivación no sólo tiene soporte en el artículo 29 del Texto Superior, sino también en el artículo 209 que consagra el principio de publicidad que rige el ejercicio de la función pública, una de cuyas manifestaciones es el desarrollo de la función judicial.

- En quinto lugar, a partir de lo expuesto en el acápite anterior, es claro que bajo la regla de que la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador, las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un estudio detallado sobre el impacto fiscal de sus decisiones. En efecto, este análisis que le corresponde a los ministros del gobierno o al Procurador General de la Nación cuando decidan promover el incidente consagrado en el artículo 334 de la Constitución.

- En sexto lugar, el alcance del incidente de impacto fiscal 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 protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional. En virtud de lo anterior, el Acto Legislativo No. 03 de 2011 realiza una diferenciación entre la *decisión* adoptada en una sentencia y sus *efectos*, esto es, mientras “el primer momento está cobijado por los efectos estrictos de la cosa juzgada constitucional, lo que significa la imposibilidad de reversar la decisión de amparo, no sucede lo mismo con las órdenes de protección. En este caso incluso resulta admisible que el juez, de manera excepcional, modifique el sentido de las órdenes originalmente proferidas, cuando concurren razones de primer orden, que así lo exijan en aras de proteger los derechos fundamentales concernidos. A su vez, esa distinción se explica en que muchos de los fallos de protección de derechos constitucionales no son simples, de ejecución inmediata y de una sola actuación, sino que pueden involucrar órdenes complejas, las cuales pueden extenderse por un período de tiempo, requerir varias actuaciones administrativas para su cumplimiento o estar precedidas de importantes operaciones presupuestales”<sup>20</sup>.

- En séptimo lugar, la posibilidad de modular, modificar o diferir en el tiempo los efectos de la sentencia tiene un carácter potestativo, por cuanto (i) la obligatoriedad está circunscrita al trámite del incidente<sup>21</sup>, (ii) aunado al hecho de que la alta corporación puede decidir autónomamente si opta por cualquiera

---

<sup>20</sup> Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta distinción, como se verá más adelante, se justifica en lo previsto en el mismo artículo 334 de la Constitución, el cual consagra que el incidente se podrá promover “una vez proferida la sentencia” y que su objeto recae exclusivamente sobre sus “consecuencias”, con miras a decidir si procede modular, modificar o diferir sus “efectos”.

<sup>21</sup> Dice al respecto el citado artículo 334 del Texto Superior: “El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, (...), podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio (...)”.

de las opciones establecidas en la norma constitucional, lo cual no implica adoptar una decisión particular en algún sentido. Así las cosas, (iii) se pueden mantener las órdenes emitidas desde el principio, en cuyo caso su decisión es de obligatorio cumplimiento. No de otra forma puede interpretarse la expresión utilizada en el artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, conforme a la cual le compete a la autoridad judicial decidir “*si procede*” el incidente y, por ende, el uso de las alternativas previstas en la Constitución. Sobre este punto, en la Sentencia C-288 de 2012<sup>22</sup>, se dijo que:

“[La] reforma constitucional en comento prevé un procedimiento destinado a permitir que determinadas autoridades del Estado, cuando adviertan que la ejecución de una sentencia de [una] Alta Corte de justicia tenga incidencia en la SF, logren un espacio de interlocución con esos tribunales, a fin de presentar los argumentos correspondientes, para que las cortes, si así lo concluyesen pertinente, modulen, modifiquen o difieran los efectos del fallo. Se trata, en ese sentido, de una instancia deliberativa que, aunque tiene un trámite obligatorio, no impone a las altas cortes un deber específico de modificación de lo fallado, pues supedita las opciones de modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la sentencia al ejercicio de la potestad jurisdiccional. (...)

Estas premisas, a su vez, hacen compatible al incidente de sostenibilidad fiscal con la separación de poderes y la autonomía judicial que le es [propia]. (...) Entonces, no hay lugar a señalar que las competencias funcionales del juez han sido usurpadas, condición indispensable para concluir la afectación del principio de separación de poderes y mucho más aún la sustitución de ese elemento definitorio de la Constitución.”

- Finalmente, el incidente de impacto fiscal no puede despojar a las Altas Cortes de su labor de adoptar las decisiones a que haya lugar a la luz de la protección de los derechos de las personas. Incluso el citado Acto Legislativo fijó un límite más estricto para el uso del citado instrumento, el cual aparece consagrado en el parágrafo del artículo 334 de la Constitución Política, en el que se dispone que dicho procedimiento no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión que se derive de la interposición del IIF a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone que: “*En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales*”.

---

<sup>22</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Lo anterior, en criterio de la Corte, es claramente indicativo de la intención del Constituyente de que la sostenibilidad fiscal y, por ende, el incidente de impacto fiscal, debe ser siempre compatible con la protección de los derechos fundamentales, no sólo a partir de la vigencia de su núcleo esencial, sino desde una perspectiva integral referente a todo su contenido normativo. Existe entonces un expreso y manifiesto mandato de intangibilidad de las citadas garantías constitucionales frente al alcance en general de la sostenibilidad fiscal.

3.1.5.4.3. En conclusión, el incidente de impacto fiscal es un procedimiento establecido para abrir un 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. Por su propia naturaleza, el incidente debe someterse a un proceso *sui generis*, en el que el legislador puede establecer reglas particulares y concretas que determinen el alcance de sus diferentes etapas procesales. Con todo, en el desarrollo de dicha atribución, se deben respetar los aspectos procedimentales expresamente definidos por el Constituyente, los cuales fueron resumidos con anterioridad. Entre ellos se destacan los siguientes: (i) la distinción existente entre decisión y efectos de una sentencia, con miras a preservar la garantía de la cosa juzgada; (ii) la carga de motivar toda decisión judicial, en especial cuando se hace uso de las alternativas de modular, modificar o diferir los efectos de un fallo; y (iii) la imposibilidad de que el trámite del incidente de impacto fiscal menoscabe los derechos fundamentales, restrinja su alcance o niegue su protección efectiva. En el fondo esta última condición es una proyección de la cláusula prohibitiva referente a la garantía de los citados derechos frente a la sostenibilidad fiscal<sup>23</sup>.

### **3.1.5.5. Del incidente de impacto fiscal en la Ley 1695 de 2013**

3.1.5.5.1. En la medida en que los cargos propuestos en este juicio de inconstitucionalidad, se relacionan con el alcance que el legislador le dio al incidente de impacto fiscal en la Ley 1695 de 2013, antes de proceder al examen de la reserva de ley estatutaria, esta Corporación hará un breve resumen de los principales aspectos de trámite consagrados en la ley en cita.

En gran medida, el artículo 1 reproduce el mandato contenido en el artículo 334 de la Constitución, en el sentido de (i) identificar a los funcionarios legitimados para promover el incidente (el Procurador General de la Nación o uno de los ministros de gobierno); (ii) determinar que el mismo procederá una vez proferida la sentencia adoptada por las máximas corporaciones judiciales;

---

<sup>23</sup> En los mismos antecedentes del acto de reforma se expuso que: “La sostenibilidad fiscal debe ser un instrumento legal para conseguir el goce efectivo de los derechos de las y los ciudadanos y no es sano convertirlo en un fin en sí mismo”. Gaceta del Congreso No. 320 de 2011.

y (iii) prever que bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Con todo, se aclara que el IIF también procederá frente a los autos que se profieran con posterioridad a la sentencia; al igual que determina que en todo caso el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte del incidente.

Las reglas de procedencia se consagran en el artículo 2, siguiendo en parte la estructura prevista en el artículo 334 del Texto Superior. En efecto, de manera adicional, se precisa que: (i) el incidente procede respecto de autos que se profieran con posterioridad a la sentencia; (ii) que el mismo será procedente con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismos del Estado, aun cuando no haya participado en su desenvolvimiento; y (iii) que en aquel caso en que el IIF se solicite respecto de una sentencia de revisión, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.

En cuanto a la competencia, el artículo 3 indica que conocerá del IFF la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. En lo que atañe a las partes, el artículo 4, a su vez, les otorga dicha condición al solicitante del IIF, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y a los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a los autos que se profieren con posterioridad a la misma, sobre los cuales se promueve el citado incidente.

3.1.5.5.2. Las etapas procesales del IIF son reguladas en los artículos 5 a 12 de la Ley 1695 de 2013. Al respecto, se identifica la siguiente estructura: presentación, sustentación, admisión, audiencia y decisión. En relación con la primera, esto es, la *etapa de presentación*, se establece que el incidente deberá formularse ante el magistrado de la alta corporación que actúo como ponente, dentro del término de ejecutoria del fallo. Una vez verificada su presentación en el plazo señalado, se concederá la apertura del incidente fiscal dentro de los cinco días hábiles siguientes<sup>24</sup>. Este mandato, como se observa, pretende optimizar la regla constitucional, conforme a la cual es obligatorio el trámite del IIF<sup>25</sup>. Por ello, si el mismo se presenta de forma extemporánea se procederá a su rechazo, cuya decisión es susceptible del recurso de reposición<sup>26</sup>.

A continuación, una vez decretada la apertura del incidente, se dispone la *etapa de sustentación*, para lo cual se otorga un plazo de treinta días hábiles

---

<sup>24</sup> Artículo 5.

<sup>25</sup> Artículo 334.

<sup>26</sup> Artículo 7.1.

siguientes. Si no se cumple con esta obligación, se declarará desierto<sup>27</sup>. La sustentación del incidente debe dar cuenta de (i) las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas; (ii) las condiciones específicas que explican dichas consecuencias; y (iii) 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. Así mismo, se exige que el incidente se acompañe con un concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público<sup>28</sup>.

En seguida la ley dispone la *etapa de admisibilidad*, la cual se expresa en la posibilidad de adoptar las siguientes decisiones: admitir, inadmitir o rechazar el IFF. La admisión se decretará siempre que una vez presentado y sustentado el citado instrumento, se reúnan los requisitos señalados, mediante auto que no tendrá recursos<sup>29</sup>. La inadmisión se dispondrá cuando no se cumplan con las exigencias previstas en la ley. En este caso, en el auto respectivo se incluirá una relación de los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considere ausentes o la información que estime relevante, para que se aporten en el término de cinco días siguientes a la notificación. Frente a esta decisión cabe el recurso de reposición<sup>30</sup>. Finalmente, el rechazo se ordenará cuando habiendo sido inadmitido el incidente, se omitiere cumplir con la obligación de corregirlo en la oportunidad señalada<sup>31</sup>. En esta hipótesis también se consagra la posibilidad de ejercer el citado recurso de reposición.

Admitido el incidente, se notificará por estado el auto correspondiente al solicitante, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y a las partes del proceso que dio lugar a la sentencia. En esta misma providencia, se fijará la fecha de la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres días siguientes a la notificación de todas las partes<sup>32</sup>. Como consecuencia de la admisión, se suspenderán los efectos de la sentencia o de los autos que se profieren con posterioridad a la misma, hasta que la respectiva Corporación decida si procede o no a modular, modificar o diferir sus efectos, salvo que se trate de una acción de tutela.

La ley permite la procedencia de la figura del desistimiento, sometida a su invocación antes de que sea notificado el auto que admite el recurso, lo que permite, por ejemplo, su uso en la etapa de sustentación<sup>33</sup>.

Luego, como se insinuó, sigue la *etapa de la audiencia de impacto fiscal*, en la que es obligatoria la asistencia de todas las partes<sup>34</sup>. No obstante, tan sólo se

---

<sup>27</sup> Artículo 5.

<sup>28</sup> Artículo 6.

<sup>29</sup> Artículo 9.

<sup>30</sup> Artículo 8.

<sup>31</sup> Artículo 7.2.

<sup>32</sup> Artículo 9.

<sup>33</sup> Artículo 10.

exige la explicación del solicitante y la conceptualización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las partes originales del proceso que dio origen al fallo objeto del IIF, podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente<sup>35</sup>. Del mismo modo, se prevé que en los eventos en que el citado instrumento 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. Como ya se dijo, y se reitera, en ningún momento del trámite de IIF se pueden suspender los efectos del fallo de amparo constitucional<sup>36</sup>.

Dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia, se adoptará la *decisión* sobre el incidente, para lo cual se requiere que la mayoría de los miembros del pleno correspondiente determinen si procede o no la pretensión de modular, modificar o diferir los efectos del fallo, sin que puedan cambiar su sentido, 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<sup>37</sup>. Al margen de lo anterior, también se prevé que 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.

Contra la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal, procederá el recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo. Este recurso deberá interponerse por escrito, expresando las razones que lo sustentan, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia que resuelve el incidente<sup>38</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, si la decisión que resuelve el IIF 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 tendrá en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional<sup>39</sup>.

3.1.5.5.3. Finalmente, los artículos 15 y 16 consagran unas medidas alternas, la primera referente a la posibilidad de las Altas Cortes de solicitar en el trámite de una acción judicial, la opinión del Ministro de Hacienda sobre los efectos que una controversia puede tener sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y, la segunda, vinculada con la obligación de los jueces de tener en cuenta la capacidad fiscal de las entidades territoriales, más allá de reiterar la posibilidad del Procurador General de la Nación y de los ministros

---

<sup>34</sup> Parágrafo del artículo 11.

<sup>35</sup> Artículo 11.

<sup>36</sup> Lo anterior se deriva del parágrafo del artículo 334 del Texto Superior y se precisa en el artículo 9 de la Ley 1695 de 2013.

<sup>37</sup> Artículo 12.

<sup>38</sup> Artículo 13.

<sup>39</sup> Artículo 14.

de gobierno de invocar el incidente, cuando un fallo altere la sostenibilidad fiscal de un municipio o departamento.

3.1.5.5.4. Varias conclusiones importantes se derivan de la descripción del IIF previsto en la Ley 1695 de 2013, en primer lugar, se reitera el carácter *sui generis* de su procedimiento, pues el legislador previó unas normas especiales cuya aplicación se limita al trámite de este instrumento, sin hacer referencia a la existencia de un régimen de remisión. En segundo lugar, se destaca que el trámite del incidente en sus distintas etapas se caracteriza por consagrar términos breves y perentorios, ya que no se trata de habilitar la existencia de un procedimiento contradictorio, sino de reiterar su naturaleza de espacio de deliberación y consideración respecto de los efectos fiscales que pueda tener una decisión, con miras a reflexionar sobre las formas que permitan lograr el cumplimiento efectivo de la SF<sup>40</sup>. Por último, la regulación propuesta no implica discusión alguna sobre los derechos objeto de reconocimiento, puesto que lo que se habilita es la posibilidad de deliberar sobre la manera de armonizar el cumplimiento de las órdenes dispuestas en un fallo con el criterio de sostenibilidad fiscal. Incluso se reitera una de las cláusulas prohibitivas del citado instrumento, conforme a la cual: *“Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva”*, fórmula que se amplió respecto de lo señalado en el párrafo del artículo 334 del Texto Superior, como se admitió en el debate legislativo, no sólo con el propósito de mantener el carácter intangible de los derechos fundamentales, sino de ampliarlo a todos los derechos constitucionales<sup>41</sup>.

### **3.1.5.6. De la reserva de ley estatutaria en relación con los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales**

3.1.5.6.1. La Constitución Política consagra en los artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo cualificado, en aquellas materias que se consideran de mayor importancia dentro del Estado Social de Derecho. Se trata de temas nucleares atinentes al desarrollo de los atributos que se reconocen como

---

<sup>40</sup> En este sentido, por ejemplo, en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República se dijo que: *“(...) se modifican los artículos 5, 8, 9, 11 y 13, en el sentido de acotar los términos a que se hace referencia dentro del trámite del incidente, y restringir el acompañamiento de pruebas al momento de su presentación, toda vez que los incidentes por naturaleza, son cuestiones accesorias (...), razón por la cual, los términos deben ser cortos y perentorios”* Gaceta del Congreso No. 263 de 2013.

<sup>41</sup> Sobre este punto, en la discusión en la Plenaria del Senado se expuso que: *“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez: (...) A mí no me gusta la limitación de los derechos fundamentales, la Carta Constitucional tiene unos catálogos amplios de derechos económicos y sociales que no pueden ser menoscabados ninguno de ellos, ni los que tienen la categoría de derechos fundamentales, no los que no tienen la categoría de los derechos fundamentales. Si nosotros aceptamos que son solo los derechos fundamentales los que quedarían a salvo del incidente de impacto fiscal, estaríamos admitiendo que un largo catálogo de derechos pueda ser limitado mediante un ejercicio de valoración del impacto fiscal. (...) Entonces, como los ponentes, me lo han dicho el Senador Camilo, el Senador Germán Villegas, están de acuerdo en eso, sería eliminar esa expresión fundamental, para que se extienda la protección del artículo (...)”*. Gaceta del Congreso No. 512 de 2013.

inherentes a la persona; del sistema de administración de justicia; del régimen de los partidos y movimientos políticos, del sistema electoral y de los mecanismos de participación ciudadana que permiten la expresión permanente y continua de la democracia y; finalmente, de las condiciones bajo las cuales debe regir el derecho constitucional de excepción. Esta modalidad legislativa denominada *ley estatutaria*, está supeditada en su aprobación a ciertos requisitos especiales de trámite (mayorías calificadas, aprobación en una legislatura y control previo de constitucionalidad), los cuales apuntan a otorgarle una mayor estabilidad dentro del sistema jurídico<sup>42</sup>.

Como se observa de lo expuesto, las materias sometidas al trámite de la ley estatutaria distan de las labores que ordinariamente ocupan al legislador y su regulación está llamada a tener una profunda incidencia en el resto del ordenamiento jurídico. Por esta razón, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha dicho que:

“La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad. // La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan”<sup>43</sup>.

Al margen de lo anterior, esta Corporación ha sostenido que la decisión del Constituyente de someter a reserva de ley estatutaria la regulación de precisas materias, no implica, de modo alguno, que éstas –hasta en sus más específicos detalles– deban estar sometidas a dicha modalidad de ley. Para la Corte, una decisión en tal sentido, supondría una afectación del principio democrático y un vaciamiento de las competencias del legislador ordinario, pues de una u otra forma todo contenido temático guarda finalmente una relación de conexidad con una de aquellas materias que la Constitución reserva para dicha tipología especial de ley. Así las cosas, en la Sentencia C-247 de 1995<sup>44</sup>, se manifestó que:

---

<sup>42</sup> La Constitución Política expresamente somete a reserva de ley estatutaria las siguientes materias: “**Artículo 152.** *Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción; f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley (...)*”.

<sup>43</sup> Sentencia C-425 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Subrayado por fuera del texto original.

<sup>44</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

“[El] correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos en que, según la Carta, tiene lugar la ley estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico”<sup>45</sup>.

Por esta razón, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional<sup>46</sup>, en la mayoría del casos, el trámite de una iniciativa como estatutaria no es la regla general sino la excepción, por lo que su campo de aplicación tiende a interpretarse de forma restrictiva<sup>47</sup>. En este orden de ideas, se ha dicho que para definir si un determinado contenido normativo debe ser tramitado bajo la rigurosidad de la reserva de ley estatutaria, “es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución”, ya que no es suficiente que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos, ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan “las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.”<sup>48</sup>

3.1.5.6.2. En lo que se refiere a la reserva de ley estatutaria frente a los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales (CP art. 152.a), esta Corporación también ha realizado una interpretación restrictiva de su alcance. Para tal efecto, en el presente acápite, se procederá a realizar un breve resumen de los principales fallos que se han proferido sobre la materia.

- En una primera oportunidad, en la Sentencia C-155A de 1993<sup>49</sup>, la Corte se pronunció sobre la sanción consagrada en el inciso 2 del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, para el caso en que se incurre en una actuación temeraria en el ejercicio de la acción de tutela a través de apoderado judicial. En la parte motiva del fallo en cita, este Tribunal recordó que el citado decreto se originó como consecuencia de la habilitación dada por el Constituyente al Presidente de la República en el artículo 5 transitorio del Texto Superior<sup>50</sup>, lo

<sup>45</sup> Sobre la materia también se puede consultar las Sentencias C-162 de 2003 y C-319 de 2006.

<sup>46</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-251 de 1998, C-229 de 2003 y C-643 de 2011.

<sup>47</sup> Esta regla se ha planteado en un sentido contrario en lo que respecta al ejercicio de la función electoral, en donde se demanda un mayor alcance de la reserva de ley estatutaria. Sobre este punto se pueden consultar las sentencias C-145 de 1994, C-484 de 1996 y C-401 de 2001.

<sup>48</sup> Sentencia C-251 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>49</sup> M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>50</sup> La norma en cita dispone que: “Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para: (...) b. Reglamentar el derecho de tutela (...)”.

que no obsta para que en el futuro en aquellos casos en que se pretenda regular a la acción de tutela, se acuda al procedimiento cualificado consagrado en los artículos 152 y 153 de la Constitución. Al respecto, se señaló que:

“Desde la perspectiva que se enuncia, el artículo 152, literal a) de la misma Carta señala que corresponde al Congreso mediante leyes estatutarias la regulación de los **‘Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección’**, lo que significa que la Acción de Tutela, como derecho fundamental y como procedimiento y especie de recurso de protección de los mismos, bien puede ser objeto de regulación legal, pero por virtud de ley estatutaria expedida por el órgano legislativo ordinario, y con las limitaciones de forma y procedimiento predicables para aquellas. (...) Se advierte que, según los postulados de la Carta, para el caso de regular la citada acción, se requiere de la ley estatutaria en sentido formal y material y que, en adelante, es siempre necesario que se dé aquella condición para dicho propósito (...).”

Como se observa de lo expuesto, en la sentencia de la referencia tan sólo se hace alusión al deber de regular a la acción de amparo constitucional, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, a través de la ley estatutaria. La visión que se propone se vincula entonces con la definición de la estructura normativa de dicha acción, caso en el cual se debe recurrir a la citada tipología especial de ley.

- Con posterioridad, en la Sentencia C-434 de 1996<sup>51</sup>, al pronunciarse sobre la prohibición de la acción de reintegro en el evento en que se decreta el despido o la remoción de los administradores y el revisor fiscal de una sociedad<sup>52</sup>; la Corte continuó con la visión previamente expuesta, conforme a la cual tan sólo se somete a reserva de ley estatutaria la regulación del medio jurídico de protección de los derechos fundamentales, en cuanto a su estructura normativa básica, sin incluir aquellos aspectos que no se relacionan directamente con la defensa de tales derechos.

- Luego, en la Sentencia C-620 de 2001<sup>53</sup>, este Tribunal tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la reserva de ley estatutaria respecto del *habeas corpus*. En este caso se señaló que los derechos fundamentales deben someterse a la citada reserva, cuando son definidos en su núcleo esencial o cuando se realiza una regulación “integral, estructural o completa” del mismo o de sus mecanismos de protección. Como se infiere de lo expuesto, en el asunto de la referencia, se acudió al criterio de la integralidad, el cual fue expuesto en los siguientes términos:

---

<sup>51</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>52</sup> Ley 222 de 1995, art. 232.

<sup>53</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

“En cuanto a la regulación de los derechos fundamentales y de los recursos y procedimientos para su protección, la Corte ha señalado que mediante ley estatutaria no se ‘supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario’ (...) [Por ello] la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática [en] señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma ‘íntegra, estructural o completa’ el derecho correspondiente.”

- Más adelante, a través de la Sentencia C-1067 de 2008<sup>54</sup>, esta Corporación reiteró que la reserva de ley estatutaria frente a los derechos fundamentales tiene ocurrencia cuando se adoptan medidas sobre su núcleo esencial, se regula de forma integral uno de tales derechos o se adopta una reglamentación particular sobre su objeto. A la par de lo anterior, se insistió en que otro criterio restrictivo en materia de exigencia de ley estatutaria ha sido el relativo a que sólo se requiere de este trámite especial de ley, cuando se regula “de manera *integral* un mecanismo de protección de los derechos fundamentales”, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su defensa.

- Un estudio más detallado sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria frente a los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales se realizó en la Sentencia C-748 de 2011<sup>55</sup>, cuando la Corte se pronunció sobre un conjunto de disposiciones dirigidas al manejo de datos personales. En esta ocasión, por una parte, este Tribunal señaló que la citada hipótesis de reserva constituye una causal autónoma frente a la que se origina de los derechos en sí mismos considerados; y por la otra, precisó que su exigibilidad se limita a aquellos casos en que se produce un desarrollo legal que directa e inmediatamente tenga por objeto diseñar un procedimiento o recurso para garantizar un derecho fundamental. La doctrina sobre la materia fue expuesta en los siguientes términos:

“Por último, respecto de **los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales**, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer término, tales procedimientos y recursos, si bien son mencionados en el literal a) del artículo 152 superior junto a los

---

<sup>54</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>55</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

derechos y deberes fundamentales, constituyen una materia separada, pues no son elementos de la estructura de los derechos sino una herramienta para hacerlos efectivos; por tanto, pueden o no ser desarrollados en una misma ley estatutaria.

En segundo término, la jurisprudencia constitucional ha indicado que es objeto de las leyes estatutarias solamente la regulación de forma directa del ejercicio de los derechos. Por tanto, **es competencia del legislador estatutario únicamente el desarrollo de los procedimientos y recursos para la protección directa de los derechos.**

Ahora bien, tales herramientas **pueden ser tanto de naturaleza judicial como administrativa**, es decir, el literal a) hace referencia **(i)** tanto a acciones o recursos que permiten reclamar la satisfacción de un derecho ante un juez y que implican la existencia de un proceso, **(ii)** como a mecanismos administrativos tales como órganos de vigilancia y control y procesos administrativos dirigidos a resolver controversias relacionadas con la realización de los derechos fundamentales.

En relación con los recursos judiciales, es necesario traer a colación la clasificación empleada en la sentencia C-372 de 2011, según la cual un derecho fundamental debe gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y otros reforzados dirigidos a la protección directa e inmediata de los derechos; de estos últimos debe ocuparse la ley estatutaria.”

- Con posterioridad, por medio de la Sentencia C-818 de 2011<sup>56</sup>, se acudió nuevamente al criterio de la integralidad, en los mismos términos dispuestos en la citada Sentencia C-1067 de 2008<sup>57</sup>.

- Finalmente, en la reciente Sentencia C-284 de 2014<sup>58</sup>, al pronunciarse sobre una norma que sometía a los jueces administrativos en el trámite de la acción de tutela al régimen de las medidas cautelares previstas en el CPACA<sup>59</sup>; esta Corporación reconoció expresamente que no todo asunto relacionado con la

---

<sup>56</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>57</sup> Al respecto se dijo que: “*las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico. [De ahí que] solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula **de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales**, siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental*”. Subrayado de acuerdo con el texto original.

<sup>58</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>59</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

acción de amparo constitucional está por ese sólo hecho sujeto a la reserva de ley estatutaria<sup>60</sup>. Sin embargo, dicha reserva es exigible cuando la materia objeto de regulación “se refiere a aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de la tutela”. En el caso concreto, se consideró que la norma demandada incurría en la violación del citado criterio, en otras razones, por cuanto (i) las medidas cautelares son la primera garantía institucional de la protección inmediata de los derechos fundamentales dentro de los procesos de tutela; y (ii) la reglamentación prevista introducía reglas de competencia en el citado proceso, las cuales, a partir de lo previsto por la Corte, están reservadas a la ley estatutaria<sup>61</sup>.

3.1.5.6.3. Como se infiere de lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha mantenido un criterio restrictivo sobre la exigibilidad de la cláusula de reserva de ley estatutaria frente a los procedimientos y recursos previstos para la protección de los derechos fundamentales (CP art. 152.a), los cuales pueden ser tanto de naturaleza judicial como administrativa<sup>62</sup>. Así se ha reclamado dicho trámite: (i) cuando se pretende establecer la estructura básica de uno de tales mecanismos de protección<sup>63</sup>; o (ii) cuando se regula de manera *integral* un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su conservación<sup>64</sup>; o (iii) cuando se produce un desarrollo legal que directa e inmediatamente tenga por objeto diseñar o impactar en un mecanismo de defensa de un derecho *iusfundamental*<sup>65</sup>; o (iv) cuando la materia objeto de regulación se refiere a aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de los medios previstos para salvaguardar uno de los citados derechos<sup>66</sup>, incluyendo la definición del régimen de competencias<sup>67</sup>.

A partir de lo anterior, se procederá al examen del primer cargo propuesto por los accionantes, referente al supuesto desconocimiento de la reserva de la ley estatutaria respecto de las expresiones demandadas previstas en los artículos 2, 9, 11 y 12 de la Ley 1695 de 2013. Para el efecto, se hará un breve resumen de

---

<sup>60</sup> Así por ejemplo, es posible establecer reglas de reparto en tutela mediante un decreto reglamentario, como se hizo en el Decreto 1382 de 2000, y lo aprobó el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante sentencia del 18 de julio de 2002, MP Camilo Arciniegas Andrade, radicación No. 11001-03-24-000-2000-6414-01.

<sup>61</sup> Auto 071 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta ocasión, la Corte inaplicó con efectos *inter pares*, una regulación reglamentaria que –de acuerdo con la información existente para entonces– regulaba la competencia en materia de tutela. Al respecto, este Tribunal señaló que: “*hay una violación manifiesta de la reserva de ley consignada en la letra (a) del artículo 152 de la Carta Política. Tal norma señala que la regulación de los ‘derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección’ es competencia del Congreso de la República mediante ley estatutaria, no del Presidente de la República mediante decreto reglamentario*”.

<sup>62</sup> Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>63</sup> Sentencias C-155A de 1993 y C-434 de 1996.

<sup>64</sup> Sentencias C-620 de 2001, C-1067 de 2008 y C-818 de 2011.

<sup>65</sup> Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>66</sup> Sentencia C-284 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>67</sup> Sentencia C-284 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa y Auto 071 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

la demanda, intervenciones y concepto de la Vista Fiscal, así como del contenido normativo de lo previsto en los preceptos demandados.

### **3.1.5.7. Del caso en concreto**

3.1.5.7.1. Como se expuso en el acápite de antecedentes, en el presente caso, el examen de inconstitucionalidad propuesto por los accionantes contra las expresiones acusadas contenidas en los artículos 2, 9, 11 y 12 de la Ley 1695 de 2013, parte del hecho de considerar que regulan parcialmente el procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales llamado acción de tutela, sin que dicha regulación haya sido aprobada mediante los requisitos propios de la ley estatutaria. En este sentido, en la demanda D-10079, se precisa que en el artículo 9 se hace referencia a los efectos del fallo; mientras que, en los artículos 11 y 12, se prevén nuevas reglas de competencia para la Sala Plena de la Corte Constitucional.

La mayoría de los intervinientes solicitan la declaratoria de constitucionalidad de los preceptos acusados<sup>68</sup>, con fundamento en las siguientes razones: (i) no existe una regulación de la acción de tutela sino de un procedimiento específico dirigido a tramitar el incidente de impacto fiscal; (ii) ninguna de las normas aprobadas modifica o altera el juicio de amparo, pues su objetivo tan sólo es asegurar las condiciones materiales para la realización efectiva de un fallo proferido por una Alta Corte; (iii) por expresa prohibición del artículo 334 del Texto Superior, el incidente de impacto fiscal no puede afectar los derechos fundamentales, por lo que dicho condicionamiento excluye en la práctica la necesidad de acudir al procedimiento legislativo cualificado; (iv) la regulación cuestionada no involucra una definición integral o estructural de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales; y finalmente, (v) ninguna de las normas demandadas constituye una reglamentación directa e inmediata de la acción de amparo constitucional.

A diferencia de lo expuesto, otros intervinientes solicitan la declaratoria de inexecutable de las norma acusadas<sup>69</sup>, para lo cual, además de reiterar las razones expuestas por los demandantes, exponen los siguientes argumentos: (i) la relevancia del trámite y sus implicaciones demandan la necesidad de que quede consagrado en una ley estatutaria; (ii) el trámite del incidente puede afectar una sentencia proferida mediante acción de tutela, a través del uso de las atribuciones de modulación, modificación o diferimiento de sus efectos;

---

<sup>68</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Academia Colombiana de Jurisprudencia y Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y de Cesantía.

<sup>69</sup> Corporación excelencia en la Justicia; Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; Instituto Colombiano de Derecho Procesal; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional; Facultad de Derecho de la Universidad Libre y el ciudadano Andrés Felipe González Cetina.

(iii) el citado procedimiento tiene la entidad suficiente para afectar los derechos fundamentales y; por último; (iv) toda regulación que directa o indirectamente se relacione con uno de tales derechos debe ser tramitada bajo los requisitos de la reserva de ley estatutaria.

Finalmente, en criterio de la Vista Fiscal, los preceptos acusados deben ser declarados exequibles, básicamente (i) porque no regulan un mecanismo de protección de los derechos fundamentales; (ii) no producen una afectación directa frente a su nivel de garantía y (iii) todas las referencias que se hacen a la acción de tutela son absolutamente tangenciales.

3.1.5.7.2. A partir de los argumentos expuestos en las demandas D-10079 y D-10093, en las distintas intervenciones y en el concepto de la Vista Fiscal, y de conformidad con las consideraciones señaladas a lo largo de esta providencia, encuentra la Corte que los preceptos legales demandados sí están sujetos a la reserva de ley estatutaria, por las siguientes razones:

3.1.5.7.3. Para comenzar es preciso resaltar que el criterio hermenéutico que debe guiar cualquier análisis respecto del posible desconocimiento del artículo 152, literal a), del Texto Superior, en lo que atañe a los procedimientos y recursos previstos para la protección de los derechos fundamentales, es el que la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva. Para tal efecto, como ya se dijo, la Corte ha reclamado dicho trámite: (i) cuando se pretende establecer la estructura básica de uno de tales mecanismos de protección<sup>70</sup>; o (ii) cuando se regula de manera *integral* un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales, siempre que se trate de un medio necesario e indispensable para asegurar su conservación<sup>71</sup>; o (iii) cuando se produce un desarrollo legal que directa e inmediatamente tenga por objeto diseñar o impactar en un mecanismo de defensa de un derecho *iusfundamental*<sup>72</sup>; o (iv) cuando la materia objeto de regulación se refiere a aspectos trascendentales de la estructura y funcionamiento de los medios previstos para amparar uno de tales derechos<sup>73</sup>, incluyendo la definición del régimen de competencias<sup>74</sup>. En este sentido, en criterio de este Tribunal, se debe tener en cuenta que no cualquier aspecto que se refiera o guarde relación –así sea en forma tangencial– con asuntos sometidos a reserva de ley estatutaria, tiene que ser regulado mediante dicho trámite especial de ley.

3.1.5.7.4. Vistos los anteriores criterios, lo primero que se observa por la Corte, es que los preceptos demandados *no regulan la estructura normativa básica de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales*, como

<sup>70</sup> Sentencias C-155A de 1993 y C-434 de 1996.

<sup>71</sup> Sentencias C-620 de 2001, C-1067 de 2008 y C-818 de 2011.

<sup>72</sup> Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>73</sup> Sentencia C-284 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>74</sup> Sentencia C-284 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa y Auto 071 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

requisito que obliga a acudir al procedimiento legislativo cualificado de la ley estatutaria. No sobra insistir en que expresamente el artículo 152, literal a), del Texto Superior, consagra la exigibilidad de dicha reserva de ley, como primera medida, cuando se reglamentan los procedimientos y recursos para la “protección” de los citados derechos.

Precisamente, a diferencia de lo expuesto por los accionantes, las normas acusadas no se orientan a regular la acción de tutela, sino a consagrar el procedimiento *sui generis* del incidente de impacto fiscal. Este último 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<sup>75</sup> y C-1052 de 2012<sup>76</sup>.

Así las cosas, en el artículo 2, se indican las *reglas de procedencia* del citado incidente, resaltando en el aparte cuestionado que: “[c]uando 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”. Por su parte, en el artículo 9, se consagra como *consecuencia de la admisión del incidente*, la suspensión de 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”. A continuación, en el artículo 11, se prevén las reglas respecto de la *audiencia de impacto fiscal*, en el que se señala que cuando el incidente se presenta respecto de una sentencia de tutela, “en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación” y que cuando “se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional”. Finalmente, en el artículo 12, en lo referente a la *decisión del IFF*, se dispone que en aquellos casos en que dicho instrumento se promueva en relación con una sentencia de revisión de tutela, la determinación acerca de su procedencia, “se tomará por mayoría del pleno de la Corporación”.

En este contexto, es claro que las normas acusadas no se orientan a regular a la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales; sino que apuntan inicialmente a plantear aspectos estrechamente vinculados con el trámite del incidente de impacto fiscal previsto en el artículo 334 del Texto Superior, cuando su objeto, a pesar de la generalidad que lo identifica, sean específicamente los efectos de una decisión adoptada en sede

<sup>75</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>76</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de tutela por una Alta Corte o por esta Corporación, en lo que se refiere (i) a las reglas de procedencia; (ii) al alcance de la admisión; (iii) a las autoridades judiciales previstas para intervenir en la etapa de audiencia, (iv) y a los funcionarios que tienen bajo su cargo la obligación de adoptar la decisión final. Ninguna de estas normas permite reclamar la satisfacción de un derecho ante un juez, como soporte inicial de la reserva de ley reclamada, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales.

3.1.5.7.5. De igual manera, y siguiendo lo expuesto, se observa por la Corte que los preceptos acusados tampoco constituyen una *regulación integral de un procedimiento o recurso dirigido al amparo de los derechos fundamentales*, como criterio adoptado por esta Corporación para determinar los casos en que opera la reserva de ley estatutaria. Como se infiere de la descripción de las normas acusadas, aun cuando se hace referencia a la acción de tutela, su contenido normativo no constituye una regulación íntegra, estructural o completa de un mecanismo de protección de los citados derechos constitucionales. Su alcance –como ya se dijo– apunta inicialmente a definir aspectos procesales del incidente de impacto fiscal, cuando el mismo se promueve respecto de los efectos de una decisión adoptada en sede de tutela, sin que se pueda considerar que envuelven una regulación total y metódica de dicho mecanismo de defensa judicial.

3.1.5.7.6. A pesar de lo anterior, esta Corporación encuentra que los preceptos demandados, sí están sujetos a la reserva de ley estatutaria, en la medida en que respecto de ellos se predicán los criterios (iii) y (iv) identificados por la jurisprudencia de la Corte, para exigir excepcionalmente el uso de esta tipología especial de ley. En efecto, por una parte, se observa que los preceptos demandados de la Ley 1695 de 2013 constituyen *un desarrollo legal que impacta de manera directa en la acción de tutela como mecanismo de protección y defensa de los derechos fundamentales*; y por la otra, que pese a consagrar aspectos procesales del IIF, su alcance tiene la potencialidad de incidir *en elementos básicos del funcionamiento y estructura del juicio de amparo*, en particular en lo que refiere al régimen de producción de efectos.

3.1.5.7.7. Respecto del primer punto, este Tribunal encuentra que pese a que el IFF responde a una naturaleza instrumental sometido a la cláusula prohibitiva de no poder menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva (CP art. 334), su ámbito de acción tiene la potencialidad de incidir de forma directa e inmediata en los efectos de las decisiones adoptadas, pues en caso de que la Alta Corporación Judicial decida hacer uso de las atribuciones de modulación que a su cargo le otorga el ordenamiento superior, la operatividad de las órdenes de amparo se pueden ver afectadas, en perjuicio de la realización pronta y expedita de los derechos fundamentales.

Así las cosas, como se expuso en la Sentencia C-288 de 2012, aun cuando por virtud del trámite del IFF, el juez constitucional no puede reversar la decisión de amparo, no sucede lo mismo con los efectos de la sentencia, esto es, las órdenes de protección, que pueden someterse, previo juicio autónomo de las máximas corporaciones judiciales, a las atribuciones de modulación, modificación o diferimiento, con el objeto de evitar alteraciones serias de la SF. En caso de que se haga uso de las citadas alternativas, en especial del diferimiento, la efectividad de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos *iusfundamentales* puede verse comprometida, pues se reduciría el impacto que tienen los principios de celeridad y eficacia que rigen su trámite<sup>77</sup>, los cuales apuntan a que tanto en su desarrollo como en sus efectos, se logre una defensa *real y efectiva* de los derechos fundamentales de los accionantes.

Como se deriva de lo expuesto, en criterio de la Corte, es claro que los preceptos demandados constituyen un desarrollo legal que de forma directa impacta en la acción de tutela, como medio concreto y específico de defensa de los derechos fundamentales, pues a través de normas que se refieren de forma particular a la procedencia del IIF, al alcance de su admisión, a las autoridades judiciales previstas para intervenir en la etapa de audiencia y a los funcionarios que tienen bajo su cargo la obligación de adoptar la decisión final, se habilita –de forma puntual– la procedencia del IIF respecto de las sentencias de tutela o de los autos que se profieran con posterioridad a su expedición, cuyo trámite –como ya se explicó– tiene la potencialidad de incidir en los efectos de las decisiones adoptadas, en perjuicio de la efectiva realización de los citados derechos fundamentales.

Por esta razón, como lo dispone el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, dichos preceptos están sometidas a reserva de ley estatutaria, lo que implica que al no haber sido tramitados de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 153 del Texto Superior<sup>78</sup>, en la parte resolutive de esta decisión, inexorablemente deben ser declarados inexequibles. En concreto, este fallo cobija al parágrafo del artículo 2 y a 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 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.

---

<sup>77</sup> Decreto 2591 de 1991, art. 3.

<sup>78</sup> La norma en cita dispone que: “*La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla*”.

3.1.5.7.8. Esta circunstancia es particularmente relevante en lo respecta al párrafo del artículo 2 de la citada Ley 1695 de 2013, conforme al cual: “*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*”, pues es innegable que su rigor normativo 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<sup>79</sup>. En efecto, no cabe la hipótesis de las (i) sentencias que se derivan del recurso extraordinario de revisión<sup>80</sup>, pues las causales de procedencia de este último se vinculan básicamente con conductas fraudulentas o irregularidades procesales inadvertidas, que carecen de la posibilidad de alterar la SF; así como tampoco de las (ii) sentencias que se originan del mecanismo de revisión eventual de las acciones populares o de grupo<sup>81</sup>, ya que su régimen normativo actual limita su procedencia a los fallos de los Tribunales Administrativos<sup>82</sup>, lo que implica la imposibilidad de que previamente se haya solicitado y tramitado un incidente de impacto fiscal, cuya regla básica de prosperidad es que se trate de una providencia adoptada por una Alta Corporación Judicial. En consecuencia, el único caso en el que se puede presentar el supuesto referido en el precepto demandado es en el juicio de la acción de tutela, en el que la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura actúan como jueces de instancia<sup>83</sup> y, en principio, sus decisiones podrían dar lugar al trámite de un IIF<sup>84</sup>, lo cual no excluye la procedencia de uno nuevo, como lo advierte la norma acusada, respecto de la sentencia de revisión que eventualmente adopte esta Corporación.

Por lo anterior, en criterio de la Corte, es claro que no admite discusión la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo del artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, el cual consagra una inequívoca regla de procedencia del IIF frente a las acciones de tutela, que se concreta en las “*sentencias de revisión*” proferidas por esta Corporación, cuya operatividad –como se explicó– puede afectar las órdenes de amparo, por lo que se exige su sometimiento a la reserva de ley estatutaria, conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 152 del Texto Superior.

---

<sup>79</sup>

<sup>80</sup> Código General del Proceso, artículos 354 y ss; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 248 y ss; y Ley 712 de 2001, artículos 30 y ss.

<sup>81</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 272 y ss.

<sup>82</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 273.

<sup>83</sup> Así, por ejemplo, el inciso 2 del numeral 2 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000 dispone que: “*Lo accionado contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4° del presente decreto*”.

<sup>84</sup> Ley 1695 de 2013, art. 2.

3.1.5.7.9. Ahora bien, al expulsar del ordenamiento jurídico los preceptos demandados y, en particular, el párrafo del artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, no se soluciona definitivamente el problema de la habilitación que se realiza en la citada ley, para que se pueda presentar el IIF respecto de las decisiones adoptadas en el marco de la acción de tutela.

Precisamente, por una parte, dicha procedencia se deriva de la regla general sobre la materia prevista en el inciso 1 del artículo 2, según la cual: “*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*”; y por la otra, por la referencia que en los artículos 3, 5 y 12 se hace a “*la Sala Plena de la Corte Constitucional*”, para disponer reglas sobre competencia y decisión del incidente de impacto fiscal, cuya aplicación podría dar a entender que involucra los fallos adoptados por esta Corporación en sede de tutela.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando se presenta este tipo de circunstancias es procedente integrar la unidad normativa<sup>85</sup>, la cual se aplica –entre otras hipótesis– cuando las disposiciones cuestionadas están insertas en un sistema normativo que, a primera vista, genera serias dudas de constitucionalidad<sup>86</sup>.

Por las razones expuestas, en el asunto *sub-examine*, en primer lugar, es procedente integrar la unidad normativa de los textos acusados con el inciso 1 del artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, que se refiere a la regla de procedencia del incidente de impacto fiscal, para excluir su aplicación respecto de los juicios de tutela, pues –como se ha venido diciendo– cualquier desarrollo normativo que tenga la potencialidad de afectar la forma como serán ejecutadas las órdenes de amparo debe ser objeto de una ley estatutaria, al tenor de lo consagrado en el literal a) del artículo 152 del Texto Superior. Por tal razón, se declarará su exequibilidad condicionada, en el entendido de que la regla de procedencia allí dispuesta respecto del incidente de impacto fiscal regulado en la citada ley, no aplica en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

En segundo lugar, también procede la integración de la unidad normativa respecto de las expresiones: “*la Sala Plena de la Corte Constitucional*” consagradas en los artículos 3, 5 y 12 de la aludida Ley 1695 de 2013, por

---

<sup>85</sup> El artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 establece que: “(...) *La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquéllas otras que declara inconstitucionales*”.

<sup>86</sup> Sentencias C-539 de 1999, C-055 de 2010 y C-889 de 2012.

medio de las cuales se disponen reglas sobre la competencia y decisión del incidente de impacto fiscal, en los siguientes términos:

“**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 5.- Presentación y sustentación 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. (...)

**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. (...)”<sup>87</sup>.

En relación con las expresiones en cita, y al tenor de lo expuesto en la presente sentencia, es preciso declarar respecto de ellas una exequibilidad condicionada, en el entendido de que las mismas no aplican en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela. Lo anterior, como ya se ha dicho, 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, pues de no realizarse ningún pronunciamiento sobre ellas, en la medida en que consagran sin distinción alguna reglas de competencia y de decisión, podría darse a entender de que es posible promover el incidente de impacto fiscal respecto de las providencias adoptadas por esta Corporación, en sede de control concreto de constitucionalidad.

---

<sup>87</sup> Subrayado por fuera del texto original.

Al igual que se señaló con anterioridad, las decisiones previamente adoptadas derivadas de la integración de la unidad normativa respeto del inciso 1 del artículo 2 y de las expresiones: “*la Sala Plena de la Corte Constitucional*” consagradas en los artículos 3, 5 y 12 de la Ley 1695 de 2013, se harán constar en la parte resolutive de esta providencia. Al respecto, basta con señalar que el uso de la citada figura procesal asegura, entre otros, los principios de seguridad jurídica y economía procesal, pues mantiene la uniformidad del ordenamiento jurídico y evita el desgaste de la administración de justicia con una nueva demanda que formule el mismo problema de inconstitucionalidad.

3.1.5.7.10. Al margen de lo anterior, y como se mencionó previamente en esta providencia<sup>88</sup>, la Corte también encuentra que se presenta un desconocimiento de la reserva de ley estatutaria respecto de uno de los preceptos acusados, pues su alcance tiene la potencialidad de incidir *en elementos básicos del funcionamiento y estructura del juicio de amparo*, como lo es el régimen de producción de efectos.

En este sentido, la Corte destaca lo previsto en el inciso 3 del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013, conforme al cual se consagra como *consecuencia de la admisión del incidente*, la suspensión de 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”<sup>89</sup>.

Si bien no admite censura alguna el efecto exceptivo de la admisión del incidente, según el cual en el caso de los juicios de amparo no se suspenderán los efectos de sus providencias; lo cierto es que la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma en cita se justifica, básicamente, en el hecho de que se refiere a las providencias proferidas en ejercicio de la acción de tutela, para lo cual el IIF debe ser regulado, como ya se dijo, por vía de ley estatutaria.

De este modo, así como se dispone en la norma acusada el citado efecto exceptivo, el legislador bien pudo disponer lo contrario. En dicho caso, como lo destacan algunos intervinientes<sup>90</sup>, mediante una norma que no ostenta el rango de estatutaria, se hubiese abierto la posibilidad de postergar en el tiempo la materialización de un derecho fundamental, alterando la *estructura del juicio de amparo*, en cuyo artículo 86 del Texto Superior se precisa que el fallo de tutela es de “*inmediato cumplimiento*”.

---

<sup>88</sup> Véase, al respecto, el acápite 3.1.5.7.6.

<sup>89</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>90</sup> En concreto, la Corporación Excelencia en la Justicia.

Obsérvese como de admitirse que mediante una ley ordinaria se expida una regulación que se relaciona de forma directa con la *estructura de la acción de tutela*, aun cuando se limite a reiterar que en esta materia las decisiones adoptadas carecen de efecto suspensivo, se produciría un precedente que, hacia el futuro, habilitaría al Congreso para que por fuera de la reserva de ley estatutaria, por ejemplo, dispusiese reglas parciales o totales de suspensión de los fallos de amparo, al considerar que se trata de una materia que puede ser regulada por el legislador ordinario, por cuanto no se consagra un mecanismo de protección de los derechos fundamentales. Se presentaría entonces una aplicación limitada de la reserva de ley estatutaria prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución, cuyo alcance ya ha sido superado por la jurisprudencia reiterada de la Corte, que incluye dentro de su ámbito de protección, como se puso de presente en esta providencia, (i) la regulación integral de los procedimiento o recursos de amparo de los derechos fundamentales, (ii) los desarrollos legales que directa o indirectamente tengan por objetivo diseñar o impactar en dichos mecanismos, y/o (iii) la regulación que se refiere a aspectos trascendentales de su estructura y funcionamiento, como ocurre respecto de la norma bajo examen.

3.1.5.7.11. Finalmente, en cuanto a la expresión demandada del artículo 11, conforme a la cual: “(...) *Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional*”, así como respecto de lo previsto en el artículo 12, al tenor del cual: “*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*”, este Tribunal encuentra que lo allí previsto puede tener efecto sobre la regla de mayoría con que la Corte Constitucional adopta sus decisiones (en concreto las órdenes de amparo), por lo que también desconoce la reserva de ley estatutaria prevista en el literal b) del artículo 152 de la Carta Política, referente a la regulación de la administración de justicia.

En efecto, el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, expedido en virtud de la habilitación realizada por el Constituyente al Presidente de la República en el artículo 5 transitorio de la Constitución<sup>91</sup>, señala que –por regla general– las sentencias de revisión de tutela se proferirán por salas compuestas por tres magistrados<sup>92</sup>, de suerte que en los preceptos en cita al disponer que en la audiencia del IIF respecto de una de dichas sentencias participará “*el pleno de la Corte Constitucional*” y que su decisión le corresponderá a la “*mayoría del pleno de [dicha] Corporación*”, implícitamente está alterando la regla de

---

<sup>91</sup> El Decreto 2591 de 1991 ha sido categorizado por la jurisprudencia como un decreto con fuerza de ley que regula materias sometidas a reserva de ley estatutaria, en concreto la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales (literal a) del artículo 152 de la CP).

<sup>92</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 34. Decisión en Sala.** *La Corte Constitucional designará los tres magistrados de su seno que conformarán la sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales de Distrito Judicial. Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente*”.

mayoría que rige la toma de decisiones en materia de tutela, pues –como se ha explicado– el referido incidente puede conducir a la variación de las órdenes proferidas, a través del uso de la atribución de modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, como se señala en el artículo 334 de la Constitución y en el artículo 1 de la Ley 1695 de 2013.

Sobre la materia, en las Sentencias C-037 de 1996<sup>93</sup> y C-713 de 2008<sup>94</sup>, este Tribunal señaló que puede existir una concurrencia entre la ley estatutaria y la ley ordinaria en la regulación de la composición y competencias de las Altas Cortes. Sin embargo, es exclusivo de la primera la fijación de la *estructura nuclear* en asuntos centrales como el número de magistrados, la división en salas y la regla de mayoría para la toma de decisiones, mientras que una ley ordinaria puede regular otro tipo de materias que no implican afectar esa estructura básica<sup>95</sup>.

En el asunto *sub-examine*, como ya se mencionó, a través de una ley ordinaria se disponen normas cuya aplicación tiene la virtualidad de alterar la regla de mayoría con la que la Corte adopta órdenes en materia de tutela, pues si bien la decisión de revisión se somete –por regla general– a salas compuestas por tres magistrados, la definición del IIF y el eventual uso de las atribuciones de modular, modificar o diferir los efectos de las sentencias o de los autos que se expidan con posterioridad a la misma, se someten a la mayoría de la Sala Plena. Por esta razón, en criterio de la Corte, no cabe duda de que las normas acusadas deben ser igualmente declaradas inexecutable por desconocer el literal b) del artículo 152 del Texto Superior, pues sin recurrir a la reserva de ley estatutaria, pretenden modificar un asunto central de la estructura y funcionamiento de la administración de justicia, como lo es el quórum para diseñar y definir el alcance de las órdenes de amparo al interior de la Corte Constitucional.

## **3.2. SEGUNDO CARGO: De la procedencia del incidente de impacto fiscal frente a los autos que se profieran con posterioridad a la sentencia**

### **3.2.1. Normas demandadas**

---

<sup>93</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>94</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>95</sup> Así, por ejemplo, en el artículo 54 de la Ley 270 de 1996 se encuentran las reglas sobre quórum deliberativo y decisorio; mientras que, en la Sentencia C-037 de 1996, al declarar inexecutable una habilitación para que mediante ley ordinaria se definieran el número de salas o secciones de las Altas Cortes, se dijo que: “La Corte encuentra que la definición del número de salas, secciones y magistrados de todas las corporaciones judiciales, es de reserva exclusiva de una ley estatutaria (Art. 152.b C.P.). Por lo demás, como se ha dicho, no es posible que el legislador estatutario delegue asuntos que le son propios en el legislador ordinario, toda vez que ello –como lo anotan los intervinientes– vulnera el artículo 152 de la Carta Política que le encarga de manera expresa y terminante a la ley estatutaria la regulación de ciertos temas, entre los cuales figura el de administración de justicia. Suponer entonces que mediante una ley ordinaria se pueden suplir vacíos que resulten en el texto de una ley estatutaria, significa desconocer el propósito mismo del precepto superior citado”.

“**ARTÍCULO 1o. INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL.** De conformidad con lo señalado en el artículo 334 [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html) - 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 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.”

### 3.2.2. Fundamentos de la demanda

En la demanda D-10093, se afirma que los apartes previamente reseñados son manifiestamente inconstitucionales, al permitir el incidente de impacto fiscal no sólo contra las sentencias proferidas por las máximas corporaciones de justicia, como expresamente lo establece el artículo 334 del Texto Superior,

sino también contra todo auto que posteriormente se dicte en cumplimiento de las mismas, cuyo impacto fiscal se entiende que ya fue evaluado.

Para los accionantes, la decisión extra-constitucional del legislador ordinario de ampliar la facultad de interponer el incidente de impacto fiscal, desconoce la regulación explícita del artículo 334 de la Constitución Política, así como el principio de igualdad (CP art. 13), los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial (CP art. 228) y el principio de sujeción a la ley (CP art. 230).

En cuanto al principio de igualdad, porque consagra un trato discriminatorio consistente en imponer a la parte favorecida con un fallo, la carga de tener que hacerse presente una y otra vez ante las autoridades judiciales, siempre que se promueva un incidente dirigido a la realización de las órdenes dispuestas en una sentencia.

Respecto de los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial y del principio de sujeción a la ley, porque el hecho de ampliar el incidente de impacto fiscal a los autos proferidos con posterioridad a la sentencia, en la práctica está declarando como interdictos a los magistrados de las Altas Cortes, en lo que atañe a la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de sus fallos. En efecto, la habilitación prevista por el legislador ordinario conduce a que la autoridad judicial quede sometida a la intervención permanente y reiterada de los ministros y del Procurador General de la Nación, en perjuicio de su independencia y del sometiendo de sus decisiones tan sólo al imperio de la ley (CP arts. 228 y 230). En este sentido, se afirma que:

“(…) ¿Qué autonomía tienen unos jueces que, al dictar autos de cumplimiento de una sentencia, deben siempre esperar la intervención discrecional del ejecutivo o el Procurador y el trámite obligatorio de sus pretensiones? Más que colaboración armónica, este exuberante poder de interferir el cumplimiento de los fallos judiciales lo que hace es anular la autonomía e independencia de la Rama Judicial. En aras de honrar el principio constitucional de colaboración armónica se permite la intervención de ministros del ejecutivo o del Procurador General de la Nación en el proceso judicial para conciliar, en la sentencia definitiva, los derechos de las partes y los intereses generales o derechos de otros. Pero condicionar la facultad de ejecutar directamente dichas sentencias, analizadas ya en cuanto a su sostenibilidad, a la constante e incierta intervención de otras autoridades públicas por vía de incidentes sobre autos posteriores a la sentencia, es desconocer los principios de independencia judicial y de estricto sometimiento de los jueces a la ley”.

Finalmente, se considera que las expresiones acusadas también desconocen el artículo 86 del Texto Superior, en la medida en que la acción de tutela se encuentra prevista para “la protección inmediata” de los derechos fundamentales. De ahí que, permitir la intervención una y otra vez de las citadas autoridades, es desvirtuar clara y radicalmente la inmediatez que justifica el ejercicio del amparo constitucional.

### **3.2.3. Intervenciones**

#### **3.2.3.1. 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, solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. Para el interviniente, los autos de cumplimiento constituyen una unidad con la sentencia, de tal manera que al proceder el incidente respecto de esta última, es claro que él también debe proceder frente a los primeros.

En este contexto resalta que los autos de seguimiento al cumplimiento de fallos de tutela proferidos por la Corte Constitucional, son sustancialmente diferentes a los autos de trámite, pues aquellos constituyen una unidad con la sentencia y se caracterizan por contener órdenes complejas, esto es, “mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y que dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública”<sup>96</sup>. Lo anterior se constata, en palabras del interviniente, por ejemplo, en los Autos 219 de 2011 y 073 de 2014, vinculados con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional frente a la población víctima del desplazamiento forzado.

Con sujeción a lo anterior, el representante del Ministerio concluye que la unidad existente entre dichos autos y las sentencias, y el hecho de involucrar los primeros la expedición de órdenes complejas, justifican la necesidad de establecer la procedencia del incidente de impacto fiscal respecto de dichas providencias, con la finalidad precisamente de darle cumplimiento al fallo de tutela, en un contexto realizable con las finanzas públicas.

#### **3.2.3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. Para el efecto, señala

---

<sup>96</sup> Sentencia T-418 de 2010.

que no es cierto que el artículo 334 de la Constitución disponga que sólo se pueda presentar el incidente de impacto fiscal contra sentencias. Lo que dice la norma es que se podrá impetrar “*una vez proferida la sentencia*”, lo que significa que es de allí en adelante. Dado que en el proceso únicamente es posible dictar una sentencia, el ordenamiento jurídico en ciertos casos habilita la expedición de autos que permitan su cumplimiento, frente a cuyas órdenes no existe razón alguna que impida tramitar el incidente, cuando repercuten en las finanzas públicas. Estas providencias posteriores, si bien sólo miran la satisfacción de las decisiones contenidas en una sentencia que tiene efectos de cosa juzgada, pueden tener un impacto fiscal diferente, a partir del reconocimiento mismo de las denominadas órdenes complejas, como lo admitió esta Corporación en la Sentencia C-288 de 2012.

### **3.2.3.3. Intervención del Ministerio del Interior**

A través de apoderado judicial, el Ministerio del Interior insta a que se declare la exequibilidad de las normas demandadas, ya que los autos de seguimiento forman una unidad con la sentencia, frente a los cuales es válido consagrar el incidente de impacto fiscal, en la medida en que amplían las órdenes consagradas en aquella.

### **3.2.3.4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pide que se declare la exequibilidad de los apartes demandados, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(i) Respecto del supuesto desconocimiento del artículo 334 de la Constitución, afirma que el objeto principal de la reforma introducida en el año 2011, fue el de elevar a rango superior una herramienta para que los poderes públicos pudieran asegurar materialmente la consecución de los fines sociales del Estado mediante la preservación del equilibrio financiero. Para lograr dicho objetivo es claro que no sólo las sentencias pueden generar impactos adversos a las finanzas públicas, sino también los autos que se profieran con posterioridad. Dentro de estos autos se encuentran los de seguimiento en materia de tutela, en los cuales, en muchas ocasiones, se incluyen nuevas obligaciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de la decisión adoptada, lo cual evidencia su vínculo inescindible. En este orden de ideas, en palabras de la interviniente, el criterio de sostenibilidad fiscal sería parcialmente efectivo si se restringiera a las sentencias y se excluyera de plano su ejercicio frente a los mencionados autos, lo que en últimas sí se resultaría contrario al citado mandato constitucional.

(ii) Tampoco se establece un trato discriminatorio y desproporcionado frente a la parte favorecida por un fallo judicial, pues la eventualidad de que se

promueva un incidente frente a un auto proferido con posterioridad a una sentencia, se limita a aquellos casos en que se incluyan nuevas obligaciones que no se encontraban previstas en esta última.

(iii) Las normas acusadas no declaran como interdictos a los magistrados de las Altas Cortes, pues más allá de la posibilidad de interponer el incidente de impacto fiscal frente a las sentencias y a los autos proferidos con posterioridad; la autoridad judicial mantendrá, en todo caso, su competencia para conocer y decidir de forma autónoma sobre su procedencia, sin quedar subordinada a la solicitud presentada por los ministros o por el procurador o a lo dispuesto en anteriores incidentes fiscales.

(iv) Por último, bajo ninguna circunstancia las disposiciones acusadas desconocen el carácter preferente, inmediato y sumario de la acción de tutela, ya que la admisión del incidente de impacto fiscal no suspende los efectos de la providencia sometida a dicho procedimiento. Por lo tanto, y a pesar de que prospere la solicitud planteada, la orden del juez se cumplirá de manera inmediata. Por lo demás, los términos de esta acción permanecen intactos, lo que excluye cualquier consideración sobre un rol menos garantista o más dispendioso.

### **3.2.3.5. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La Directora de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. En su opinión, los demandantes parten de una premisa equivocada, por cuanto el artículo 334 del Texto Superior no establece que el incidente de impacto fiscal sólo procede contra sentencias. Lo que regula dicha norma constitucional es la oportunidad para presentarlo, esto es, “*una vez proferida la sentencia*”. Así las cosas, su invocación cabe contra toda decisión posterior al fallo, en el que se adopten medidas para asegurar su cumplimiento.

### **3.2.3.6. Intervención de la Sección Primera de lo Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**

El Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado pide declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, en el entendido que tan sólo operan respecto de las decisiones que se adoptan por el juez constitucional.

En palabras del interviniente, la lógica indica que el incidente de impacto fiscal se limita de ordinario a las sentencias, pues son ellas las que le ponen fin a una controversia e incluyen las determinaciones que vinculan a las partes. A

pesar de ello, el juez constitucional (en especial el juez de tutela y el juez popular), en virtud del carácter prevalente de los derechos y dada la amplitud de sus competencias, pueden proferir órdenes complejas con posterioridad a la expedición del fallo. Los autos a través de los cuales se expresa el ejercicio de dicha atribución, que corresponde a una labor de seguimiento y control a las resoluciones adoptadas en una sentencia, por su propia naturaleza, pueden tener incidencia sobre el erario público. Por dicha razón, en su criterio, esas providencias están dentro de la *ratio* de la regla constitucional fijada por el artículo 334 Superior y son susceptibles de ser sometidas al espacio de deliberación post-procesal que representa el incidente de impacto fiscal.

La consagración de esta regla de procedencia se explica como resultado del ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, el cual cuenta con un amplio margen de apreciación, que le permite validar opciones razonables y proporcionadas, a la luz del objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal. Con todo, como la hipótesis analizada tan sólo resulta viable frente a las decisiones de los jueces constitucionales, mas no así frente a la labor que desarrollan los jueces ordinarios, desprovistos como están de los amplísimos poderes de seguimiento y fiscalización de sus resoluciones, el alcance de las expresiones acusadas debe limitarse exclusivamente a las actuaciones que se llevan a cabo por los primeros.

### **3.2.3.7. Intervención de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)**

La Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia insta para que la Corte se inhiba de proferir un fallo de fondo. En primer lugar, considera que carece de certeza el cargo respecto de la violación del artículo 334 del Texto Superior, ya que la Constitución no establece el tipo de providencia sobre el cual recae el incidente de impacto fiscal, sino tan sólo el momento desde el cual puede interponerse. De ahí que, en su criterio, mal haría el intérprete en formular una distinción donde el Constituyente no la hizo.

En segundo lugar, tampoco se observa desconocimiento alguno de los principios de independencia y autonomía de los jueces, con ocasión de la posibilidad de plantear incidentes frente a las sentencias y a los autos que se profieran con posterioridad, pues en ningún momento las Altas Cortes pierden su competencia para decidir con plena libertad si modulan, modifican o difieren sus efectos. Aunado al hecho de que se trata de un procedimiento ágil y expedito que no cercena el quehacer judicial.

Finalmente, estima que la demanda realmente se justifica en una suposición carente de respaldo normativo, conforme a la cual se habilita la presentación masiva y sucesiva de incidentes de impacto fiscal. Dicha especulación no responde a la regulación misma de esta figura constitucional, en la que (i) se exige la afectación de la sostenibilidad fiscal; (ii) que la providencia sea

expedida por una Alta Corte; y (iii) que la solicitud se sustente con la presencia física de los solicitantes y del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Estos requerimientos desestiman el uso reiterativo de este mecanismo y perfila este acto procesal como una herramienta auxiliar, en el marco de los planes de ejecución y desarrollo de políticas públicas de cada sector administrativo.

### **3.2.3.8. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**

Quien actúa a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita a este Tribunal que se declare la inexecutable de los preceptos acusados. Así, en primer lugar, considera que dado el carácter excepcional del incidente de impacto fiscal, no es posible admitir su ampliación a otros casos no contemplados en la Constitución, como lo sería su uso frente a los autos posteriores a la sentencia. Y, en segundo lugar, estima que al momento de examinar las órdenes de una de tales providencias y determinar si las mismas deben ser moduladas, modificadas o aplazadas, no cabe plantear nuevos incidentes frente a lo ya resuelto, pues ello haría indefinida la solución de los respectivos casos.

### **3.2.3.9. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**

El miembro designado del Instituto Colombiano de Derecho Procesal señala que el artículo 334 del Texto Superior, es claro en limitar la posibilidad de proponer el incidente de impacto fiscal al hecho de haber sido “*proferida la sentencia*”, por lo que el legislador no podía ampliar su procedibilidad frente a los autos posteriores a aquella. De admitirse la extensión propuesta, “habría entonces que concluir que la Constitución no autorizó la proposición de un incidente de impacto fiscal, sino de varios respecto de una misma sentencia, o sea, uno contra la sentencia y después uno contra el auto que se profiera para darle cumplimiento”, lo que no se infiere del carácter expreso de las normas constitucionales sobre la materia. Por las razones expuestas, solicita que las expresiones demandadas sean declaradas inexecutable.

### **3.2.3.10. Intervención de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional**

El Vicedecano Académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional coadyuva la pretensión de inconstitucionalidad planteada en la demanda, en cuanto entiende que la Constitución Política limita expresamente la procedencia del incidente de impacto fiscal respecto de las sentencias de las Altas Cortes. Esta materia debe ser objeto de una interpretación restrictiva pues se trata de la fijación del régimen de competencias, el cual no admite lecturas implícitas.

### **3.2.3.11. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**

El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre pide que se declare la inexecutable de los preceptos legales acusados, ya que la Constitución tan sólo faculta el incidente sobre sentencias y no sobre autos de seguimiento. En caso de habilitar dicha posibilidad, la justiciabilidad de los derechos se convertiría en un mandato simbólico y no real, por cuanto en el fondo los fallos judiciales perderían su fuerza vinculante e imperativa, contrario a lo dispuesto en el artículo 29 del Texto Superior.

### **3.2.3.12. Intervenciones ciudadanas**

(i) El ciudadano Andrés Felipe González Cetina presentó un escrito en el cual solicita declarar la inexecutable de los preceptos legales acusados por cuanto crean una competencia extra-constitucional, lo que termina por permitir una intervención indiscriminada del poder ejecutivo sobre las decisiones adoptadas por las máximas corporaciones judiciales.

(ii) Los ciudadanos Sebastián Senior Serrano, Ana Sofía Payán y Camila Villalobos le piden a esta Corporación declarar la inexecutable de los preceptos demandados. Para los intervinientes, la procedencia del incidente de impacto fiscal frente a los autos proferidos con posterioridad a la sentencia, no solamente está expresamente prohibida en el artículo 334 del Texto Superior, sino que también conduce a un desconocimiento del principio de efectividad consagrado en el artículo 2, por cuanto permitiría dilatar injustificadamente la satisfacción de los derechos fundamentales. Esta circunstancia le resta eficacia a la acción de tutela y debilita el principio de inmediatez, en perjuicio de los artículos 4 y 86 de la Constitución. Finalmente, en la medida en que los autos apuntan a verificar el cumplimiento de unas órdenes dispuestas en la sentencia, se violan los principios de independencia y autonomía judicial (CP arts. 228 y 230), al otorgar a los ministros y al Procurador General de la Nación una facultad para revisar e inspeccionar la satisfacción de los fallos judiciales.

### **3.2.4. Concepto del Procurador General de la Nación**

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la executable de los preceptos legales demandados. Al respecto, sostiene que los accionantes parten de una interpretación equivocada del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, pues en él no se establece expresamente el tipo de providencias frente a las cuales se puede promover el incidente de impacto fiscal. En efecto, su regulación se limita a señalar las autoridades legitimadas y el momento a partir del cual se puede presentar dicha solicitud.

En el trámite del incidente, como lo señala el artículo 334 del Texto Superior, se deberán oír las explicaciones sobre las “*consecuencias de la sentencia*”, para que el juez decida autónomamente si “*las modula, modifica o difiere*”.

En este punto, en palabras de la Vista Fiscal, es preciso tener en cuenta que en una sentencia, especialmente si es de tutela, es posible distinguir entre el sentido de la decisión y sus efectos. Estos últimos incluyen las órdenes a ejecutar. En virtud de las atribuciones del juez constitucional, éste puede ajustar o modificar dichas órdenes o incluso añadir unas nuevas, a través de autos de seguimiento. De ahí que, no tendría ningún efecto el criterio de sostenibilidad y el incidente de impacto fiscal, si su aplicación se restringiese de manera exclusiva al sentido de una sentencia, sin incluir las órdenes que se plasman en las providencias que aseguran su cumplimiento.

Para el Procurador, esta misma lógica conduce a entender que incluso plantear un incidente de impacto fiscal contra una sentencia sería inane, si después un auto cambia sus efectos y éste no puede ser sometido a la deliberación dirigida a preservar las finanzas públicas.

En consecuencia, la Vista Fiscal considera que la expresión acusada debe ser declarada exequible, en la medida en que no encuentra prohibición expresa que impida la prosperidad del IIF en los términos planteados en la ley, aunado al hecho de que la procedencia contra autos se infiere de la aplicación del principio de efecto útil.

### **3.2.5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

#### **3.2.5.1. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución**

3.2.5.1.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda D-10093, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si la decisión del legislador de establecer que el incidente de impacto fiscal también procede contra los autos que se profieran con posterioridad a la sentencias emitidas por las Altas Cortes, en los términos previstos en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 11 de la Ley 1695 de 2013<sup>97</sup>, desconoce la regulación prevista sobre el citado incidente en el artículo 334 del Texto Superior, así como el principio de igualdad (CP art. 13), los principios de autonomía e independencia judicial (CP art. 228) y el principio de sujeción a la ley (CP art. 230).

---

<sup>97</sup> Puntualmente, en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 11 de la Ley 1695 de 2013, se utilizan las siguientes 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*” y “*o del auto que se profiera con posterioridad a la misma*”.

3.2.5.1.2. Para resolver el problema jurídico planteado, este Tribunal inicialmente se pronunciará sobre la aptitud del cargo; en seguida hará una breve exposición sobre la libertad de configuración normativa del legislador en materia procesal; luego de lo cual se detendrá en el análisis del alcance del artículo 334 del Texto Superior, en lo que se refiere a la regla que determina la procedencia del incidente de impacto fiscal.

Una vez expuestos los anteriores elementos, y teniendo en cuenta lo señalado sobre el criterio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal en los acápites 3.1.5.3, 3.1.5.4 y 3.1.5.5 de esta providencia, se concluirá con la resolución del caso concreto.

### **3.2.5.2. Cuestión previa: examen sobre la aptitud del cargo**

En el asunto bajo examen, uno de los intervinientes considera que se debe proferir un fallo inhibitorio<sup>98</sup>, pues los demandantes incumplieron con la carga de certeza, en el entendido que el artículo 334 del Texto Superior no establece de manera concreta el tipo de providencia sobre el cual recae el incidente de impacto fiscal, sino tan sólo el momento a partir del cual puede interponerse. De ahí que, en su criterio, los accionantes no podían formular una distinción donde el Constituyente no la hizo.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, esta Corporación encuentra que el cargo formulado por los accionantes, sí es susceptible de provocar un juicio de inconstitucionalidad, ya que el mismo se formula a partir de una proposición jurídica real y existente, en la que el legislador precisa el tipo de providencias frente a las cuales procede el incidente de impacto fiscal. Como consecuencia de dicha determinación, la materia objeto de controversia gira, precisamente, como se admitió por el resto de intervinientes y la Vista Fiscal, en la necesidad de definir si el artículo 334 de la Constitución Política, a partir de las lecturas propuestas, limita o no su alcance a las sentencias proferidas por las Altas Cortes.

Por consiguiente, a juicio de este Tribunal, el argumento propuesto para solicitar la inhibición, se inscribe directamente en la discusión de fondo, cuya definición tan sólo se puede concretar en una sentencia de mérito. En este sentido, no se observa que la demanda propuesta invoque proposiciones jurídicas inexistentes, como lo proscribía la carga de certeza; sino que, por el contrario, sugiere un juicio vinculado a partir de una regulación adoptada por el legislador que conduce, en palabras de los accionantes, a prever una hipótesis extra-constitucional de procedencia del IIF. Por ello, en seguida, se procederá al análisis de fondo en los términos previamente expuestos.

---

<sup>98</sup> Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)

### 3.2.5.3. De la libertad de configuración normativa del legislador en materia procesal

3.2.5.3.1. Como aclaración previa en el desarrollo de esta providencia, es preciso resaltar que los apartes que a continuación se exponen se tendrán en cuenta en el examen del resto de los cargos propuestos, en aquellos elementos que se relacionen directamente con la fijación de aspectos procedimentales que rigen el trámite del incidente de impacto fiscal.

3.2.5.3.2. Sobre el tema objeto de pronunciamiento, este Tribunal ha señalado que acorde con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 150 del Texto Superior<sup>99</sup>, por mandato constitucional, el Congreso es titular de una amplia libertad de configuración normativa, con miras a definir los distintos procesos, actuaciones y acciones orientadas a la defensa del derecho sustancial o del ordenamiento jurídico<sup>100</sup>. Desde esta perspectiva, es al legislador a quien le corresponde la función de evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial<sup>101</sup>. En virtud de dicha atribución, autónomamente, puede consagrar (i) las formalidades que se deben cumplir; (ii) el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad judicial; (iii) la forma de vinculación al proceso de los interesados; (iv) el sistema de publicidad de las actuaciones; (v) los medios de convicción de la actividad judicial; (vi) las vías o recursos para controvertir lo decidido y; en general, (vi) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Como observa de lo expuesto, esta función le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos.

A pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que su ejercicio se encuentra sometido a límites precisos, que si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten asegurar su compatibilidad con los mandatos previstos en la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte del Texto Superior, de precisas reglas de trámite respecto de un proceso, una acción o cualquier otra vía judicial de acceso a la Administración de justicia; (ii) el respeto a los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la

---

<sup>99</sup> Las normas en cita disponen que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1º.- Interpretar, reformar y derogar las leyes; [y] 2º.- Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

<sup>100</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-005 de 1996, C-346 de 1997, C-680 de 1998, C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, C-596 de 2000, C-927 de 2000, C-1717 de 2000, C-1512 de 2000, C-1104 de 2001, C-316 de 2002, C-426 de 2002, C-204 de 2003, C-798 de 2003, C-039 de 2004, C-474 de 2006, C-318 de 2008, C-543 de 2011, C-782 de 2012, C-313 de 2013 y C-437 de 2013.

<sup>101</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-927 de 2000, C-1104 de 2001, C-893 de 2001, C-309 de 2002, C-314 de 2002, C-646 de 2002, C-123 de 2003, C-234 de 2003, C-1146 de 2004, C-275 de 2006, C-398 de 2006, C-718 de 2006, C-738 de 2006 y C-1186 de 2008. Aun cuando tienden a asimilarse las expresiones proceso y procedimiento, la primera se vincula especialmente con el reconocimiento del medio a través del cual un asunto es puesto a conocimiento de las autoridades judiciales; mientras que, el procedimiento, corresponde al conjunto de formalidades a que deben someterse el juez y las partes en la tramitación del proceso.

satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso.

3.2.5.3.3. En cuanto al primer límite, es evidente que el carácter vinculante del principio de supremacía constitucional implica que, cuando el Constituyente ha definido de manera directa un determinado procedimiento judicial, no le es posible al legislador modificarlo. En este sentido, en la Sentencia C-315 de 2012<sup>102</sup>, se expuso que:

“[C]orresponde al legislador establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades administrativas diseñando las reglas dentro de las cuales determinado recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos que deben darse para su ejercicio. Para esta Corporación, los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en la que el legislador tiene una amplia libertad de configuración, salvo ciertas referencias explícitas de la Carta, como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (arts. 29 y 86, CP)”.

(i) Por su propia naturaleza este límite se expresa en dos *subreglas*, la primera mediante la cual se entiende que en los casos en los cuales el legislador regula una materia procesal que ha sido directamente tratada por el Constituyente, el margen de configuración se restringe a la imposibilidad de modificar lo previsto, pudiendo desarrollar su contenido<sup>103</sup> o incluso adicionar elementos nuevos, siempre que no se altere lo regulado en la Carta.

En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-400 de 2013<sup>104</sup>, la Corte declaró la exequibilidad del inciso 2 del artículo 135 del CPACA, en el que además de consagrar la acción de nulidad por inconstitucionalidad a cargo del Consejo de Estado frente a los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no le corresponda a la Corte Constitucional, conforme se establece en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución<sup>105</sup>; se incluyó la posibilidad de ejercer la misma acción y ante el mismo Tribunal, en relación con “*los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional*”. Al momento de efectuar su examen, la Corte encontró parcialmente ajustada al Texto Superior la norma de la referencia, por cuanto

---

<sup>102</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>103</sup> Así, a manera de ilustración, el artículo 86 de la Constitución Política se refiere a las circunstancias generales en las cuales es procedente la acción de tutela contra particulares, cuya especificidad se encuentra en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>104</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>105</sup> La norma en cita dispone que: “*Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (...) 2º.- Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional*”.

consideró que se está en presencia de una ampliación que no desconoce lo previsto por el Constituyente respecto de las reglas de procedencia de la citada acción, aunado al hecho de que su finalidad es la de fortalecer el ejercicio del control de constitucionalidad, dentro del marco residual de competencias asignado al Consejo de Estado. No obstante, en la medida en que dichos actos podrían tener fuerza material de ley, se condicionó su entendimiento a que en esta última hipótesis su control le corresponde a esta Corporación<sup>106</sup>.

En este mismo sentido, pese al carácter inmediato del amparo constitucional, este Tribunal declaró exequible la posibilidad de que el juez de tutela rechace una demanda de amparo, cuando luego de prevenir al solicitante sobre la imposibilidad de determinar los hechos o las razones en que se justifica, éste no corrigiere su escrito en el término de tres días (Decreto 2591 de 1991, art. 17). Para la Corte, si bien “de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la regla general es que todas las acciones de tutela deben ser objeto de admisión, trámite y decisión de fondo en los términos constitucionales dispuestos para el efecto. (...) [En] la medida en que el propio ordenamiento superior faculta al legislador para regular la materia, en principio es posible que este pueda establecer excepciones a dicho principio, siempre y cuando la medida este amparada por un principio de razón suficiente.” En estos términos, frente a la disposición sometida a control, la Corte destacó que “[la] exigencia de claridad de la solicitud de tutela resulta idónea para garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en tanto permite al juez contar con un cabal entendimiento de la situación que originó la presentación de la acción y así poder emitir ordenes que garanticen la real y efectiva protección de los derechos fundamentales afectados en cada caso concreto.”<sup>107</sup>

(ii) Por su parte, la segunda *subregla* implica que por fuera de la hipótesis excepcional de que una materia se encuentre regulada expresamente por la Carta, el criterio general es el que se preserva la amplia competencia legislativa en materia de definición de procesos judiciales, sujeta al resto de los límites que a continuación se exponen.

3.2.5.3.4. Respecto del segundo límite, esto es, el respeto a los principios y fines esenciales del Estado, la Corte ha señalado que los procedimientos judiciales no constituyen un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar la primacía del derecho sustancial, conforme se indica en el artículo 228 de la Constitución Política. Ello quiere decir que las formas procesales deben estar instituidas para (i) cumplir con los fines del Estado y, particularmente, (ii) para otorgar eficacia a las previsiones de independencia y

---

<sup>106</sup> Así, en la parte resolutive de la Sentencia C-400 de 2013, se declaró exequible el artículo 135 del CPACA, en el entendido de que “a la Corte Constitucional le corresponde el control constitucional de los actos de carácter general, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional, con contenido material de ley.”

<sup>107</sup> Sentencia C-483 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

autonomía de la función judicial, publicidad de la actuación y garantía de acceso a la administración de justicia. Precisamente, al tenor de lo expuesto, la Corte ha resaltado que:

“[No] resultan admisibles formas de procedimiento judicial que nieguen la función pública del poder judicial, en especial la imparcialidad y autonomía del juez, impidan la vigencia del principio de publicidad, privilegien otros parámetros normativos distintos al derecho sustancial, impongan procedimientos que impiden el logro de una justicia oportuna, o hagan nugatorio el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional (Art. 228 C.P.).”<sup>108</sup>

3.2.5.3.5. En lo que atañe al tercer límite vinculado con la necesidad de satisfacer los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como garantías que se predicán de los derechos fundamentales, en este caso, del debido proceso; la Corte ha indicado que las normas procesales deben responder a un criterio de razón suficiente, relativo al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional. Sobre este punto, en la Sentencia C-428 de 2002<sup>109</sup>, se expresó que:

“[C]omo lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.”

3.2.5.3.6. Finalmente, el cuarto límite que se relaciona con la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso, busca que en cada trámite judicial, a partir del modelo adoptado por el legislador, se expresen, en mayor o menor medida, los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial (CP arts. 29, 209 y 228). Lo anterior, sin

<sup>108</sup> Sentencia C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>109</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

perjuicio de la realización de otros mandatos específicos previstos en la Carta, como ocurre con el deber de consagrar procesos sin dilaciones injustificadas (CP art. 29), salvaguardar la igualdad de trato (CP art. 13) y garantizar el respeto de la dignidad humana (CP art. 1).

Ahora bien, es usual que en casos concretos se presenten tensiones entre diferentes garantías que integran el derecho al debido proceso. Por ejemplo, es posible que frente a una determinada actuación se restrinjan los derechos de defensa y contradicción, con miras a darle celeridad a un proceso y evitar dilaciones injustificadas. En estos casos, la Corte ha concluido que dichas opciones legislativas son válidas y responden al amplio margen de la potestad de configuración normativa del legislador, siempre que no se incurra en un desconocimiento de los otros límites impuestos, en especial, en lo que tiene que ver con la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

De ahí que, en la Sentencia C-319 de 2013<sup>110</sup>, se ha dicho que: “el balance planteado por la jurisprudencia es absolutamente necesario para evitar el desmedro de cada uno de los extremos analizados. De un lado, si se maximizara el principio de celeridad en los procedimientos, se llegaría a un escenario en que el procedimiento judicial no cumpliría sus fines constitucionales, sino que se justificaría a sí mismo como una herramienta para resolver, apenas desde un parámetro formal y eficientista, los derechos constitucionales interferidos por el proceso. De otro lado, si se otorga un carácter prevalente e incuestionable a la permanencia de todos los recursos posibles para el ejercicio del derecho de defensa, los procedimientos judiciales no podrían fácticamente cumplir con el propósito para el que fueron instituidos, como es llegar a una decisión oportuna y definitiva por parte de un juez imparcial y sometido objetivamente al ordenamiento jurídico.”

3.2.5.3.7. En conclusión, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa en materia procesal, con miras a garantizar los objetivos del Estado Social de Derecho y asegurar la prevalencia del derecho sustancial. Como consecuencia de dicha atribución, le corresponde evaluar y definir las características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial, incluso puede privilegiar determinados modelos y prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos. A pesar de lo anterior, como límites se encuentra sometido (i) a la imposibilidad de modificar una instancia procesal prevista específicamente en la Constitución; (ii) al respeto de los principios y fines esenciales del Estado; (iii) a la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) al deber de velar por la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso.

---

<sup>110</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

### 3.2.5.4. Del alcance del artículo 334 del Texto Superior, en lo que se refiere a la regla de procedencia del incidente de impacto fiscal

3.2.5.4.1. Para poder definir la materia objeto de controversia, esto es, si expresamente se dispuso en la Constitución la providencia judicial sobre la cual se puede promover el IIF, es necesario que la Corte realice un examen de lo previsto en el artículo 334 del Texto Superior, a partir de los métodos de interpretación histórica, sistemática, teleológica y literal<sup>111</sup>.

3.2.5.4.2. La interpretación **histórica** consiste en analizar las propuestas y los debates que se dieron en el proceso de aprobación de la reforma constitucional realizada mediante el Acto Legislativo No. 03 de 2011. Al respecto, como se puso de presente en la Sentencia C-1052 de 2012<sup>112</sup>, el incidente de impacto fiscal fue introducido, en esos precisos términos, en el séptimo debate adelantado en la Comisión Primera del Senado de la República.

(i) En concreto, el mismo se propuso en el informe de ponencia presentado por el Senador Juan Fernando Cristo Bustos, el cual aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 310 del 25 de mayo de 2011. Sobre la materia, luego de plantear la necesidad de preservar la supremacía de los derechos fundamentales y de incorporar la cláusula prohibitiva referente a la imposibilidad de invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar dichos derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva; se propuso originalmente el IIF como un espacio de interlocución entre el Gobierno Nacional, el Procurador General de la Nación y la Corte Constitucional, en relación con los efectos que puedan tener las demandas de inconstitucionalidad, así como frente a las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela, con miras a evitar alteraciones en la sostenibilidad fiscal. Textualmente, se expuso que:

“Proponemos, tal como se discute actualmente, establecer la sostenibilidad fiscal en el marco de la dirección general de la economía, aclarando que bajo ninguna circunstancia se pueda invocar aquella por autoridad alguna para menoscabar derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección. Complementario a ello, planteamos la posibilidad de promoverse un incidente de impacto fiscal, a petición del Procurador General de la Nación o del Gobierno, ante la Corte Constitucional, con el fin de

---

<sup>111</sup> Como previamente se ha señalado, la norma en cita dispone que: “(...) El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. (...)”.

<sup>112</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

estudiar si se modulan o difieren los efectos que puedan tener las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución, contra las leyes, contra los decretos con fuerza de ley, sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos, de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, de los proyectos de leyes estatutarias, sobre las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela, y sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, para evitar alteraciones a la sostenibilidad fiscal.”<sup>113</sup>

El texto propuesto fue del siguiente tenor literal:

“(…) En desarrollo de la sostenibilidad fiscal, y en los casos a que se refieren los numerales 1, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del artículo 241, el Procurador General de la Nación o el Gobierno Nacional, una vez proferida la sentencia y dentro de un término de tres días, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Durante el incidente mencionado, la Corte oirá las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto que proponga el Gobierno Nacional para su cumplimiento y decidirá si procede a modular o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”

Como se deriva de lo anterior, la intención esbozada al momento de proponer el incidente de impacto fiscal, se circunscribía a delimitar su procedencia a los “efectos” o “consecuencias” de las sentencias, sin que de forma expresa o categórica se restringiera a esta providencia la habilitación constitucional para su uso. En efecto, obsérvese como, a pesar de que el texto propuesto utiliza la expresión: “*una vez proferida la sentencia y dentro de un término de tres días*”, lo que sugeriría que el objeto del incidente es exclusivamente dicha providencia judicial, a continuación cambia su redacción para, en su lugar, señalar que las explicaciones se refieren a “*las consecuencias de la sentencia*” y a la posibilidad de modular o diferir “*los efectos de la misma*”, de donde se infiere que el criterio determinante para establecer la procedencia del IIF no es el acto mismo de la sentencia, sino –como ya se dijo– las “consecuencias” o

---

<sup>113</sup> Subrayado por fuera del texto original.

los “*efectos*” que ella genera, los cuales, precisamente, son los que tienen la entidad para comprometer la sostenibilidad fiscal.

Este elemento significativo se señaló en el informe de ponencia, al momento de presentar el IIF como un espacio de interlocución, con el propósito de determinar la procedencia de modular o diferir los “*efectos*” de una decisión adoptada por esta Corporación, tanto en el ejercicio de los mecanismos de control abstracto de constitucionalidad, como en el conocimiento de la acción de tutela. Incluso, la forma como se planteó el incidente, no sólo en la ponencia sino también en el texto propuesto, sugiere la existencia de una distinción entre “*decisión*” y “*efectos*”, la cual se puso de presente, como más adelante se verá, en la Sentencia C-288 de 2012<sup>114</sup>. Finalmente, el texto propuesto fue aprobado en sesión del 25 de mayo de 2011, sin que se haya realizado discusión alguna sobre la materia objeto de controversia<sup>115</sup>.

(ii) Para el octavo debate, correspondiente a la Plenaria del Senado de la República, se publicó el informe mayoritario de ponencia en la Gaceta del Congreso No. 360 de 2011, en cuyo pliego de modificaciones se introdujo (i) la posibilidad de “modificar” los efectos de la sentencia, (ii) se eliminó el término de tres días para su proposición y (iii) se amplió su objeto a las “*consecuencias de orden fiscal de las sentencias*” proferidas por las máximas corporaciones judiciales. Como se deriva de lo expuesto en el citado informe, el criterio determinante para definir la procedencia del incidente de impacto fiscal siguió siendo las “*consecuencias*” o “*efectos*” de la sentencia y no dicho acto judicial en sí mismo considerado. Puntualmente, al referirse a la ampliación del IIF a todas las Altas Cortes y no sólo a la Corte Constitucional, se expuso que:

“[De] la misma forma que se precisa la necesidad de que el mecanismo allí previsto sea tenido en cuenta al interior de las máximas corporaciones judiciales, dada la necesidad de que se expongan las **consecuencias** de orden fiscal de las sentencias que allí sean proferidas, con el fin de que se pueda dar su cumplimiento, dada la posibilidad de que este fallo sea revisado por alguna circunstancia por parte de estas Corporaciones.”<sup>116</sup>

Con sujeción a la explicación dada, se propuso la aprobación del mismo texto que en la actualidad se encuentra consagrado en el artículo 334 del Texto Superior, conforme al cual:

“El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las

<sup>114</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>115</sup> Gaceta del Congreso No. 491 del 11 de julio de 2011.

<sup>116</sup> Subrayado por fuera del texto original.

máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. (...)”

(iii) Este texto fue aprobado por la Plenaria del Senado y luego agotó la instancia de conciliación, sin que se generara discusión alguna sobre el tema objeto de controversia, esto es, la regla de procedencia del IIF<sup>117</sup>. No obstante, a partir de lo expuesto, la conclusión que se deriva del uso del método de interpretación histórica, es que el Constituyente vinculó la procedencia del incidente de impacto fiscal, no a un acto en sí mismo considerado (esto es, las sentencias), sino a las “consecuencias” o “efectos” que de ellas se derivan. Esta conclusión se ratifica con lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-1052 de 2012<sup>118</sup>, en la que al descartar una supuesta infracción a los principios de consecutividad e identidad relativa, explicó que el IIF se adoptó como un espacio de deliberación frente a los “efectos” fiscales de las decisiones judiciales adoptadas por las Altas Cortes. Al respecto, se dijo que:

“El incidente de impacto fiscal fue una figura introducida por el legislador como una respuesta concreta frente a la preocupación evidenciada en los debates acerca de los efectos de las decisiones judiciales en las finanzas públicas. (...) [De ahí que] (...) se trata de una figura instrumental por medio de la cual se pretende que las altas corporaciones de la rama judicial, dentro de la órbita de sus competencias, puedan considerar luego de adoptar su decisión, los efectos fiscales que puede tener el cumplimiento de la misma, y las invita a reflexionar sobre cómo lograr el cumplimiento efectivo en un marco de sostenibilidad (...)”<sup>119</sup>.

3.2.5.4.3. El método **sistemático** de interpretación consiste en averiguar el significado de las normas constitucionales a través del entendimiento del ordenamiento superior como un todo. Este tipo de interpretación posibilita la comprensión del contexto y la conexión de las normas constitucionales entre sí.

El examen sistemático de la regla de procedencia que se extrae de lo previsto en el artículo 334 del Texto Superior, fue realizado en la Sentencia C-288 de

<sup>117</sup> Gacetas del Congreso Nos. 430, 484, 487 y 719 de 2011.

<sup>118</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>119</sup> Subrayado por fuera del texto original.

2012<sup>120</sup>, en la cual la Corte adelantó un juicio de sustitución vinculado con el supuesto desconocimiento del principio de separación de funciones del poder público, por el hecho de haber introducido en la Constitución el IIF.

Como se expuso en el acápite 3.1.5.4 de esta providencia, el alcance del incidente de impacto fiscal 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 protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional. Para la Corte, el Acto Legislativo No. 03 de 2011 realiza una diferenciación entre la “*decisión*” adoptada en una sentencia y sus “*efectos*”, vinculando la procedencia del IIF exclusivamente frente a estos últimos. Por la importancia de lo expuesto por esta Corporación en el asunto bajo examen, se procede a su transcripción *in extenso*:

“[N]ótese que **el campo de acción del incidente también está restringido a asuntos diferentes a la sentencia en sí misma considerada**. Si bien en la versión original de la iniciativa, el incidente se oponía a la decisión judicial, el texto definitivo hace referencia exclusiva a los “efectos” de la sentencia. Esta modificación es trascendental, puesto que permite afirmar que las implicaciones del incidente de impacto fiscal no pueden llegar a afectar los efectos de cosa juzgada de lo decidido por la alta corte de que se trate. Por ejemplo, en virtud del incidente en comento no podría modificarse una decisión que protege derechos constitucionales, al punto de cambiar el sentido de la decisión a uno que niegue el amparo de esas garantías. Esto debido a que esa transformación no versaría sobre los efectos, sino sobre la sentencia en sí misma considerada, que por mandato de la Constitución no puede verse afectada por lo que resuelvan las altas cortes como consecuencia del trámite del incidente de impacto fiscal.

Conforme lo expuesto, la Sala resalta que el Acto Legislativo hace una importante distinción entre la sentencia y sus efectos, diferenciación que ya había evidenciado la Corte respecto a lo que ha denominado como fallos con “órdenes complejas”. Sobre este respecto se ha enfatizado que es usual que los fallos que protejan facetas prestacionales de derechos constitucionales, estén sometidos a etapas o condiciones para su cumplimiento, en aras de garantizar la eficacia material de los derechos. Así, en la sentencia T-086/03 se explicó cómo en las decisiones que, como sucede en la acción de tutela, se protegen derechos fundamentales, deben distinguirse dos momentos diferenciados. El primero, que es la *decisión* en la que se profiere una resolución judicial que ampara el derecho. El segundo, que es de las *órdenes de protección*, en donde el funcionario judicial adopta los

---

<sup>120</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

remedios sustantivos para restituir al afectado en el goce efectivo de los derechos fundamentales. Mientras el primer momento está cobijado por los efectos estrictos de la cosa juzgada constitucional, lo que significa la imposibilidad de revesar la decisión de amparo, no sucede lo mismo con las órdenes de protección. En este caso incluso resulta admisible que el juez, de manera excepcional, modifique el sentido de las órdenes originalmente proferidas, cuando concurren razones de primer orden, que así lo exijan en aras de proteger los derechos fundamentales concernidos. A su vez, esa distinción se explica en que muchos de los fallos de protección de derechos constitucionales no son simples, de ejecución inmediata y de una sola actuación, sino que pueden involucrar órdenes complejas, las cuales pueden extenderse por un periodo de tiempo, requerir varias actuaciones administrativas para su cumplimiento o estar precedidas de importantes operaciones presupuestales. Sobre el particular, la sentencia en comento expresó los argumentos siguientes, que la Sala considera pertinente reiterar en la presente decisión.

3.1. La misión primordial que la Constitución encomienda al juez de tutela es decidir si en cada caso concreto el derecho invocado por el accionante ha sido violado o amenazado y, en caso de que así sea, es su deber *tutelar*lo y, en consecuencia, tomar las medidas necesarias para que cese la violación o la amenaza. Entonces, se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a *lo decidido*. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. Como la orden es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto fáctico particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de la orden específica tienen unas características especiales en materia de acción de tutela. Las órdenes pueden ser complementadas para lograr “el cabal cumplimiento” del fallo, dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución. Tal fue la determinación del legislador extraordinario, quién definió en el propio estatuto de la acción de tutela (Decreto 2591 de 1991) que el juez no pierde la competencia, y está facultado a tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la decisión, es decir, proteger el derecho fundamental afectado. (...)

Como ya se anotó, las órdenes que imparte el juez de tutela pueden ser de diverso tipo y, por lo tanto, su simplicidad o complejidad es una

cuestión de grado. No obstante, se puede decir que una orden de tutela es *simple* cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es *compleja* cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.

La posibilidad de alterar las órdenes impartidas originalmente dentro de un proceso de tutela, tiene sentido, en especial, cuando el juez adoptó una orden *compleja* para asegurar el goce efectivo de un derecho. En estas situaciones el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del estado y puede significar plazos, diseños de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez de tutela se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho.<sup>121</sup> (...)

---

<sup>121</sup> Existe en la jurisprudencia un sinnúmero de casos en los que se han impartido órdenes complejas, entre las cuales pueden mencionarse, a manera de ejemplo, las siguientes: En la sentencia T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), entre otras decisiones, se resolvió ordenar al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de la sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales, indicándole a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de Nación el deber de supervigilancia sobre este punto. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, se ordenó al Gobierno realizar inmediatamente las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la vigencia fiscal de aquel momento y de las sucesivas se incluyan las partidas requeridas. Igualmente, se ordenó al Gobierno adelantar los trámites requeridos a fin de que el mencionado plan de construcción y refacción carcelaria y los gastos que demande su ejecución sean incorporados dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones. Se ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de quien obre en cualquier tiempo como titular del Despacho o de la Dirección, la realización total del plan de construcción y refacción carcelaria en un término máximo de cuatro años, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones. En sentencia T-525 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se ordenó al Gobernador del Departamento de Bolívar que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, procediera a cancelar a los demandantes las mesadas pensionales adeudadas, siempre y cuando exista la partida presupuestal correspondiente; si esta fuere insuficiente, se indicó, disponía del término ya señalado para iniciar las gestiones tendientes a obtener los recursos necesarios para cumplir con lo ordenado a más tardar antes del 1 de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), de todo lo cual debía informar a los jueces de primera instancia. En el fallo también se declaró que el estado de cosas que originó la acción de tutela objeto de revisión es contrario a la Constitución, en consecuencia se comunicó la sentencia a los miembros de la Asamblea Departamental de Bolívar, para que, en asocio con el Gobernador y de conformidad con las competencias respectivas, tomaran dentro del período de sesiones ordinarias correspondientes al segundo semestre de 1999, las medidas que fueran necesarias en orden a corregir dentro de los parámetros constitucionales y legales, la falta de previsión presupuestal que afecta la puntual cancelación de las mesadas pensionales de los ex empleados del Departamento demandado. En

4.6. Así pues, cuando el juez de tutela resuelve amparar el derecho cuya protección se invoca, conserva la competencia para dictar órdenes que aseguren que el derecho sea plenamente restablecido o las causas de la amenaza sean eliminadas, lo cual comprende introducir ajustes a la orden original siempre y cuando ello se haga dentro de los siguientes parámetros para que se respete la cosa juzgada: (1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las *condiciones de hecho* es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque (a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; (b) porque implica afectar de forma *grave, directa, cierta, manifiesta e inminente* el interés público o (c) porque es *evidente* que lo ordenado *siempre* será *imposible* de cumplir. (2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente *finalidad*: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado. (3) Al juez le es dado alterar la orden en sus *aspectos accidentales*, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad. (4) La nueva orden que se profiera, debe *buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.*”

A juicio de la Sala, estos argumentos son aplicables *mutatis mutandis* al caso del incidente de impacto fiscal contenido en el Acto Legislativo. En efecto, la lógica que inspiró al Congreso **para circunscribir ese procedimiento a los efectos de las decisiones de las altas cortes**, parte de la base que (i) las decisiones que protegen derechos constitucionales son inmodificables, pues de lo contrario se afectarían tanto el valor de la cosa juzgada como la independencia judicial; y (ii) **que son los efectos de la sentencia los que son susceptibles de análisis en el incidente de impacto fiscal, siempre dentro de un marco de cumplimiento de los fines esenciales del ESDD.**”<sup>122</sup>

---

la sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se ordenó a Transmilenio S.A. que en el término máximo de dos años, a partir de la notificación de la sentencia, diseñara un plan orientado a garantizar el *acceso* del accionante, una persona discapacitada, al Sistema de transporte público básico de Bogotá, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas, y que una vez diseñado el plan iniciara, inmediatamente, el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él. También se ordenó a Transmilenio S.A. que informe cada tres meses al accionante (miembro de una asociación para la defensa de personas con discapacidad) del avance del plan, para que éste pudiera participar en las fases de diseño, ejecución y evaluación del mismo.

<sup>122</sup> Subrayado y sombreado por fuera del texto original.

La aplicación del método sistemático de interpretación, a partir de lo señalado en la Sentencia C-288 de 2012, le permite a la Corte realizar las siguientes conclusiones: (i) el campo de acción del IIF está restringido a asuntos diferentes a la sentencia en sí misma considerada, como también se dedujo de la interpretación histórica del Acto Legislativo No. 03 de 2011. Por lo anterior, es claro que (ii) las “*decisiones*” adoptadas por las Altas Cortes son intangibles, en la medida en que frente a ellas se predica la garantía de la cosa juzgada constitucional. Por ello, el Texto Superior restringe (iii) el objeto del incidente de impacto fiscal al análisis de los “*efectos*” de las sentencias proferidas por las máximas corporaciones judiciales, lo que se traduce en la imposibilidad de discutir la aplicación del derecho sustancial, limitando su influencia exclusivamente a las órdenes adoptadas.

En el caso de los mecanismos de protección de derechos, como ocurre con la acción de tutela o la acción popular, (iv) debe tenerse en cuenta que el alcance de las órdenes puede ser de naturaleza *simple* o *compleja*. Las primeras se limitan a una sola actuación de hacer o de abstenerse de hacerlo, dentro del ámbito exclusivo de acción de la persona destinataria de la orden, por lo que su cumplimiento se puede adoptar en un corto período tiempo. Por el contrario, las segundas implican un conjunto amplio de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control de la persona destinataria de la orden y se enmarcan generalmente dentro del desarrollo de una política pública de Estado, por lo que pueden “significar plazos, diseño de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no pueden realizarse de forma inmediata y [que] escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden”<sup>123</sup>.

Ahora bien, cuando se profieren órdenes complejas, (v) la autoridad judicial suele preservar su competencia para verificar el cumplimiento de las mismas y, como consecuencia de ello, puede introducirles ajustes o modificar su contenido, en aras de garantizar la efectividad del derecho reconocido, con sujeción a los límites propios de la cosa juzgada constitucional.

En síntesis, no cabe duda de que a partir del uso del método la interpretación sistemática, se puede concluir que la Constitución no limita la regla de procedencia del IIF a las sentencias, sino que vincula la misma con sus “*efectos*”. Aun cuando éstos, por lo general, se derivan de lo expuesto en dicha providencia, es posible –como lo planteó la Corte– que se originen de otro tipo de decisiones, cuando el juez preserva competencia para realizar el seguimiento a lo dispuesto en la sentencia, en especial, con miras a verificar el cumplimiento de órdenes complejas.

---

<sup>123</sup> Sentencia C-288 de 2012, la cual a su vez cita a la Sentencia T-068 de 2003.

3.2.5.4.4. La interpretación **teleológica** se refiere a la finalidad u objeto de la norma. En el asunto bajo examen, a partir de la descripción del trámite de reforma, es innegable que no se vinculó la procedencia del incidente de impacto fiscal a un acto en sí mismo considerado (esto es, las sentencias), sino a las “*consecuencias*” o “*efectos*” que de ellas se derivan. Precisamente, la garantía de independencia y autonomía de la Rama Judicial excluía cualquier controversia sobre la decisión adoptada, más no así frente a las órdenes dispuestas, cuyo alcance sí puede ser objeto de deliberación entre las máximas corporaciones judiciales y las autoridades públicas legitimadas, con miras a lograr la plena satisfacción de los derechos, en un marco acorde con la sostenibilidad fiscal.

No sobra recordar que este último opera como un *criterio orientador*, lo que hace posible invitar a su observancia por parte de las Altas Cortes, cuando sus órdenes puedan generar alteraciones serias en las finanzas públicas.

En consecuencia, siendo el objetivo del Acto Legislativo No. 03 de 2011 la preservación de la estabilidad de las finanzas públicas, partiendo de la base de cumplir de manera progresiva con los objetivos del Estado Social de Derecho, no admite discusión alguna que la regla de procedencia del IIF apunta precisamente a la deliberación sobre las *órdenes* o *efectos* que puedan comprometer dicha estabilidad, cuando los mismos se originan o tienen como fuente lo dispuesto en una sentencia adoptada por una Alta Corte.

3.2.5.4.5. Finalmente, desde el punto de vista **literal** o **semántico**, como lo exponen la mayoría de los intervinientes y la Vista Fiscal, el artículo 334 del Texto Superior no consagra de forma expresa ni categórica que su procedencia se circunscriba a las “*sentencias*”, ya que el parámetro que utiliza –como se ha expuesto– son las “*consecuencias*” o los “*efectos*” que de ellas se derivan. No obstante lo anterior, el precepto superior sí introduce una clara regla temporal, conforme a la cual el IIF tan sólo se puede promover una vez se profiera la sentencia. Así lo indica, expresamente, el artículo en mención cuando dispone que: “*una vez proferida la sentencia, (...) podrán solicitar la apertura del incidente de impacto fiscal*”.

3.2.5.4.6. Una vez analizado el artículo 334 de la Constitución Política, desde el punto de vista histórico, sistemático, teleológico y literal, cabe exponer las siguientes conclusiones: (i) el criterio determinante para establecer la procedencia del incidente de impacto fiscal no es el acto mismo de la sentencia, sino –como ya se dijo– las “*consecuencias*” o los “*efectos*” que ella genera, los cuales, precisamente, son los que tienen la entidad para comprometer la sostenibilidad fiscal; (ii) las “*decisiones*” adoptadas por las Altas Cortes son intangibles, en la medida en que frente a ellas se predica la garantía de la cosa juzgada constitucional; (iii) al tener el IIF por objeto los “*efectos*” de las sentencias proferidas por las máximas corporaciones

judiciales, es innegable que su alcance se limita exclusivamente a las órdenes adoptadas, las cuales pueden ser de naturaleza *simple* o *compleja*; (iv) en relación con estas últimas, la autoridad judicial conserva su competencia para verificar su cumplimiento y, como consecuencia de ello, introducirles ajustes o modificar su contenido, en aras de garantizar la efectividad de los derechos reconocidos, aspecto que debe ser valorado por el legislador para efectos de concretar las reglas de procedencia del IIF; y finalmente, (v) existe un claro mandato temporal, conforme al cual el incidente tan sólo se puede promover una vez se profiera la sentencia, lo que se justifica por el hecho de restringir su alcance a los efectos o consecuencias que de ella se derivan.

### **3.2.5.5. Del caso en concreto**

3.2.5.5.1. Como se expuso en el acápite de antecedentes, en el presente caso, el examen de inconstitucionalidad propuesto por los accionantes contra las expresiones acusadas contenidas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 11 de la Ley 1695 de 2013, parte del hecho de considerar que al permitir el incidente de impacto fiscal no sólo contra las sentencias proferidas por las máximas corporaciones judiciales, sino también contra todo auto que posteriormente se dicte en cumplimiento de las mismas, desconoce la regulación explícita del artículo 334 de la Constitución Política, el cual se refiere con exclusividad a la primera modalidad de providencia, así como el principio de igualdad (CP art. 13), los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial (CP art. 228) y el principio de sujeción a la ley (CP art. 230).

Respecto del principio de igualdad, porque consagra un trato discriminatorio consistente en imponer a la parte favorecida con un fallo, la carga de tener que hacerse presente una y otra vez ante las autoridades judiciales, siempre que se promueva un incidente dirigido a la realización de las órdenes dispuestas en una sentencia. Y, en cuanto a los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial y al principio de sujeción a la ley, porque el hecho de ampliar el incidente transforma en interdictos a los magistrados de las Altas Cortes, en lo que atañe a la posibilidad de adoptar medidas para asegurar el cumplimiento de sus fallos, por el hecho de quedar sometidos a la reiterada y permanente intervención de los ministros de gobierno y del Procurador General de la Nación.

Finalmente, se considera que las expresiones acusadas también desconocen el artículo 86 del Texto Superior, en la medida en que la acción de tutela se encuentra prevista para la “protección inmediata” de los derechos fundamentales. De ahí que, permitir la intervención una y otra vez de las citadas autoridades públicas, es desvirtuar de manera clara la inmediatez que justifica el ejercicio del amparo constitucional.

La mayoría de los intervinientes solicitan la declaratoria de constitucionalidad de los preceptos acusados<sup>124</sup>, con fundamento en las siguientes razones: (i) los autos de cumplimiento constituyen una unidad con la sentencia, de tal manera que al proceder el incidente respecto de esta última, es claro que él también debe proceder frente a los primeros; (ii) los autos de cumplimiento son distintos a los meros autos de trámite, por cuanto los primeros se caracterizan por tener órdenes complejas que pueden representar un gasto considerable de recursos; (iii) el artículo 334 del Texto Superior no limita la procedencia del incidente de impacto fiscal a las sentencias, pues tan sólo consagra una regla temporal para su interposición; (iv) no existe trato discriminatorio alguno, ya que la eventualidad de que se promueva un incidente contra un auto, se restringe a aquellos casos en que se incluyan nuevas obligaciones; (v) no se declaran como interdictos a los magistrados de las Altas Cortes, ya que ellos conservan su total independencia para decidir de forma autónoma sobre la procedencia del IIF; (vi) no se viola el carácter inmediato del amparo constitucional, en la medida en que la admisión del incidente no suspende los efectos de la providencia sometida a este procedimiento constitucional; (vii) y finalmente, el alcance de las expresiones acusadas debe limitarse exclusivamente a las actuaciones de los jueces constitucionales, pues son ellos quienes pueden proferir órdenes complejas y adoptar medidas de cumplimiento dirigidas a asegurar su satisfacción<sup>125</sup>.

A diferencia de lo expuesto, otros intervinientes solicitan la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas<sup>126</sup>, para lo cual, además de reiterar las razones expuestas por los demandantes, exponen los siguientes argumentos: (i) la posibilidad de plantear el IIF contra autos tornaría indefinida la solución de los casos sometidos a decisión; (ii) la habilitación dada por el legislador terminaría autorizando no sólo la proposición de un incidente de impacto fiscal, sino de varios respecto de una misma sentencia, lo que no se infiere de lo previsto en el artículo 334 del Texto Superior; y; por último; (iv) las expresiones acusadas conducen a un desconocimiento del principio de efectividad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, por cuanto permite dilatar injustificadamente la satisfacción de los derechos fundamentales.

Finalmente, en criterio de la Vista Fiscal, los preceptos acusados deben ser declarados exequibles, básicamente (i) porque el artículo 334 de la Carta

---

<sup>124</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y Corporación Excelencia en la Justicia.

<sup>125</sup> En relación con este último argumento, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pide declarar la exequibilidad de los preceptos demandados, en el entendido que tan sólo operan respecto de las decisiones que se adoptan por el juez constitucional.

<sup>126</sup> Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Instituto Colombiano de Derecho Procesal; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional; Facultad de Derecho de la Universidad Libre y los ciudadanos Andrés Felipe González Cetina, Sebastián Senior Serrano y otros.

Política no establece expresamente el tipo de providencias frente a las cuales es procedente el IIF. Aunado a lo anterior, explica que (ii) el juez tutela y, en general, el juez constitucional, puede proferir órdenes complejas, las cuales son susceptibles de ser alteradas e incluso modificadas con miras a asegurar la satisfacción de los derechos, a través de la atribución de seguimiento. Por ello, (iii) es contrario al principio de efecto útil, no permitir la procedencia frente a autos en los que se incurra en el ejercicio de la citada atribución, cuando ellos incluyan órdenes que tengan la potencialidad de generar afectaciones serias a la sostenibilidad fiscal.

3.2.5.5.2. A partir de los argumentos expuestos en la demanda D-10093, en las distintas intervenciones y en el concepto de la Vista Fiscal, y de conformidad con las consideraciones señaladas a lo largo de esta providencia, encuentra la Corte que los preceptos legales acusados se ajustan a lo previsto en el Texto Superior, por las siguientes razones:

3.2.5.5.3. En primer lugar, es relevante mencionar que la Ley 1695 de 2013 incluyó 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, como consecuencia del ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, sobre un procedimiento de origen constitucional.

En efecto, como se derivó del uso de los métodos de interpretación histórica, sistemática, teleológica y literal, el artículo 334 de la Constitución Política, a diferencia de lo expuesto por los accionantes, no consagró como criterio determinante para establecer la procedencia del incidente de impacto fiscal 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 observa 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 –como se explicó en el acápite 3.2.5.4 de esta providencia y nuevamente se reitera– 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, lo que se infiere es 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).

Desde esta perspectiva, a partir del uso de su potestad de configuración, el legislador consideró necesario vincular la procedencia del incidente de impacto fiscal con los actos judiciales cuyas consecuencias podrían afectar dicha sostenibilidad fiscal, a partir de la limitante consagrada en el artículo 334 del Texto Superior, conforme a la cual tan sólo se puede acudir a este instrumento, una vez haya sido proferida la respectiva sentencia.

Por dicha razón, en el artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, actualmente acusado, se dice que el mismo 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 (...)”*. Y ello se reitera en el artículo 11, cuando al regular el alcance de la audiencia de impacto fiscal, se señala que el solicitante deberá explicar *“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”*. El resto de las normas acusadas (artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 9) tan sólo refieren a la sentencia y a los autos posteriores a la misma, dentro del contexto propio del trámite del incidente.

En conclusión, en principio, no se desconoce el artículo 334 del Texto Superior, por el hecho de que el legislador haya consagrado que el IIF se puede promover a partir de lo dispuesto en la sentencia, así como en los autos que se profieren con posterioridad a la misma, ya que la limitante que existe en la Constitución es de carácter temporal, más no referida específicamente a un acto procesal en concreto.

3.2.5.5.4. En segundo lugar, esta Corporación encuentra que la regla de procedencia prevista en las disposiciones acusadas también se ajusta a los principios y fines esenciales del Estado, como límite de la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal. Para este Tribunal, a partir de lo señalado en la Sentencia C-288 de 2012<sup>127</sup>, es claro que el objeto principal de la reforma introducida mediante el Acto Legislativo No. 03 de 2011, es el de elevar a rango constitucional un instrumento para que los poderes públicos puedan asegurar materialmente la consecución de los fines sociales del Estado, mediante la preservación del equilibrio de las finanzas públicas.

Dentro de este objetivo, no cabe duda de que no sólo las sentencias sino también los autos que se profieran con posterioridad a ellas, envuelven, en ciertos casos, la virtualidad de generar impactos adversos a la sostenibilidad fiscal, por lo que una interpretación conforme con la Constitución, justifica la posibilidad de que se incluyan dentro de las reglas de procedencia de esta herramienta procesal, aquellas providencias que tengan la capacidad de

---

<sup>127</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

generar dicho impacto. En estos términos, como ya se trascibió, el artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, expresamente dice que la procedencia del IIF frente a las sentencias y a los autos que se profieran con posterioridad a ellas, se somete a la condición de que los mismos alteren la “sostenibilidad fiscal”<sup>128</sup>.

No sobra insistir en que la importancia de dicha sostenibilidad y, por ende, del incidente, descansa en fungir como herramienta para alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho, por lo que su procedencia en los casos expuestos, se vincula directamente con la realización de un interés de carácter Superior.

3.2.5.5.5. En tercer lugar, le corresponde a Corporación determinar si los preceptos acusados se ajustan o no a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Para este Tribunal, la regla de procedencia previamente expuesta, se funda en un criterio de razón suficiente, a partir del cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, el cual, como ya se expuso, se relaciona con la necesidad de buscar la realización del criterio de sostenibilidad fiscal, como herramienta para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Lo que se pretende entonces es delimitar, a partir de los mandatos previstos en la Constitución, las providencias que podrían dar lugar a una afectación de la estabilidad en las finanzas públicas, con sujeción al límite temporal previsto por el Constituyente, conforme al cual el incidente sólo procederá una vez proferida la sentencia.

Dicho señalamiento se muestra como adecuado y conducente para el logro del fin propuesto, pues en últimas de lo que se trata es de brindar una herramienta objetiva a partir de la cual las autoridades públicas legitimadas para presentar el IIF, las partes dentro del proceso que dio origen al fallo sometido al mismo y la comunidad en general, saben exactamente qué tipo de providencias son aquellas frente a las cuales cabe el espacio de deliberación y discusión que otorga esta herramienta, con miras a determinar si es procedente modular, modificar o diferir sus efectos. Esta labor de determinación en nada desconoce la Constitución, pues se vincula al incidente con las consecuencias de las sentencias y con los autos que se profieren con posterioridad a la misma, dentro del límite temporal previsto en la Constitución.

Ahora bien, para efectos de adelantar el examen de la proporcionalidad en sí misma considerada, es preciso retornar a lo señalado con anterioridad en esta providencia y que también fue puesto de presente en las Sentencias C-288 de 2012<sup>129</sup> y C-1052 de 2012<sup>130</sup>, según las cuales, “sólo los efectos de las

---

<sup>128</sup> La norma acusada dispone que: “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. (...)”. Subrayado por fuera del texto original.

<sup>129</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>130</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

sentencias pueden ser objeto del incidente de impacto fiscal dentro de los lineamientos que definen el Estado Social de Derecho”<sup>131</sup>.

La pregunta que surge entonces apunta a determinar qué relación existe entre los efectos de la sentencia y los autos que se profieran con posterioridad a la misma. Como lo sostuvo en su intervención el Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, si bien la lógica indica que el IIF se debe limitar 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, 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.

Así, por ejemplo, en materia de acción popular, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 dispone que: *“En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil (...)”*<sup>132</sup>.

En cuanto a la acción de cumplimiento, el artículo 25 de la Ley 393 de 1997 establece que:

“En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que estos cumplan su sentencia. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley.

---

<sup>131</sup> Ibídem. Subrayado por fuera del texto original.

<sup>132</sup> Subrayado por fuera del texto original.

De todas maneras, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento<sup>133</sup>.

El origen de este tipo de medidas depende directamente de las órdenes proferidas en la sentencia, puesto que su objetivo es asegurar su plena observancia. El debate gira entonces exclusivamente en la eficacia de los *efectos* de dicha providencia, sin que se ponga en riesgo la garantía de la cosa juzgada y el principio de inmutabilidad del fallo. Precisamente, en la Sentencia T-086 de 2003<sup>134</sup>, se explicó que:

“El que se mantenga la competencia del juez (...) con respecto a los remedios específicos que éste puede adoptar para corregir la situación, se funda en dos razones. En primer lugar, se trata de una regla necesaria para cumplir con el mandato según el cual todas las autoridades estatales deben garantizar el goce efectivo del derecho (artículo 2 C.P.). Por encima de las dificultades prácticas y trabas formales, el juez está llamado a tomar las medidas que se requieran para que, en realidad, la persona afectada pueda disfrutar de su derecho. Una sentencia (...) no puede quedar escrita, tiene que materializarse en conductas positivas o negativas a favor de las personas cuyo derecho fue amparado. La segunda razón es que el remedio al que recurre un juez constitucional para salvaguardar un derecho, en ocasiones no supone órdenes simples, ejecutables en un breve término mediante una decisión única del destinatario de la orden, sino órdenes complejas, es decir, mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública.”

Aun cuando, por regla general, no les corresponde a las Altas Cortes el deber de asegurar la observancia de sus fallos, en ciertos casos excepcionales, dichas corporaciones judiciales proceden directamente a verificar si se han acatado o no sus órdenes. Esta realidad plantea entonces una clara unidad de la sentencia con los autos que se profieren para asegurar su cumplimiento, en los que por virtud de una competencia otorgada por la ley, el juez constitucional puede ajustar o modificar las órdenes dispuestas en el fallo, o si es del caso, incluso expedir órdenes nuevas, que permitan restablecer el derecho comprometido o, en general, asegurar la realización de la respectiva sentencia.

---

<sup>133</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>134</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Nótese como los autos posteriores que se dictan por el juez, si bien sólo miran el cumplimiento de la decisión contenida en la sentencia que tiene efectos de cosa juzgada, en la medida en que incluyen la posibilidad de ajustar o modificar las órdenes expuestas en dicha providencia, o incluso adicionar nuevas, es posible que tengan un impacto fiscal diferente, el cual, obviamente, escapa a la eventualidad de ser discutido conforme a las órdenes originalmente planteadas en la sentencia. Esto significa que los *efectos* de esta última, en virtud de una competencia legítima prevista en la ley, se pueden alterar y con ello generar una discusión distinta respecto de su sostenibilidad.

Precisamente, la unidad entre la sentencia y los autos de cumplimiento responde al origen de una competencia y a la necesidad de entender que con ella no se vulnera la garantía de la cosa juzgada. No obstante, dicha situación no supone la reproducción de las órdenes y de los efectos de la sentencia, pues éstos son susceptibles de ser modificados o adicionados, a través de los citados autos de cumplimiento o de seguimiento, produciendo nuevas consecuencias en derecho, entre otras, respecto del citado criterio de la sostenibilidad fiscal. Esta circunstancia adquiere un rol particular cuando se trata de *órdenes complejas*. Al respecto, en la Sentencia T-086 de 2003<sup>135</sup>, se señaló que:

“La posibilidad de alterar las órdenes impartidas originalmente dentro de un proceso (...), tiene sentido, en especial, cuando el juez adoptó una orden compleja para asegurar el goce efectivo de un derecho. En estas situaciones el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del estado y puede significar plazos, diseños de programas, **apropiación de recursos**, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez (...) se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho”<sup>136</sup>.

Obsérvese como, bajo el examen anterior, el incidente de impacto fiscal contenido en el artículo 334 del Texto Superior, no tendría ningún efecto útil si la aplicación del mismo se restringiese de manera exclusiva a los efectos de la sentencia, sin tener en cuenta que ellos se pueden modificar y alterar a partir de las medidas y órdenes de cumplimiento que se adopten por las máximas corporaciones judiciales, a través de la expedición de autos de seguimiento posteriores a aquella.

<sup>135</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>136</sup> Subrayado por fuera del texto original.

Por esta razón, la Corte considera que ningún reproche le cabe al legislador, por consagrar la procedencia del IIF en aquellos casos en que se ajusten o modifiquen las órdenes de la sentencia, o incluso 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 observa que esta decisión implique el sacrificio de algún derecho, fin o valor constitucional.

Por el contrario, se trata de una determinación que goza de respaldo en el Texto Superior, por una parte, en virtud de la aplicación del principio de efecto útil, pues cuando el artículo 334 del Texto Superior señala que el citado incidente tiene por objeto los “*efectos*” de las sentencias proferidas por las máximas corporaciones judiciales, no sólo debe entenderse que se restringe a las **órdenes** emitidas en tal acto judicial, sino que también incluye aquellas que en virtud de las atribuciones de cumplimiento se alteran, modifican o adicionan.

Una lectura en sentido contrario conduciría, por ejemplo, al absurdo de no poder discutir la sostenibilidad de un auto que modifica sustancialmente los efectos de una sentencia, cuando la orden inicial nunca garantizó el goce efectivo de un derecho o luego devino en inane. Aun cuando podría afirmarse que de todos modos el incidente puede intentarse contra los efectos de la sentencia, lo cual tornaría improcedente discutir las órdenes emitidas en los autos, por virtud de la unidad que caracteriza a dichas providencias, es conveniente precisar que dicha alternativa no sólo es imposible sino también insuficiente. Lo primero, porque el incidente se debe promover en el término de ejecutoria de la providencia<sup>137</sup>, momento para el cual, en tratándose de la sentencia, todavía no se han proferido los autos que buscan asegurar su cumplimiento; y, lo segundo, porque los nuevos efectos que se producen en virtud de dicho auto –por lógica– no están contenidos en el resuelve de la sentencia, toda vez que nacen a la vida jurídica con posterioridad a ella.

Por otra parte, esta decisión también responde al principio de interpretación conforme, por cuanto si el objeto último del IIF es salvaguardar el equilibrio en las finanzas públicas, siempre que no se afecte en lo más mínimo la garantía de los derechos constitucionales<sup>138</sup>, nada obsta para acceder a su procedencia en el caso de los autos de seguimiento o de cumplimiento, cuando precisamente la sostenibilidad fiscal opera exclusivamente como un instrumento para alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho.

3.2.5.5.6. Ahora bien, a pesar de lo expuesto, se observa que las disposiciones acusadas utilizan la siguiente fórmula en lo que corresponde a la hipótesis

---

<sup>137</sup> Ley 1695 de 2013, art. 5.

<sup>138</sup> Al respecto se toma como referencia la cláusula prohibitiva ampliada en el párrafo del artículo 1 de la Ley 1695 de 2013, conforme a la cual: “*Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva*”. Énfasis por fuera del texto original.

objeto de análisis, esto es, “o los autos que se profieran con posterioridad a la misma”.

Al respecto, esta Corporación debe señalar que aun cuando, por lo general, una vez proferida una sentencia, las máximas corporaciones judiciales limitan la expedición de autos al desarrollo de la citada atribución de velar por su cumplimiento, en ciertas ocasiones, es posible que se acuda a esta modalidad de providencias, por ejemplo, para responder una solicitud de aclaración, de corrección de errores aritméticos o de nulidad del fallo.

Cuando se presenta una circunstancia como la expuesta, no podría habilitarse la interposición del incidente de impacto fiscal, pues a menos que prospere una solicitud de nulidad y sea necesario volver a proferir una sentencia, los efectos de esta última seguirán siendo los mismos. La misma hipótesis previamente señalada, se presentaría en aquellos casos en que el auto de seguimiento o de cumplimiento, tan sólo tenga por objeto disponer la ejecución de una orden dispuesta en la sentencia, sin ajustar o modificar su contenido, o sin realizar variación alguna en lo decretado.

En este tipo de hipótesis, la posibilidad de presentar un incidente con fundamento en que se promueve contra un auto proferido con posterioridad a la sentencia, en criterio de la Corte, 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, ya que, como se dispone en el artículo 9 de la Ley 1695 de 2013, su admisibilidad supone la suspensión de lo ordenado. Sobre el alcance del citado derecho, en la Sentencia C-641 de 2002<sup>139</sup>, se expuso que:

“Esta Corporación ha señalado que en relación con el derecho de acceso a la administración de justicia existe un derecho constitucional fundamental a la sentencia en firme (o decisión ejecutoriada) y, eventualmente, dependiendo del asunto litigioso y de los efectos previstos en el ordenamiento jurídico a la autoridad de cosa juzgada. Precisamente, la Corte ha sostenido que: *‘Todo juicio, desde su comienzo, está llamado a culminar, ya que sobre las partes no puede ceñirse indefinidamente la expectativa en torno al sentido de la solución judicial a su conflicto. En consecuencia, hay un verdadero derecho constitucional fundamental a la sentencia firme y, por tanto, a la autoridad de cosa juzgada (...) La sentencia con autoridad de cosa juzgada representa, para la parte favorecida, un título dotado de*

---

<sup>139</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*plena validez y oponible a todo el mundo, pues crea una situación jurídica indiscutible a partir de la firmeza del fallo.*<sup>140</sup>

[Así las cosas, la] tutela judicial efectiva involucra no sólo la posibilidad de acceder a un proceso mediante el ejercicio del poder de acción, sino también el derecho a obtener una decisión judicial en firme. Ello, porque para otorgar una verdadera, efectiva y real protección judicial no es suficiente con la adopción de mecanismos que permitan a las personas plantear sus pretensiones a la administración de justicia, sino que también es indispensable contar con actuaciones judiciales concretas y específicas que restablezcan el orden jurídico y velen por el efectivo amparo de los derechos de las personas.”

Adicionalmente, en casos como los expuestos, al final de cuentas no se estaría debatiendo sobre los efectos de la sentencia, como lo exige el artículo 334 del Texto Superior, sino sobre el contenido de la misma, cuya decisión, como se expuso en la Sentencia C-288 de 2012<sup>141</sup>, está protegida por el principio de la cosa juzgada. Precisamente, al no existir modificación, cambio o alteración alguna en los efectos de la sentencia, ninguna discusión referente a la sostenibilidad se podría presentar con posterioridad sobre la misma, cuando el auto que le sigue se limita a resolver una nulidad, decidir sobre una aclaración o limitarse a ejecutar lo ordenado. En efecto, cuando se resuelve este tipo de pretensiones, el debate no gira en torno a las consecuencias de fallado, sino sobre la decisión misma.

A pesar de que el artículo 2 de la Ley 1695 de 2013 señala que la procedencia del IIF se somete tanto en la sentencia como en los autos posteriores a ella, a que se altere la sostenibilidad fiscal, una habilitación tan amplia como la dispuesta en las normas demandadas genera problemas de proporcionalidad, en la medida en que, en ejemplos como los anteriormente expuestos, la procedencia del incidente terminaría afectando de forma desmedida uno de los elementos esenciales del derecho de acceso a la administración de justicia, como lo es, el derecho a obtener una decisión judicial en firme.

Por ello, en principio, la Corte considera que las expresiones demandadas se deben declarar ajustadas a la Constitución, en el entendido de 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.

3.2.5.5.7. Por último, esta Corporación debe determinar, si se presenta alguna violación distinta de la expuesta, frente a otras garantías que integran el

---

<sup>140</sup> Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>141</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

derecho al debido proceso, como límite final de la potestad de configuración normativa del legislador. Para ello se examinará, conforme lo exponen los accionantes, si se desconocen el principio de igualdad (CP art. 13), los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial (CP art. 228), el principio de sujeción a la ley (CP art. 230) y el principio de inmediatez de la acción de tutela (CP art. 86).

- Respecto del principio de igualdad, las expresiones acusadas no establecen un trato discriminatorio e injusto frente a la parte favorecida por un fallo judicial, pues la procedencia del incidente se establece conforme a un parámetro objetivo, en el que sin importar la condición del sujeto, lo que se busca es generar un debate con miras a garantizar la sostenibilidad fiscal.

- En lo que atañe a los principios de independencia y autonomía de la Rama Judicial y al principio de sujeción a la ley, a diferencia de lo expuesto por los accionantes, las disposiciones demandadas no declaran como interdictos a los magistrados de las Altas Cortes, toda vez que –en principio– preservan su autonomía para decidir con libertad sobre la prosperidad o no del incidente, sin quedar subordinados a la solicitud presentada por los ministros o por el Procurador General de la Nación<sup>142</sup>. Así se deriva de lo consagrado en el artículo 334 de la Constitución y en todo caso aparece reiterado en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, conforme al cual: *“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”*.

- Por último, en cuanto al principio de inmediatez de la acción de tutela, y ante la necesidad de guardar coherencia con lo dispuesto en el primer cargo examinado, esta Corporación considera necesario declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas, en el entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, cuyo alcance ya se explicó<sup>143</sup>, dichas previsiones no se aplican a los autos que se expidan en materia de tutela.

3.2.5.5.8. En conclusión, la Corte encuentra que las expresiones acusadas se ajustan a la Constitución, con los condicionamientos previamente expuestos, dirigido a preservar la garantía del derecho constitucional a obtener una decisión judicial en firme y a preservar la reserva de ley estatutaria respecto de un régimen normativo que tiene la potencialidad de incidir en los efectos de las decisiones adoptadas en el juicio de amparo. Por esta razón, como ya se dijo, se declarará su exequibilidad, en el 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

---

<sup>142</sup> Sobre este tema se pronunciará más adelante esta Corporación, en concreto en el cargo siguiente.

<sup>143</sup> Sobre la materia se pueden consultar los acápites 3.1.5.7.2 a 3.1.5.7.11.

de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

### **3.3. TERCER CARGO: *Sobre la autonomía e independencia de la Rama Judicial***

#### **3.3.1. Norma demandada**

**“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.**”

#### **3.3.2. Fundamentos de la demanda**

3.3.2.1. En la demanda D-10093, se afirma que los apartes previamente reseñados desconocen la autonomía e independencia judicial, en un contexto acorde con los pilares del Estado Social de Derecho, el principio de igualdad, la razón de ser de la acción de tutela y la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, en lo que corresponde a la expresión: *“En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”*, se señala que su rigor normativo es contrario al Estado Social de Derecho, por cuanto le otorga al Gobierno Nacional y no a la Administración de justicia, la realización de los derechos fundamentales a través del citado plan de cumplimiento.

En criterio de los accionantes, la norma acusada no dice que las máximas corporaciones judiciales, al rechazar el incidente de impacto fiscal, “podrán” tener en cuenta el plan presentado por los representantes del poder ejecutivo, lo que dejaría a salvo la parte demandada; por el contrario, su exigibilidad se impone de forma imperativa cuando utiliza el vocablo “tendrán”. La gravedad del asunto se concreta en que los magistrados que se aparten del citado documento, podrán ser sometidos a un proceso disciplinario por infracción de una ley imperativa, en cuanto a la sujeción del juez en su labor de administrar justicia. Dicha amenaza, así nunca llegare a concretarse, es contraria a la independencia y autonomía de la Rama Judicial.

Al margen de lo anterior, se estima que el precepto legal acusado desconoce el artículo 93 de la Constitución Política, el cual les otorga primacía en el orden interno a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Congreso de la República. En aras de especificar esta acusación, se expresa

que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece el principio de progresividad en la protección convencional de los derechos humanos, en este caso, del derecho a la protección judicial efectiva, el cual incluye como contrapartida la prohibición de retroceso en el nivel de garantía obtenido en un Estado.

Para poder adoptar una medida regresiva, se exige una justificación adecuada y suficiente, a la luz de la necesidad que plantea un contexto de crisis. Así las cosas, en la medida en que el Estado colombiano no ha aducido la necesidad de una restricción en el nivel de garantía de los derechos fundamentales, mediante la imposición de planes concretos de cumplimiento, la reforma legal demandada es contraria al bloque de constitucionalidad.

Por otra parte, en lo que atañe a la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”*, se sostiene que desconoce el Estado Social de Derecho y los principios de autonomía e independencia judicial, por cuanto al utilizar el verbo “buscar”, somete la satisfacción de los fallos judiciales a “lo que sea posible realizar”, sin que se tenga que asegurar su efectivo cumplimiento. En este orden de ideas, se afirma que: “El Gobierno Nacional podría aducir que cumple el fallo en cuanto autoridad ejecutiva ‘buscando’, esto es, *‘haciendo lo posible para’* garantizar los derechos fundamentales y los principios de autonomía e independencia judicial, pese a que en la práctica no pueda ejecutarlo como mandan los jueces”.

3.3.2.2. En la demanda D-10096, se sostiene que el artículo 14 desconoce el principio de separación de funciones del poder público, ya que al negar la prosperidad del incidente de impacto fiscal, se procederá al cumplimiento del fallo, de acuerdo con el plan concreto propuesto por el Gobierno Nacional, lo que se traduce en una restricción a la autonomía de la Rama Judicial, al someter sus decisiones a lo planteado por el poder ejecutivo. En este contexto, se concluye que:

“El hecho de que el plan presentado por el Gobierno Nacional deba ser tenido en cuenta incluso cuando la decisión sea contraria a la pretensión del mismo o de la Procuraduría, sin necesidad de explicación más elaborada, desequilibra la igualdad entre las ramas del poder público y denota supremacía bien sea por parte de los órganos de control o de la Rama Ejecutiva, y más, si no se olvida que éstos actúan como terceros y que quienes son los reales protagonistas son las partes en el proceso”.

### **3.3.3. Intervenciones**

#### **3.3.3.1. 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, solicita que se declare la exequibilidad de los apartes cuestionados del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013. Por una parte, el interviniente precisa que la referencia al plan concreto de cumplimiento no constituye un mandato imperativo, sino tan sólo un elemento de juicio para evaluar la decisión de modificar, modular o diferir los efectos de una sentencia. Y, por la otra, en cuanto al verbo “buscar” y al alcance que del mismo infieren los accionantes, se señala que su lectura no puede realizarse de forma aislada con el texto que le precede, el cual establece que *“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”*. Esto significa que “la búsqueda de la garantía no es una aspiración aleatoria a alcanzar sino el resultado lógico y directo del cumplimiento del fallo en las condiciones ordenadas por la Corte”.

### **3.3.3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita que se declare la exequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, por cuanto la referencia a tener en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional, no es una norma imperativa que limite la autonomía del juez. Se trata de un insumo dirigido a la judicatura para que, a pesar de fallar en contra de quien solicita el incidente, en consonancia con el principio de colaboración armónica, valore dicho documento en etapas posteriores del trámite.

### **3.3.3.3. Intervención del Ministerio del Interior**

A través de apoderado judicial, el Ministerio del Interior insta a que se declare la exequibilidad del precepto legal demandado, ya que la referencia al plan de cumplimiento sólo pretende servir de referencia para la decisión del juez, sin obligarlo a su acatamiento. Precisamente, la Constitución Política establece que es obligatorio el trámite del incidente, pero jamás vincula a las autoridades judiciales con el plan propuesto para asegurar la sostenibilidad.

### **3.3.3.4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los siguientes argumentos para justificar la declaratoria de constitucionalidad del precepto demandado:

(i) En primer lugar, considera que los accionantes realizan una lectura errada de la disposición acusada, en el entendido que no existe una sujeción de las

autoridades judiciales al plan concreto de cumplimiento, sino tan sólo un deber de tomarlo como elemento de juicio al pronunciarse sobre la prosperidad o no del incidente de impacto fiscal.

(ii) En segundo lugar, estima que por las mismas razones se debe descartar el cargo referente a la supuesta violación de los instrumentos internacionales y, en concreto, del artículo 2 del PIDESC<sup>144</sup>, no sin antes señalar que en ningún momento se desconoce el carácter progresivo de las facetas prestacionales de algunos derechos, como expresamente se advierte en el artículo 334 de la Constitución.

(iii) Por último, afirma que la expresión “buscando” debe ser interpretada a partir de un examen integral de las normas que establecen y regulan el incidente de impacto fiscal y que reconocen la intangibilidad y primacía de los derechos fundamentales. Así se destacan: (a) el artículo 334 Superior que prohíbe menoscabar, restringir o negar la protección efectiva de los derechos fundamentales; (b) el artículo 1 de la Ley 1695 de 2013 que reitera el citado precepto constitucional; y (c) el propio artículo 14 de la ley en cita, en el que se prescribe que con el cumplimiento del fallo judicial se garantiza la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial.

### **3.3.3.5. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La Directora de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos legales demandados. Para la interviniente la lectura de la norma demandada no consagra ninguna expresión con alcance imperativo, su referencia tan sólo tiene el peso de hacer un llamado para que se analicen los argumentos expuestos, con miras a determinar –con plena autonomía– si procede modular, modificar o diferir los efectos de un fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias en la sostenibilidad fiscal. No se trata entonces de una regla con carácter impositivo, sino meramente facultativo.

### **3.3.3.6. Intervención de la Sección Primera de lo Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**

---

<sup>144</sup> La norma en cita dispone que: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. // 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. // 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.”

El Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado pide declarar la inexecutable de la expresión: *“En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”*, por las siguientes razones: en primer lugar, si bien es cierto que la frase “tener en cuenta” no equivale a “estar vinculado a”, no cabe duda de que la indeterminación del tipo de sujeción que crea el verbo empleado, es la razón que motiva su retiro del ordenamiento jurídico. Precisamente, la disposición acusada no precisa que se espera que haga la autoridad judicial con el plan concreto de cumplimiento, después de haber denegado la solicitud elevada por los funcionarios estatales competentes. En la práctica ello podría conducir a entender que existe algún tipo de obligatoriedad en lo propuesto, lo que resulta contrario no sólo a la autonomía e independencia judicial, sino también al principio de separación de poderes. Y, en segundo lugar, la única conducta válida que se deriva de la Constitución, una vez es negado el incidente de impacto fiscal, es el de proceder a cumplir lo ordenado por todos los medios dispuestos para el efecto, sin que el plan propuesto pueda llegar a tener valor alguno.

A diferencia de lo expuesto, el interviniente considera que la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”*, debe ser declarada executable. En su criterio, aun cuando también la fórmula acogida no es la más afortunada, por ese sólo hecho no puede ser retirada del ordenamiento jurídico. En efecto, a partir de una lectura sistemática de la Ley 1695 de 2013, se infiere que una vez negado el incidente, la autoridad responsable debe proceder a cumplir en su totalidad con lo dispuesto, en consonancia con los deberes de protección de los derechos de las personas, en los términos previstos en el artículo 2 del Texto Superior.

### **3.3.3.7. Intervención de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)**

La Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia se opone a la pretensión de inconstitucionalidad planteada en la demanda, por las siguientes razones: en primer término, porque visto el trámite legislativo surtido frente al plan concreto de cumplimiento, se observa que en un inicio se le otorgó un carácter vinculante, cuyo alcance fue replanteado, en aras de no vulnerar los principios de autonomía e independencia judicial. Así las cosas, “si el legislador aprobó en definitiva una versión del artículo 14 que no autoriza al Gobierno al cumplimiento del fallo desfavorable en los términos de su propio plan de cumplimiento sino que, por el contrario, reserva para la Alta Corte (como debe ser) el deber de señalar los términos en los cuales se debe acatar su decisión, mal podría entenderse que el deber para las Altas Corporaciones de ‘tener en cuenta’ el plan de cumplimiento presentado por el

Gobierno se traduce en que su decisión sobre el incidente de impacto fiscal deba ser la reproducción de dicho plan”. No obstante, propone que el escenario se aclare mediante una sentencia modulada en su contenido, en el sentido de declarar exequible el precepto acusado, en el entendido de que el plan concreto no vincula ni obliga al fallador.

Por lo demás, en cuanto al segundo punto objeto de análisis, considera que la demanda es contraria a la carga de certeza, porque la lectura que se realiza de la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales”*, no tiene en cuenta los fines y principios constitucionales del Estado, lo previsto en el artículo 334 del Texto Superior y la regulación propuesta en la Ley 1695 de 2013, de donde se infiere que el cumplimiento de la decisión no queda al arbitrio de la autoridad o a sus buenos oficios, sino a lo dispuestos por la Alta Corporación judicial.

#### **3.3.3.8. Intervención del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional**

El miembro designado del citado Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional afirma que la sujeción al plan concreto de cumplimiento constituye un golpe al Estado Social de Derecho, el cual también se vulnera con la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”*, por cuanto erige en obligación de medio y no de resultado el respeto a los mencionados derechos constitucionales.

#### **3.3.3.9. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**

Quien actúa a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita declarar la exequibilidad de los preceptos acusados, pues a partir de una interpretación sistemática de la Ley 1695 de 2013, la expresión *“tendrán en cuenta el plan de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”*, debe ser entendida en el sentido de que las respectivas autoridades judiciales considerarán el plan de que se trata, sin que tengan el deber de acatarlo, como emana del principio de separación de funciones del poder público.

#### **3.3.3.10. Intervenciones ciudadanas**

(i) El ciudadano Andrés Felipe González Cetina presentó un escrito en el cual solicita declarar la inexecutable de los preceptos legales acusados, por cuanto obligan a los jueces a tener en cuenta siempre el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional, al tiempo que crea inseguridad jurídica al permitirle a este último decidir si cumple o no con las sentencias proferidas por el Poder Judicial.

(ii) Los ciudadanos Henry Alejandro Bolívar Callejas y Daniel Roberto Salcedo Ramírez presentaron un escrito ante esta Corporación en el que pidieron declarar la inexecutable de las expresiones acusadas del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013. En primer lugar, en cuanto al plan concreto de cumplimiento, consideran que la forma como está redactado conduce a la consagración de un imperativo a cargo de la Rama Judicial, lo cual viola el principio de autonomía que le es propio (CP arts. 228 y 230). Esta violación también se concreta en el desconocimiento del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual prevé como una de las garantías judiciales de todo ciudadano, la existencia de un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. Este derecho convencional se ve comprometido, en la medida en que la norma acusada implica “un sometimiento y una restricción indebida al Poder Judicial por parte de la Rama Ejecutiva, al tener el primero que someterse al criterio del segundo a la hora de resolver el incidente de impacto fiscal”.

En segundo lugar, sostienen que la expresión: “*buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales*” tiene un alcance restringido, en la medida en que no incluye otros derechos susceptibles de verse sometidos al incidente de impacto fiscal, como ocurre, por ejemplo, con los derechos colectivos. Por esta razón, aun cuando cabría una declaratoria de inexecutable por desconocer el artículo 2 del Texto Superior, también se podría condicionar su alcance, en el sentido de que el término derechos fundamentales abarque los demás derechos contenidos en la Constitución.

### **3.3.4. Concepto del Procurador General de la Nación**

A partir del examen de los preceptos acusados incluidos en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte realizar los siguientes pronunciamientos:

(i) En primer lugar, en cuanto a la expresión: “*En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional*”, afirma que es posible derivar dos interpretaciones, una de las cuales efectivamente es inconstitucional. En este sentido, por una parte, existiría la lectura propuesta por los accionantes, conforme a la cual, a pesar de que el incidente no prospere, en todo caso, en la decisión judicial, se deberá seguir con el plan concreto de cumplimiento formulado por el ejecutivo. En este evento, en palabras de la Vista Fiscal, se infringiría el principio de independencia judicial, así como el mandato de división de poderes, ya que habría una indebida intromisión en la labor de administrar justicia. Y, por la otra, concurriría una lectura alternativa, derivada del sentido natural de las palabras, por virtud de la cual “*tener en cuenta*” es simplemente “*tener presente o considerar*” algo. Esta última lectura es la que se debe apreciar como correcta, pues no sólo guarda armonía con el resto de

disposiciones que integran la Ley 1695 de 2013, sino que también se compadece con la evolución legislativa que condujo a la aprobación de la disposición cuestionada. No obstante lo anterior, por razones de seguridad jurídica, el Procurador General de la Nación propone que la expresión acusada sea declarada exequible, en el entendido de que el plan presentado por el Gobierno Nacional no es de obligatorio cumplimiento o acatamiento por parte de las Altas Cortes, al momento de tomar la decisión que ponga fin al incidente de impacto fiscal.

(ii) En segundo lugar, en lo que atañe a la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”*, el representante del Ministerio Público considera que el cargo no cumple con los requisitos materiales mínimos para provocar un pronunciamiento de fondo, pues no se explicó por los accionantes las razones por las cuales se considera que el Constituyente consagró únicamente obligaciones de resultado respecto de los derechos fundamentales.

### **3.3.5. Consideraciones de la Corte**

#### **3.3.5.1. Planteamiento problema jurídico y esquema de resolución**

3.3.5.1.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en las demandas D-10093 y D-10096, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si la decisión del legislador de disponer que en aquellos eventos en los cuales el fallo que le pone fin al incidente de impacto fiscal sea adverso al solicitante, las Altas Cortes deberán tener en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional y deberán acatar el fallo *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”*, desconocen los principios de separación de poderes, la autonomía e independencia de la Rama Judicial y el Estado Social de Derecho.

3.3.5.1.2. Para resolver el problema jurídico planteado, este Tribunal inicialmente se pronunciará sobre la aptitud del cargo y en seguida hará una breve referencia a los principios de separación de poderes y de autonomía e independencia de la Rama Judicial. Una vez expuestos los anteriores elementos, y teniendo en cuenta lo señalado sobre el criterio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal en los acápite 3.1.5.3, 3.1.5.4 y 3.1.5.5 de esta providencia, se concluirá con la resolución del caso concreto.

#### **3.3.5.2. Cuestión previa: examen sobre la aptitud del cargo**

En el asunto bajo examen, respecto de la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e*

*independencia judicial*”, la Vista Fiscal considera que se debe proferir un fallo inhibitorio, ya que no se explicó por los accionantes las razones por las cuales se considera que el Constituyente consagró únicamente obligaciones de resultado respecto de los derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, esta Corporación encuentra que el cargo formulado por los accionantes, sí es susceptible de provocar un juicio de constitucionalidad, pues la discusión que se plantea no gira en torno a la definición de la naturaleza jurídica de los derechos fundamentales, ni tampoco sobre el contenido de sus prestaciones, sino exclusivamente sobre el grado de satisfacción de los mismos, cuando de por medio se encuentra un fallo que los ha amparado y ha dispuesto, como consecuencia de ello, el cumplimiento de varias órdenes. El problema constitucional que se plantea tiene que ver con el compromiso que se asume por las autoridades públicas frente a la providencia objeto de discusión por vía del incidente de impacto fiscal, cuando dicha solicitud es contraria a la parte que solicita su apertura.

Por consiguiente, a juicio de este Tribunal, el argumento propuesto por el Ministerio Público para solicitar la inhibición no está llamado a prosperar y, en su lugar, es procedente proferir una sentencia de mérito.

### **3.3.5.3. De los principios de separación de poderes y de autonomía e independencia judicial de la Rama Judicial**

3.3.5.3.1. La separación funcional del Estado en distintas ramas y órganos del poder público tiene como objetivo primordial garantizar la libertad de los asociados, al mismo tiempo que racionaliza el ejercicio de dicho poder y permite el desarrollo más eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al aparato estatal. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, lo que se traduce en el goce efectivo de una mayor libertad y; por la otra, asegura que los diversos órganos tengan un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones. Dicho manejo técnico se orienta a lograr que en un mediano o largo plazo exista una eficiente utilización y asignación de los recursos del Estado y, por lo tanto, se pueda cumplir con los fines impuestos a cada órgano o rama del poder público.

Tradicionalmente la separación funcional de poderes ha estado vinculada a dos modelos teóricos: uno acogido en la Europa continental que prohija por una delimitación rígida y otro de origen norteamericano vinculado con las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, a través del denominado *checks and balances*<sup>145</sup>. Este último modelo reconoce la necesidad de fundar el gobierno

---

<sup>145</sup> Sobre el tema se pueden consultar las sentencias T-983A de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

democrático en la distinción institucional entre los poderes, pero también asume que la vigencia de las libertades y de los derechos depende de las reglas que permitan su contención y armonización, a través de diversos mecanismos, como lo son los controles *interorgánicos* y los requerimientos vinculados con el deber de colaboración armónica.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Constitución colombiana se inscribe en el segundo modelo<sup>146</sup>, otorgándole a la separación funcional de poderes dos objetivos diferenciados. El primero relativo a garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, a través de la prohibición de la conformación de poderes públicos omnímodos; y el segundo, dirigido a racionalizar la actividad del Estado, mediante la instauración de ramas y órganos especializados, dotados de autonomía e independencia para el cumplimiento de sus funciones.

A partir de lo expuesto, se asume que la autonomía e independencia se convierten en un supuesto esencial de la división de poderes, no sólo porque garantizan la especialización de la Administración pública, sino especialmente porque impiden la configuración de poderes omnímodos que pongan en riesgo los derechos y libertades de los ciudadanos. Ahora bien, dicha autonomía e independencia no son incompatibles con la implementación de mecanismos que permitan controles recíprocos entre las autoridades o que las invite a actuar bajo una labor de coordinación para lograr la satisfacción de los fines del Estado. Al respecto, en la Sentencia C-971 de 2004<sup>147</sup>, se señaló que:

“El modelo por el cual optó el constituyente de 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. Sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. Por virtud del primero, se impone, por un lado, una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, de tal manera que unos órganos participan en el ámbito funcional de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente, o como una excepción a la regla general de distribución funcional, como cuando la Constitución señala que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales o que la ley podrá atribuir excepcionalmente función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. (C.P. Art. 116) Los controles recíprocos, por su parte, se encuentran consagrados en diversas disposiciones constitucionales, como aquellas que establecen y desarrollan la

<sup>146</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-983A de 2004, C-141 de 2010 y C-288 de 2012.

<sup>147</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

función de control político del Congreso sobre el gobierno y la administración, o las que regulan los órganos autónomos de control y vigilancia. En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias.”

Como se infiere de lo expuesto, si bien el principio de colaboración armónica permite que en el ejercicio de las funciones de una autoridad, se cuente con la concurrencia de otra, para lograr el desarrollo cabal de los fines del Estado. Dicha alternativa tiene límites dirigidos precisamente a preservar la autonomía e independencia de cada poder. En este sentido, en criterio de este Tribunal, las atribuciones que tienen su origen a partir de la articulación del citado mandato de colaboración, se sujetan a la imposibilidad de (i) reemplazar el poder concernido en el ejercicio de sus competencias, o (ii) de incidir con un grado de intensidad tal que anule su independencia y autonomía<sup>148</sup>.

3.3.5.3.2. Dentro de este contexto, en tratándose de la administración de justicia, la garantía de la separación de poderes se ve reforzada por la importancia que asume en el ámbito constitucional: la independencia y autonomía del poder judicial (CP arts. 116, 228 y 230). Su consagración es de vital importancia, pues los jueces cumplen un papel trascendental en el Estado, dirigido a garantizar los derechos de los ciudadanos y a servir como instrumento para la solución pacífica de las controversias.

La independencia y autonomía de los jueces, como principio constitucional, se expresa a través del cumplimiento estricto de la cláusula contenida en el artículo 230 de la Constitución, conforme a la cual, en sus providencias, los jueces sólo están sometidos al imperio de la ley. Para la jurisprudencia constitucional, esta cláusula implica un límite para las actividades de los demás poderes públicos, que exige que los jueces no sean condicionados, coaccionados o incididos, al momento de adoptar sus decisiones, por ningún factor distinto de la aplicación del ordenamiento jurídico y del análisis objetivo e imparcial de los hechos materia de debate judicial. Sobre este punto, en la Sentencia C-037 de 1996<sup>149</sup>, que estudió la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se expuso:

“(...) el propósito fundamental de la función judicial dentro de un Estado de derecho, es el de impartir justicia a través de diferentes medios, como son la resolución de los conflictos que se susciten entre

<sup>148</sup> Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>149</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

particulares, o entre éstos y el Estado, el castigo a las infracciones a la ley penal y la defensa del principio de legalidad. Para ello, la administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces // La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. (...) La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia ‘son independientes’, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que ‘Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley’, donde el término ‘ley’, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política.”

Para el caso particular de la Rama Judicial, en virtud de lo expuesto, es preciso resaltar que el principio de colaboración armónica tan sólo puede operar bajo la limitación reseñada. Esto significa que los jueces gozan de plena autonomía para proferir sus decisiones, sujetos exclusivamente al ordenamiento jurídico, y amparados contra toda incidencia externa que los limite en el desarrollo de sus funciones. Conforme a esta argumentación, en la Sentencia C-1643 de 2000<sup>150</sup>, la Corte insistió en que: “la conducta del juez, cuando administra justicia, no puede jamás estar sometida a subordinación alguna, al punto que dentro de esta óptica es posible reconocerlo como un sujeto único, sin superior del cual deba recibir órdenes, ni instrucciones ni ser objeto de presiones, amenazas o interferencias indebidas. Además, como corolario del principio en referencia, los demás órganos del Estado tienen el deber jurídico de prestarles la necesaria colaboración para que se cumplan las decisiones judiciales.”

En conclusión, es indudable que la autonomía e independencia del poder judicial no se restringe a ser una expresión del principio de separación de poderes, ya que representa la idea misma de justicia dentro de un Estado democrático. Por virtud de lo anterior, en lo que atañe al ejercicio de la función jurisdiccional, los jueces están sometidos exclusivamente a la aplicación del ordenamiento jurídico vigente y al análisis imparcial de los hechos materia de debate judicial, como expresión del principio de imparcialidad judicial. Lo anterior implica que si bien se aceptan mecanismos de colaboración armónica y de control recíproco en el desarrollo de dicha

---

<sup>150</sup> M.P. Jairo Charry Rivas.

función, su consagración no puede incidir o interferir en el ámbito de adopción de las decisiones judiciales.

#### **3.3.5.4. Del caso en concreto**

3.3.5.4.1. Como se expuso en el acápite de antecedentes, en el presente caso, el examen de inconstitucionalidad propuesto por los accionantes contra el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, se distingue a partir de lo previsto en dos de las normas que lo integran. Por una parte, se cuestiona la expresión: *“buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial”*, y por la otra, la afirmación conforme a la cual: *“En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”*.

En cuanto a la primera, se sostiene que desconoce el Estado Social de Derecho y los principios de autonomía e independencia judicial, por cuanto al utilizar el verbo “buscar”, la norma somete la satisfacción de los fallos objeto de IIF a aquello que sea posible realizar, sin que en la práctica se tenga que asegurar su efectivo cumplimiento. Frente a este cargo, la mayoría de los intervinientes consideran que los accionantes realizan una lectura aislada de la norma<sup>151</sup>, sin tener en cuenta lo que se prevé en la Constitución y en la misma Ley 1695 de 2013, sobre el alcance del citado incidente. Por su parte, los intervinientes que coadyuvan la acusación planteada, además de reiterar las razones expuestas por los demandantes, dicen que la expresión cuestionada tiene un alcance restringido por cuanto no incluye a los derechos colectivos<sup>152</sup>. Por último, como ya se dijo y se examinó, el Procurador General de la Nación solicitó la expedición de un fallo inhibitorio.

Respecto de la segunda expresión demandada, los accionantes plantean el desconocimiento de los principios de autonomía e independencia judicial, en la medida en que el verbo “tendrán”, le impone a las Altas Cortes la obligación de decidir sobre la prosperidad del IIF, a partir de lo señalado en el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional. Como derivación de lo anterior, en criterio de los demandantes, se desconoce el artículo 93 de la Constitución, ya que el artículo 2 del PIDESC, establece el principio de progresividad en la protección convencional de los derechos humanos, en este caso, del derecho a la protección judicial efectiva, frente al cual se prohíbe un retroceso en su nivel de garantía, consistente en imponer a los jueces el deber de acatar el citado plan.

---

<sup>151</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Corporación Excelencia en la Justicia y Academia Colombiana de Jurisprudencia.

<sup>152</sup> Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional e intervenciones ciudadanas.

La mayoría de los intervinientes solicitan la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada<sup>153</sup>, con fundamento en las siguientes razones: (i) la referencia al plan de cumplimiento no constituye un mandato imperativo, sino tan sólo un elemento de juicio para evaluar la decisión de modificar, modular o diferir los efectos de una sentencia; y (ii) se trata de un insumo dirigido a la judicatura para que, a pesar de fallar en contra de quien solicita el incidente, en consonancia con el principio de colaboración armónica, los jueces puedan valorar dicho documento en etapas posteriores del trámite. Por lo demás, para uno de los intervinientes, un examen histórico de la norma muestra que el legislador le quitó el elemento obligacional, más, sin embargo, por razones de seguridad jurídica, se debería declarar su exequibilidad, en el entendido que el plan concreto no vincula ni obliga al fallador<sup>154</sup>.

A diferencia de lo expuesto, otros intervinientes solicitan la declaratoria de inexecutable de la norma acusada<sup>155</sup>, a partir de la exposición de los siguientes argumentos: (i) la indeterminación del tipo de sujeción que crea el verbo empleado, es la razón que motiva su inconstitucionalidad, pues una interpretación posible es que obliga a las autoridades judiciales, en contra de los principios de autonomía e independencia judicial; y (ii) luego de proferida la decisión que resuelve el IIF, la única conducta válida es la de proceder al cumplimiento de lo fallado, momento para el cual el plan no puede tener ningún valor.

Finalmente, en criterio de la Vista Fiscal, lo procedente es proferir un fallo modulado, ya que una de sus posibles interpretaciones de la disposición acusada es que las Altas Cortes se encuentran sometidas a lo señalado en el plan de cumplimiento, lo cual constituiría una intromisión en la labor de administrar justicia. Por ello, se propone que se sea declarada executable, en el entendido de que el plan presentado por el Gobierno Nacional no es de obligatorio cumplimiento por parte de las máximas corporaciones judiciales, al momento de adoptar la decisión que pongan fin al IIF.

3.3.5.4.2. A partir de los argumentos expuestos en las demandas D-10093 y D-10096, en las distintas intervenciones y en el concepto de la Vista Fiscal, la Corte procederá a realizar un pronunciamiento separado frente a cada una de las expresiones demandadas.

3.3.5.4.3. En primer lugar, en lo que atañe a la fórmula adoptada por el legislador, por virtud de la cual, una vez resuelto el incidente de forma contraria a la parte que solicitó su apertura, se debe proceder a acatar el fallo

---

<sup>153</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Corporación Excelencia en la Justicia.

<sup>154</sup> Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ).

<sup>155</sup> Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado e intervenciones ciudadanas.

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 criterio de la Corte, no quebranta en forma alguna el Estado Social de Derecho y los principios de autonomía e independencia judicial, por las siguientes razones:

(i) Una interpretación literal o semántica de la disposición acusada muestra que el verbo “*buscar*”, no se vincula con el contenido de la decisión objeto de incidente, como lo afirman los accionantes, sino con la consecuencia que se deriva de que la decisión sea contraria a la parte que solicitó su apertura. Vista en un contexto general, la norma en cita señala que:

“**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. (...)”<sup>156</sup>.

Cuando el precepto demandado consagra el verbo “*buscar*” con la preposición “*con*”, lo que hace es expresar la relación que existe entre las dos partes de la oración: la primera, dirigida a resaltar el carácter vinculante del fallo adoptado por la alta corporación judicial, cuando no prospera el incidente de impacto fiscal; y la segunda, señalando que, en dicho caso, el reconocimiento de la obligatoriedad de lo adoptado, lo que pretende es garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial.

(ii) Aunado a lo anterior, el uso del método de interpretación sistemática conduce a la misma conclusión. En efecto, tal y como se expuso en el acápite 3.1.5.4 de esta providencia, el alcance del IIF se encuentra restringido a los efectos de la sentencia, como expresamente lo dispone el artículo 334 del Texto Superior y lo reitera el artículo 12 de la Ley 1695 de 2013<sup>157</sup>, lo que involucra que la decisión adoptada está resguardada por la garantía de la cosa juzgada constitucional. Así las cosas, la protección del derecho contenida en la parte resolutive de un fallo no puede ser controvertida, ni desconocida por cuenta del incidente, vale decir, se mantiene incólume. Lo anterior implica

---

<sup>156</sup> Sombreado y subrayado por fuera del texto original.

<sup>157</sup> La norma en cita establece que: “*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. (...)”*. Subrayado por fuera del texto original.

que, una vez resuelto el citado instrumento, las decisiones allí dispuestas, en los términos señalados por la Alta Corte, son plenamente exigibles<sup>158</sup>.

La norma demandada no altera esta regla constitucional, por el contrario, la reitera, cuando señala que: *“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 (...)”*<sup>159</sup>. A continuación, en los mismos términos previstos en la Constitución, resalta que dicha obligatoriedad apunta a salvaguardar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia de la Rama Judicial.

- En cuanto a lo primero, en la medida en que el propio Texto Superior le otorga un peso específico, a manera de cláusula prohibitiva, a la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, no sobra recordar que el párrafo del artículo 334 de la Carta Política, dispone que: *“Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”*<sup>160</sup>. Mandato que guarda plena armonía con la parte dogmática de la Constitución, en la que se consagra que: *“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (...)*”<sup>161</sup>.

Por lo demás, valga la pena aclarar que este precepto no se ve afectado por la declaratoria de inconstitucionalidad de la procedencia del IIF respecto de las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela, pues es posible que el incidente se promueva respecto de otras acciones que indirectamente pueden tener efecto los derechos fundamentales, como ocurre desde una perspectiva general con las sentencias que se profieren en ejercicio de la atribución de control abstracto de constitucionalidad.

- Respecto de lo segundo, porque uno de los elementos claves que condujo a entender que el IIF no constituía una sustitución de la Constitución, en relación con el principio de separación de poderes y los principios de autonomía e independencia judicial<sup>162</sup>, se encuentra en que el artículo 334 del Texto Superior mantiene la decisión acerca de la procedencia o no del citado incidente, en el ámbito exclusivo del ejercicio de la potestad jurisdiccional. Por esta razón, una de las opciones válidas que surge, una vez agotado el

---

<sup>158</sup> Recuérdese que, en materia de tutela, la exigibilidad no se afecta por la admisión del IIF, como lo dispone el artículo 9 de la Ley 1695 de 2013.

<sup>159</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>160</sup> En el mismo sentido, el párrafo del artículo 1 de la Ley 1695 de 2013 señala que: *“Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva”*.

<sup>161</sup> CP art. 5.

<sup>162</sup> Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

trámite respectivo, es que se mantengan las órdenes emitidas desde el principio, en cuyo caso la decisión es de obligatorio cumplimiento.

Obsérvese como, a partir de lo expuesto, se entiende que la expresión acusada es una consecuencia directa de ambos mandatos constitucionales, pues cuando se dice que el fallo se debe acatar en los términos que determine la alta corporación judicial, si el incidente es contrario a la parte que solicite su apertura, al final de cuentas, como lo indica su contenido normativo, lo que está buscando es preservar la cláusula prohibitiva de protección a los derechos fundamentales, en un contexto acorde con la plena exigibilidad de los principios de independencia y autonomía judicial. Por esta razón, en la parte resolutive de esta decisión, se declarará la exequibilidad de la expresión acusada prevista en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013.

3.3.5.4.4. En segundo lugar, en lo que atañe al resto de lo previsto en el artículo reseñado, por virtud del cual: *“En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional”*, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

(i) Una aproximación a la norma conduce a entender que de ella se derivan dos posibles interpretaciones. La que se propone por los accionantes, en el sentido de advertir que, a pesar de que el incidente no prospere, en todo caso, en la decisión judicial, se deberá seguir el plan concreto de cumplimiento presentado por el ejecutivo. Dicho plan consiste en uno de los documentos que se deben acompañar con la sustentación<sup>163</sup>, dirigido a exponer la forma como se puede armonizar las órdenes dispuestas en el fallo con el criterio de la sostenibilidad fiscal.

En este evento, sin lugar a dudas, como se expuso en el acápite 3.3.5.3.2 de esta providencia, se infringirían los principios de autonomía e independencia judicial, así como el principio de división de poderes, pues las Altas Cortes ya no estarían sometidas de manera exclusiva a la aplicación del ordenamiento jurídico y al análisis imparcial de los hechos materia de debate, sino a una intromisión externa que restringiría indebidamente el ejercicio de su potestad jurisdiccional. En efecto, la obligación de seguir el plan concreto de cumplimiento implicaría, en último término, que la decisión judicial estaría mediada o condicionada por la propuesta que en su momento presentó el Gobierno Nacional. Al final de cuentas, en una hipótesis como la expuesta, la materialidad del fallo dependería de la Rama Ejecutiva del poder público, la cual carece de dicha atribución en esta materia, conforme a una lectura armónica de los artículos 116 y 334 del Texto Superior.

---

<sup>163</sup> Ley 1695 de 2013, art. 6.

Aunado a ello, si el Gobierno Nacional, a través de los ministros, tiene la condición de parte en el incidente<sup>164</sup> y, por ello, un interés directo en las resultas del mismo, se desconocería el principio de imparcialidad (CP arts. 209 y 230), cuando, al final de cuentas, tendría la última palabra sobre la posibilidad de modificar, modular o diferir los efectos de las sentencias o de los autos que se dicten con posterioridad a la misma.

(ii) Sin perjuicio de lo anterior, una lectura alternativa de la norma, como lo sugieren varios intervinientes, es que se entienda que la expresión: “*tener en cuenta*”, responde al sentido natural de las palabras, esto es, tener presente o considerar algo.

No obstante, esta aproximación exterioriza el siguiente problema, y es que si la decisión ya se adoptó, no se precisa qué es lo que se espera que la autoridad judicial haga con dicho plan. Para la Corte, es claro que ello no supone el hecho de tenerlo en cuenta al momento de resolver el incidente, pues para ello se ordena presentarlo con la sustentación<sup>165</sup> y luego explicarlo en la audiencia de impacto fiscal<sup>166</sup>.

Al revisar los antecedentes legislativos de la norma, se observa que desde el inicio se planteó la necesidad de buscar una fórmula para que, en caso de que las Altas Cortes, negarán la procedencia del IIF, el Gobierno pudiera acatar el fallo de acuerdo con el plan de cumplimiento por él propuesto. En este orden de ideas, en la Plenaria del Senado de la República, en el segundo debate, siguiendo lo propuesto en el informe de ponencia, se aprobó la siguiente disposición:

**“Artículo nuevo.** Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal vulnera la sostenibilidad fiscal, el Gobierno Nacional acatará el fallo en los términos contenidos en el plan de cumplimiento de que trata el artículo 6º de la presente ley.

Se entiende que se vulneran la sostenibilidad fiscal cuando la decisión del incidente impide la garantía, efectividad y realización total o parcial de los demás principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución en el mediano plazo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expondrá ante la respectiva Corporación las razones que sustentan tal vulneración.

---

<sup>164</sup> Ley 1695 de 2013, art 4.

<sup>165</sup> Ley 1695 de 2013, art. 6.

<sup>166</sup> El artículo 11 de la Ley 1695 de 2013 establece que: “*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 (...)*”. Subrayado por fuera del texto original.

**Parágrafo.** Lo anterior, en ningún caso, constituirá fraude a resolución judicial”<sup>167</sup>.

En la Cámara de Representantes, el parlamentario José Joaquín Camelo Ramos, planteó un amplio debate sobre la citada disposición y señaló que la misma convertiría en papel las decisiones de las Altas Cortes. Por ello, propuso el siguiente texto alternativo:

“Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal es contraria a la parte que solicita su apertura, el Gobierno Nacional 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 la decisión de modular, modificar o diferir en el tiempo los efectos del fallo judicial, sometido al trámite del incidente de impacto fiscal, será potestativa para las Altas Corporaciones Judiciales”<sup>168</sup>.

A pesar de que el mismo se presentó en Comisión, su aprobación final tan sólo se dio en Plenaria, en la que, como se deriva de la comparación de los textos, se reemplazó el inciso segundo propuesto, por la fórmula que se cuestiona en este proceso de inconstitucionalidad, a saber: “*En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional*”. Pese a que no se encuentra una explicación concreta que justifique el cambio, el mismo parece sugerir la idea de recordarle al juez que debe considerar o tener en cuenta los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional.

Como la norma se refiere al momento final del trámite del incidente, esto es, cuando la decisión ya fue adoptada, la única alternativa viable es que se entienda que el documento que contiene el plan concreto de cumplimiento, se deberá considerar en caso de que se decida hacer uso de las atribuciones de seguimiento, con las que, excepcionalmente, en materia constitucional, cuentan las Altas Cortes.

En este contexto, la norma propuesta se convertiría en un llamado para que la judicatura, a pesar de fallar en contra de la parte que solicita la apertura del incidente, en consonancia con el principio de colaboración armónica, valore el citado documento en las etapas posteriores que impliquen verificar o acreditar el cumplimiento de lo ordenado. Esta lectura no sólo tendría congruencia con el citado principio previsto en el artículo 113 Superior, sino que también

---

<sup>167</sup> Gacetas del Congreso Nos. 328 y 483 de 2013.

<sup>168</sup> Gaceta del Congreso No. 972 de 2013.

cumpliría con el propósito del incidente, el cual, finalmente, consiste en poner de presente una situación que podría comprometer la sostenibilidad fiscal.

(iii) A pesar de lo anterior, aún en el escenario previamente mencionado, la primera opción interpretativa sería válida y generaría consecuencias en derecho. En efecto, se podría considerar que al momento de hacer *seguimiento* a un fallo que fue examinado respecto de su impacto fiscal, cuando el mismo no haya prosperado, las máximas corporaciones judiciales tendrían que estar sujetas a lo señalado en el plan concreto de cumplimiento presentado con anterioridad por el ejecutivo, al momento de adoptar cualquier decisión.

Con miras entonces a preservar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, en un contexto acorde con el principio de seguridad jurídica, esta Corporación considera que debe excluirse de la norma cualquier alternativa que conduzca a entender que el plan concreto de cumplimiento vincula y obliga al fallador, sólo de esa manera se preserva su rol como herramienta para cristalizar el principio de colaboración armónica.

Por esta razón, en la parte resolutive de esta providencia se declarará su exequibilidad, en el entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia, ni acatamiento por parte del fallador.

### **3.4. CUARTO CARGO: *Sobre la motivación mínima del incidente de impacto fiscal***

#### **3.4.1. Norma demandada**

**“ARTÍCULO 60. 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.”

#### **3.4.2. Fundamentos de la demanda**

En la demanda D-10093, los accionantes sostienen que la expresión “posibles” es contraria a los artículos 2, 5 y 86 de la Constitución Política, puesto que hace prevalecer consecuencias “meramente probables” sobre la garantía efectiva de los derechos constitucionales (CP art. 2), sobre la primacía de los derechos inalienables de las personas (CP art. 5) y sobre la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales (CP art. 86). Desde esta perspectiva, consideran que la vigencia de los citados mandatos obliga a demostrar que las finanzas públicas efectivamente se verán afectadas como consecuencia de la providencia sometida al IIF. En general, afirman que la forma cómo se propone la disposición acusada produce una tensión entre los derechos fundamentales y los fines colectivos, dándole prioridad a estos últimos sobre la base de meras “conjeturas”.

### **3.4.3. Intervenciones**

#### **3.4.3.1. 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, pide que se declare la exequibilidad de la expresión “posibles” prevista en el artículo 6 de la Ley 1695 de 2013, por cuanto no tiene el alcance de indeterminación alegado por los accionantes, ya que se trata de un precepto normativo que se somete al principio económico de mayor veracidad.

En este sentido, en tratándose de cifras presupuestales que están sujetas a la variación propia de la dinámica macroeconómica, no puede hablarse de valores ciertos sino de sumas aproximadas. Por ello, en la medida en que el fundamento del IFF es la alteración de las finanzas públicas, no es procedente su ejercicio a partir de la demostración de costos concretos.

#### **3.4.3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita la expedición de un fallo inhibitorio, ya que el precepto legal acusado no se sustenta en “eventuales” consecuencias negativas en las finanzas públicas, sino en la necesidad de formular el incidente, de acuerdo con hechos concretos y con proyecciones probables y verificables. Lo que la norma quiere indicar es que esas consecuencias son futuras, es decir, no pueden verificarse en el momento mismo en que se promueve el incidente, por lo que es justamente a través de su trámite, en donde se realizará dicha demostración. Así las cosas, en criterio de la interviniente, los demandantes parten de una interpretación inadecuada de la norma.

#### **3.4.3.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pide que se declare la exequibilidad de la expresión legal acusada. En su opinión, los accionantes construyen su cargo a partir de una interpretación incorrecta de la norma, pues concluyen que el legislador le dio prevalencia a una mera probabilidad de afectación de la sostenibilidad fiscal, sobre el efectivo cumplimiento de una providencia. Para la interviniente, por el contrario, una lectura integral no sólo del artículo reseñado sino de toda ley, conduce a una interpretación distinta, conforme a la cual es obligación plantearle a las autoridades judiciales las diferentes aristas en las que una providencia puede afectar la sostenibilidad fiscal, para que, con fundamento en ello, estas últimas tengan los suficientes elementos de juicio para adoptar una decisión.

#### **3.4.3.4. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La Directora de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita que se declare la exequibilidad de la expresión demandada, pues el cargo se fundamenta en meras conjeturas, que no corresponden a una lectura armónica de la ley. En efecto, la alteración debe estar plenamente acreditada, ya que es obligatorio especificar las consecuencias que se generan sobre la estabilidad de las finanzas públicas, conforme lo ordena el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1695 de 2013. Por lo demás, también se exige un concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad encargada de la administración de los recursos del Estado.

#### **3.4.3.5. Intervención de la Sección Primera de lo Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**

Para el Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la expresión acusada debe ser declarada inexecutable. En términos generales, señala que la redacción del enunciado normativo contenido en el artículo 6 de la Ley 1695 de 2013 termina por abrir las puertas a solicitudes basadas en meras conjeturas, desconociendo los principios de seguridad jurídica y el mandato de protección de los derechos fundamentales. En sus propias palabras, expone que:

“[El] trámite incidental previsto únicamente debe ser viable allí donde existan razones serias y debidamente documentadas que muestren como razonable y necesaria la apertura de esta instancia de deliberación post-procesal sobre los efectos de una sentencia. Permitir que cualquier inquietud o preocupación de la Administración por los efectos de un fallo dé lugar a la apertura del incidente y a la subsecuente suspensión de la efectividad de las órdenes contenidas en la sentencia supondría, sin duda, un atentado contra los principios

invocados por los demandantes. En contraste, esto es, de presentarse una petición clara y debidamente soportada en evidencias indispensables para sustentar lo pedido, se estará frente a una restricción legítima, que tan sólo busca propiciar un debate que coyunturalmente se estima útil para la sostenibilidad fiscal”.

### **3.4.3.6. Intervención de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)**

La Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión: “posibles”, por cuanto la demanda se funda en una lectura descontextualiza de las exigencias que justifican el incidente de impacto fiscal. Para el efecto, explica que la determinación de las posibles consecuencias para la sostenibilidad fiscal no es el único requisito que se impone, pues el mismo artículo 6 exige establecer las *“condiciones específicas que explican dichas consecuencias”* y *“los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos”*. Además, como anexo de la sustentación de la solicitud, se debe incluir un *“concepto del Ministerio de Hacienda”*.

Al realizar una lectura integral como la propuesta, se diluye el argumento de los accionantes, ya que es claro que el incidente no se plantea a partir de meras conjeturas. Lo que ocurre es que las consecuencias negativas no siempre son determinables con precisión desde el momento en que se profiere la sentencia, sino que dependen de eventos futuros. En esta medida, es entendible que en algunos eventos la estimación sobre el impacto fiscal deba realizarse con base en escenarios y estimaciones de las distintas variables, sin que de ello se infiera que se trata de una solicitud vaga o imprecisa.

### **3.4.3.7. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**

Quien actúa a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión: “posibles”, consagrada en el artículo 6 de la Ley 1695 de 2013, pues el cargo se sustenta en una visión eminentemente subjetiva de los accionantes, la cual no se deriva de una lectura sistemática de la citada ley. Por lo demás, afirma que si se tiene en cuenta que el incidente de impacto fiscal debe ser presentado en el término de ejecutoria, es natural que el funcionario que lo propone sólo pueda argumentar *“las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas”*, ya que, en tan corto tiempo, difícilmente se podrían haber configurado las consecuencias negativas que afecten la sostenibilidad.

### **3.4.3.8. Intervenciones ciudadanas**

El ciudadano Andrés Felipe González Cetina presentó un escrito en el cual solicita declarar la inexecuibilidad de expresión demandada, por cuanto deja

al arbitrio de meros hechos futuros la prosperidad del incidente, lo que termina afectando los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.

#### **3.4.4. Concepto del Procurador General de la Nación**

Para el Procurador General de la Nación el cargo propuesto por los accionantes no está llamado a prosperar, por las siguientes razones: en primer lugar, porque las consecuencias a las cuales se refiere el artículo demandado, son efectos de carácter económico sobre las finanzas públicas, los cuales no corresponden a una ciencia predictiva o exacta. Y, en segundo lugar, porque una interpretación sistemática de la totalidad del artículo 6 de la Ley 1695 de 2013, impide que el incidente se plantee frente a meras eventualidades o conjeturas, teniendo en cuenta que, además de la invocación de las “posibles consecuencias”, es forzoso explicar las condiciones “específicas” en las que ellas ocurren y la forma cómo dicha circunstancia altera la sostenibilidad fiscal. Incluso, en su criterio, la expresión utilizada le brinda mayor autonomía a la Rama Judicial, quien podrá considerar si aquello que se invoca tiene o no la vocación de ocurrir.

#### **3.4.5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

##### **3.4.5.1. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución**

3.4.5.1.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda D-10096, en las intervenciones presentadas y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si la expresión: “posibles” consagrada en el artículo 6 de la Ley 1695 de 2013, al hacer referencia a la sustentación de las consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas, desconoce la garantía y primacía de los derechos constitucionales (CP arts. 2 y 5), así como la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales (CP art. 86).

3.4.5.1.2. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, este Tribunal tendrá en cuenta lo señalado en esta providencia, en relación con el criterio de SF y el IFF, conforme a los acápites 3.1.5.3, 3.1.5.4 y 3.1.5.5.

##### **3.4.5.2. Cuestión previa: examen sobre la aptitud del cargo**

En el asunto bajo examen, uno de los intervinientes considera que se debe proferir un fallo inhibitorio<sup>169</sup>, ya que el precepto legal acusado no se sustenta en “eventuales” consecuencias negativas en las finanzas públicas, sino en la necesidad de formular el incidente, a partir de circunstancias reales susceptibles de concreción en el futuro.

---

<sup>169</sup> Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Como se deriva de lo expuesto, la razón que se expone para justificar la imposibilidad de adoptar una decisión de fondo, parte precisamente del examen del contenido normativo de la disposición acusada, a partir de la propuesta de realizar una lectura sistemática y lógica de lo que en ella se regula. Es ese precisamente el debate que se propone y sobre el cual se pronunció el resto de los intervinientes y la Vista Fiscal. Por ende, a juicio de este Tribunal, no existe un problema de certeza en el cargo, sino de definición de lo que se dispone en la expresión demandada, con consecuencias en la preservación de los principios, garantías y derechos a los cuales hacen referencia los accionantes.

Por consiguiente, el argumento propuesto por la interviniente para solicitar la inhibición no está llamado a prosperar y, en su lugar, es procedente proferir una sentencia de mérito.

### **3.4.5.3. Del caso en concreto**

3.4.5.3.1. El artículo 334 del Texto Superior consagra como una de las etapas del IIF, la presentación de los argumentos de quienes lo proponen, acerca de las consecuencias del fallo adoptado sobre las finanzas públicas, así como la formulación de un plan concreto para asegurar su cumplimiento<sup>170</sup>. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación ha señalado que: “si bien la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador para determinar los efectos de los fallos, las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un estudio detallado sobre el impacto fiscal de sus decisiones, análisis que corresponde efectuar a los Ministros del Gobierno o al Procurador General de la Nación cuando decidan promover el incidente de impacto fiscal”<sup>171</sup>.

3.4.5.3.2. A través de la Ley 1695 de 2013, como se expuso en el acápite 3.1.5.5 de esta providencia, el legislador consagró el procedimiento *sui generis* del incidente de impacto fiscal, para lo cual identificó las siguientes cinco etapas: presentación, sustentación, admisión, audiencia y decisión.

En relación con la primera, esto es, la *etapa de presentación*, se establece que el incidente deberá formularse ante el magistrado de la alta corporación que actúo como ponente, dentro del término de ejecutoria del fallo. Una vez verificada su presentación en el plazo señalado, se concederá la apertura del incidente dentro de los cinco días hábiles siguientes<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Puntualmente, se dice que: “(...) Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento (...)”.

<sup>171</sup> Sentencia C-1052 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>172</sup> Artículo 5.

A continuación, una vez decretada la apertura del incidente, se dispone la *etapa de sustentación*, para lo cual se otorga un plazo de treinta días. Si no se cumple con esta obligación, se declarará desierto<sup>173</sup>. La sustentación del incidente debe dar cuenta de (i) las “posibles” consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas; (ii) las condiciones específicas que explican dichas consecuencias; y (iii) 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. Así mismo, se exige que el incidente se acompañe con un concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público<sup>174</sup>.

En seguida la ley dispone la *etapa de admisibilidad*, la cual se expresa en la posibilidad de adoptar las siguientes decisiones: admitir, inadmitir o rechazar el IFF. La admisión se decretará siempre que una vez presentado y sustentado el citado instrumento, se reúnan los requisitos señalados, mediante auto que no tendrá recursos<sup>175</sup>. La inadmisión se dispondrá cuando no se cumplan con las exigencias previstas en la ley. En este caso, en el auto respectivo se incluirá una relación de los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considere ausentes o la información que estime relevante, para que se aporten en el término de cinco días siguientes a la notificación. Finalmente, el rechazo se ordenará cuando, habiendo sido inadmitido el incidente, se omitiere cumplir con la obligación de corregirlo en la oportunidad señalada<sup>176</sup>.

Luego sigue la *etapa de la audiencia de impacto fiscal*, en la que es obligatoria la asistencia de todas las partes<sup>177</sup>. No obstante, tan sólo se exige (i) la explicación del solicitante sobre “*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*”, así como (ii) la conceptualización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la materia<sup>178</sup>.

Dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia, se adoptará la *decisión* sobre el incidente, en la que, con plena autonomía, las Altas Cortes deberán decidir si procede o no la pretensión de modular, modificar o diferir los efectos del fallo, sin que puedan cambiar su sentido, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal.

3.4.5.3.3. Del recuento realizado y teniendo en cuenta los límites constitucionales del criterio de sostenibilidad y del incidente de impacto

---

<sup>173</sup> Artículo 5.

<sup>174</sup> Artículo 6.

<sup>175</sup> Artículo 9.

<sup>176</sup> Artículo 7.2.

<sup>177</sup> Párrafo del artículo 11.

<sup>178</sup> Artículo 11.

fiscal, en criterio de la Corte, la acusación formulada no está llamada a prosperar, con fundamento en las siguientes razones:

(i) En primer lugar, la SF ha sido concebida como una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas y, en especial, los compromisos ineludibles que le asisten con la protección de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus deberes sociales y el mejoramiento de la calidad de vida la población.

La SF es vista entonces como uno de los condicionamientos que rigen la intervención del Estado en la economía, que apunta a la realización de los objetivos del Estado Social de Derecho. Bajo esta lógica, el IIF aparece como un espacio de interlocución entre los servidores públicos legitimados y las Altas Cortes, por medio del cual se pretende que, luego de haber sido adoptada una decisión, estas últimas puedan considerar los efectos fiscales que llegare a tener su cumplimiento. Únicamente cuando se acredite que existe una alteración seria de la SF, es procedente la modificación, modulación o diferimiento de dichos efectos, como lo dispone el artículo 334 del Texto Superior.

Nótese como, a pesar de ser un procedimiento judicial, el incidente de impacto fiscal surge como una herramienta de diálogo vinculada con una expresión de intervención del Estado en la economía. Por dicha razón, cuando el precepto legal demandado dispone que: *“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 (...)”*, lo que está queriendo señalar o poner de presente es que la autoridad competente debe asumir la carga de identificar a partir de hechos concretos y de proyecciones probables y verificables, qué tipo de consecuencias futuras se presentarán sobre la estabilidad de las finanzas públicas, de no procederse al examen deliberativo que otorga el IIF. Se trata de una conceptualización de hechos presentes que, de no contar con la intervención del juez, se materializaran en el futuro.

Por consiguiente, la expresión “posibles” en nada se relaciona con meras “conjeturas”, su lógica parte de la base de referirse a circunstancias actuales, de tipo económico, que podrían generar consecuencias en el futuro. En efecto, ningún sentido tendría un IIF sobre hechos cumplidos o daños ya causados.

(ii) En segundo lugar, es preciso resaltar que una interpretación sistemática de la Ley 1695 de 2013, conduce a la misma conclusión. El mismo artículo 6 de la ley en cita establece que los solicitantes también deberán precisar *“las condiciones específicas que explican dichas consecuencias”* y *“los planes*

concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos”<sup>179</sup>. Además, como anexo de la sustentación, se tendrá que incluir un “concepto del Ministerio de Hacienda”.

Una lectura integral de la norma demandada descarta la violación alegada por los accionantes, ya que la sustentación requiere de la formulación de unas explicaciones concretas y específicas, como lo demanda el artículo 334 de la Constitución. Lo anterior se refuerza con el resto de etapas que regulan el trámite del IIF, ya que, por una parte, se prevé un control de admisibilidad, de suerte que las Altas Cortes puedan controlar que el citado instrumento no se utilice de forma indebida; y por la otra, se impone a los solicitantes como al Ministro de Hacienda, la obligación de participar activamente en la audiencia de impacto fiscal, explicando “las consecuencias” de la providencia sobre las finanzas públicas y la manera como se puede proceder a su observancia a través de un “plan concreto para su cumplimiento”<sup>180</sup>.

(iii) Finalmente, debe tenerse en cuenta que es la misma corporación judicial en la que se originó la providencia objeto del IIF, la que determinará si modula los efectos de su decisión. En esta medida, serán los funcionarios judiciales quienes valorarán si la fundamentación es lo suficientemente convincente para proceder al uso de las atribuciones que otorga el Texto Superior, bajo el respeto ineludible de la cláusula prohibitiva de no menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva<sup>181</sup>.

Por ello, como no se trata de meras conjeturas y se preserva la supremacía constitucional de los derechos constitucionales, como forma de consolidar la realización de la parte dogmática de la Carta, no encuentra este Tribunal que se hayan vulnerado los artículos 2 y 86 de la Constitución Política, más aún, en este último caso, como ya se expuso, teniendo en cuenta que el incidente no aplica respecto de las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Por las razones expuestas, en la parte resolutive de esta providencia, esta Corporación declarará la exequibilidad de la expresión: “posibles”, consagrada en el artículo 6 de la Ley 1695 de 2013.

### **3.5. QUINTO CARGO: De la ruptura del principio de igualdad de armas y de la violación al debido proceso**

#### **3.5.1. Normas demandadas**

---

<sup>179</sup> Resaltado por fuera del texto original.

<sup>180</sup> Ley 1695 de 2013, art 11.

<sup>181</sup> Ley 1695 de 2013, art. 1, parágrafo.

“**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 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.”

### 3.5.2. Fundamentos de la demanda

En la demanda D-10093, se expone que el elemento común que tienen las disposiciones acusadas es que ellas plantean una desigualdad entre el Estado y la parte beneficiada con una sentencia en la que le han reconocido sus

derechos. Tal situación es contraria al principio de igualdad (CP art. 13) y al debido proceso (CP art. 29).

En primer lugar, se produce la violación alegada respecto del artículo 8, porque el legislador le asigna a las Altas Cortes la tarea de corregir las deficiencias o imprecisiones en el contenido de una solicitud de impacto fiscal por vía de la inadmisión, cuando es responsabilidad de los proponentes presentar en debida forma dicha solicitud. En este sentido, en palabras de los accionantes, se considera que “con [dicha] *ayuda judicial* se rompe el equilibrio procesal que debe primar en un juicio según las reglas del debido proceso”.

En segundo lugar, se estima que la expresión “por estado” del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013, restringe injustificada y desproporcionalmente el derecho al debido proceso de las partes del respectivo proceso, pues éstos no tendrán un conocimiento directo del incidente, como ocurre con los legitimados para su interposición. Por ello, con miras a preservar una situación de equilibrio procesal, el legislador debió prever su notificación personal.

Finalmente, se considera que es inconstitucional el artículo 13 de la Ley 1695 de 2013, “porque el legislador reconoce al Estado la oportunidad de recurrir, mediante recurso de insistencia, la decisión de no acoger el incidente de impacto fiscal elevado contra la sentencia proferida por las altas corporaciones de justicia, mientras que no otorga igual posibilidad de recurrir la decisión que acoge tal incidente y procede, en consecuencia, a modificar, modular o diferir los efectos de la sentencia, en contra de las pretensiones de la parte afectada por esta última decisión”.

### **3.5.3. Intervenciones**

#### **3.5.3.1. 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, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013, por cuanto la notificación por estado del auto que admite incidente no afecta derecho alguno, al ser una carga implícita de quien es beneficiario de una sentencia, el seguimiento respecto del cumplimiento de la misma.

Por lo demás, en la medida en que el incidente no es una actuación litigiosa, excluye la existencia de una contraparte que deba ser notificada de forma personal. Al respecto, se sostiene que:

“En el caso del incidente de impacto fiscal, no se puede predicar de manera semejante la calidad de partes de quienes intervienen en el

trámite de la tutela, pues claramente las actuaciones surtidas en el incidente no implican controversia sobre el litigio, pues el derecho fundamental se encuentra protegido a través de la sentencia respectiva, aquí se trata es de establecer la forma en que se dará cumplimiento a la sentencia. En tales condiciones, pese a que la Ley 1695 de 2013 hace referencia a las partes del incidente de impacto fiscal, dicha figura propiamente dicha no se configura en los mismos términos del trámite de la tutela y, por ende, no resulta procedente aplicar efectos semejantes a los dispuestos en aquella. En efecto, en el trámite del incidente de impacto fiscal intervienen el solicitante del incidente que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y 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. En este sentido, el Estado más que parte se convierte en un colaborador de la administración de justicia, para efectos del cumplimiento del fallo de tutela”.

Precisamente, en tratándose de la acción de amparo constitucional, los artículos 16 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992, disponen que todas las providencias que se dicten en su trámite, deberán ser notificadas a las partes o a los intervinientes, por el medio que el juez considere más expedito y eficaz. De acuerdo con dichos preceptos, si bien le corresponde al juez constitucional garantizar el debido proceso, dicha autoridad no está obligada a comunicar todas sus actuaciones por vía de la notificación personal. Así se señaló en el Auto 077 de 2003, al exponer que: “[no] necesariamente todas las notificaciones a que haya lugar en el trámite de la tutela [deben] hacerse de forma personal pues ello dilataría el proceso y atentaría contra su índole preferente y sumario”. Incluso, en lo referente a la revisión eventual ante la Corte, las únicas providencias que se deben comunicar de forma personal son las sentencias<sup>182</sup>, pues el resto de autos que se profieren se notifican por estado, como lo es aquél que selecciona un caso para revisión, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, ahora Código General del Proceso. Lo anterior demuestra que, salvo las actuaciones directamente vinculadas con el conocimiento del inicio de un proceso o con la decisión que le pone fin al mismo, el resto pueden darse a conocer a través de otros medios de comunicación distintos a la notificación personal, ya que se parte de la base de la existencia de una carga mínima de diligencia, consistente en el deber de los interesados de hacerle seguimiento al proceso, durante todo el trámite y hasta su culminación.

---

<sup>182</sup> Decreto 2591 de 1991, arts. 16 y 36.

### **3.5.3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita realizar los siguientes pronunciamientos:

(i) Pide que se declare exequible el artículo 8, pues la razón de ser del incidente de impacto fiscal, como lo admitió la Corte en la Sentencia C-288 de 2012, es el de concretar el principio de colaboración armónica con miras a garantizar lo dispuesto en una sentencia. No se trata de un trámite litigioso en el se enfrentan intereses opuestos, sino que el fin perseguido por todos es el mismo: la eficacia de las garantías y de los derechos previstos en la Constitución. De ahí que, si bien su trámite es impulsado por una autoridad distinta a las Altas Cortes, no existe razón alguna para impedir la corrección de los supuestos que permitan llevar a cabo su procedimiento, cuando, al final de cuentas, lo que se pretende es asegurar los derechos de los ciudadanos.

(ii) Solicita que sea declarado exequible el artículo 9. Para comenzar, la interviniente afirma que no puede considerarse que la notificación por estado de la apertura del incidente de impacto fiscal sea contraria al debido proceso. Para el efecto, recuerda que a partir del amplio margen de configuración normativa del legislador en materia procesal, la Corte ha señalado que la única actuación sometida al deber de ser comunicada de forma personal es la demanda, ya que corresponde al inicio mismo del respectivo juicio. Ello no ocurre en el asunto bajo examen, en el que los interesados hacían parte del proceso y, por ende, tienen absoluta claridad sobre la posibilidad de que se promueva un incidente de impacto fiscal, más aún cuando el deber de diligencia que se exige es corto y perentorio en el tiempo. Precisamente, el incidente debe promoverse dentro del término de ejecutoria de la decisión.

(iii) Finalmente, solicita un fallo inhibitorio, en lo que atañe al artículo 13, pues “no se encuentra en el texto de la norma sustento alguno para que pueda entenderse, como lo hacen los demandantes, que el recurso sólo procede en favor de quien promueve el incidente de impacto fiscal, y que no haya lugar a que las partes cuyo fallo haya sido modulado, modificado o diferido puedan también interponerlo”.

### **3.5.3.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público plantea los siguientes argumentos generales, con el fin de solicitar que sean declarados exequibles los preceptos legales demandados. En primer lugar, explica que su expedición se deriva del amplio margen de potestad de configuración normativa del legislador, con miras a crear un procedimiento *sui generis*, en los términos dispuestos en la Sentencia C-288 de 2012. En segundo lugar,

estima que el incidente, por su propia naturaleza, no tiene contrapartes, ya que se trata de un espacio de interlocución dirigido a permitir que los ministros y el procurador expliquen las consecuencias de un fallo sobre las finanzas públicas y, si es del caso, las autoridades judiciales competentes adopten los correctivos que correspondan sobre sus efectos.

#### **3.5.3.4. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

La Directora de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita que se declare la exequibilidad de las normas acusadas. En cuanto al artículo 8, plantea que no es extraño a los ordenamientos procesales otorgar la posibilidad de corregir las deficiencias de forma que se encuentran en una demanda o en una solicitud que da inicio a un trámite.

En lo atañe al artículo 9, la interviniente afirma que su regulación se deriva del amplio margen de potestad de configuración normativa del legislador, por virtud de la cual, se ha exigido –con exclusividad– la notificación personal de la demanda. Al margen de lo anterior, la naturaleza del IIF no es la de un procedimiento contencioso, que deba ser comunicado de manera personal, ya que su finalidad es la de lograr la realización del principio de colaboración armónica, con miras a asegurar la satisfacción de una sentencia.

Por último, respecto del artículo 13, se sostiene que los actores parten de un contenido inexistente, ya que el recurso de insistencia procede en general contra “la providencia que falle el incidente de impacto fiscal”.

#### **3.5.3.5. Intervención de la Sección Primera de lo Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**

Para el Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, los artículos demandados deben ser declarados exequibles, con fundamento en los argumentos que a continuación se exponen:

(i) En lo que concierne al artículo 8, plantea que los accionantes proponen una visión distorsionada de la labor del juez y de las cargas de las partes, ya que en la actualidad tiende a superarse el modelo de la autoridad judicial distante de la causa y reacio a involucrarse en el impulso del trámite procesal. Por esta razón, se justifica la imposición de atribuciones judiciales como la consistente en la indicación de los defectos formales que puedan ser subsanados en una reclamación, a partir del otorgamiento de poderes orientados a asegurar que los jueces verifiquen y se cercioren de que se cumplen los objetivos para los cuales fue estatuido un procedimiento.

(ii) En lo que respecta al artículo 9, señala que la Corte ha limitado la procedencia de la notificación personal a la primera providencia que se dicte en un proceso, por lo que, en el asunto bajo examen, al tratarse de una actuación que se origina luego de proferida la sentencia y dentro de un término perentorio, no se estima que se vulnere de ninguna manera el principio de igualdad de armas, ni el derecho al debido proceso. Se trata simplemente de una carga adicional de vigilancia, de las cuales existen amplios ejemplos en la legislación.

(iii) Finalmente, en lo que corresponde al artículo 13, explica que su consagración se deriva del amplio margen de configuración normativa del legislador en materia procesal. Por ello, no hay nada reprochable en que se haya instituido el recurso de insistencia como mecanismo de impugnación.

#### **3.5.3.6. Intervención de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)**

La Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia pide que se adopten los siguientes pronunciamientos:

(i) Solicita que sea declarado exequible el artículo 8, en la medida en que la disposición demandada favorece el acceso a la justicia y le otorga primacía al derecho material sobre el procesal, en especial, cuando el incidente atiende a los intereses de miles de personas, que podrían verse afectados por la ruptura de la sostenibilidad fiscal.

(ii) Coadyuva la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 9, ya que considera que es desproporcionado someter a una persona a revisar de forma permanente el estado de un proceso, con miras a verificar si se presentó o no un incidente de impacto fiscal.

(iii) Por último, solicita un fallo inhibitorio respecto del artículo 13, en el entendido que el legislador no distinguió en la propia norma, si el recurso de insistencia procede ante la concesión o denegación de la pretensión del incidente, por lo que resulta claro que es viable tanto para lo uno como para la otro.

#### **3.5.3.7. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**

Quien actúa a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita realizar los siguientes pronunciamientos:

(i) Declarar exequible el artículo 8, puesto que las normas procesales tienen que garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Lo anterior, en el caso bajo examen, se traduce en la posibilidad de brindar

una herramienta para que el IIF se pueda tramitar, en aras de cumplir con el objetivo de velar por la preservación de la sostenibilidad fiscal, al momento cumplir las órdenes consagradas en un fallo amparado por la cosa juzgada.

(ii) Declarar inexecutable el artículo 9, en lo que corresponde a la notificación por estado de las partes del proceso que dio lugar al IIF, con el fin de que tengan un conocimiento pleno de lo alegado. Frente a estos sujetos procesales, la notificación debe surtir de manera personal.

(iii) Declarar executable el artículo 13, en el entendido que carece de sustento el cargo formulado por los actores, ya que la ley no distingue las hipótesis en las que se permite la procedencia del recurso de insistencia. Al respecto, se señala que: “podría decirse que como el verbo ‘insistir’ significa ‘instar reiteradamente’, tal posibilidad sólo cabe respecto de quien propone el incidente. Sin embargo, tal interpretación es equivocada (...), pues la parte que se ha opuesto al incidente, en caso de que el fallo sea a favor de la parte que propone el incidente, también puede presentar el recurso de insistencia, para reiterar su oposición a la modulación, modificación o diferimiento de la sentencia de que se trate”.

### **3.5.3.8. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**

El miembro designado del Instituto Colombiano de Derecho Procesal señala que, por mandato constitucional, el funcionario que proponga el incidente debe explicar “*las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento*”, es decir, existe una carga procesal para quien lo promueve, consistente en que *ab initio* debe señalar cuáles son las consecuencias de la citada providencia y, adicionalmente, ofrecer un plan concreto para cumplirla. A pesar de la claridad del Texto Superior, el artículo 8 de la Ley 1695 de 2013, por vía de la inadmisión, le ordena al juez indicarle a quien no cumplió con la citada carga: cuáles fueron sus deficiencias, para que, una vez corregidas, se pueda proceder a su trámite. Para el interviniente, esta oportunidad es contraria a la Constitución, pues ello equivale a una segunda oportunidad para promover el incidente, cuando la Carta lo limita a una única vez. Con fundamento en lo anterior, pide que se declare inexecutable el artículo en mención.

Igual pretensión se expone respecto del artículo 9, para lo cual señala que una vez proferida una sentencia, se produce “la suma preclusión” del proceso. Lo anterior quiere significar que allí finaliza la actividad de las partes y que, por consiguiente, se extingue para ellas la carga de vigilancia y control en relación con dicho proceso. Por lo anterior, cuando se interpone un recurso extraordinario de revisión, se impone el deber de notificar de forma personal a quienes fueron parte de una previa actuación judicial. Esta circunstancia se desconoce en la norma demandada, en violación del artículo 29 del Texto

Superior, ya que se prevé la notificación por estado de quienes fueron parte en el proceso, como si ellos tuvieran que estar pendientes de las actuaciones subsiguientes al fallo. Así las cosas, en palabras del interviniente, “esa notificación por estado así prevista es un subterfugio para evitar la notificación personal y menguar la efectividad del derecho de defensa pilar esencial de validez de cualquier proceso judicial”.

### **3.5.3.9. Intervenciones ciudadanas**

Los ciudadanos Henry Alejandro Bolívar Callejas y Daniel Roberto Salcedo Ramírez presentaron un escrito ante esta Corporación, en el que pidieron declarar la inexecutable de la expresión “por estado” prevista en el artículo 9 de la Ley 1695 de 2013. En términos generales, los intervinientes afirman que la citada expresión restringe injustificadamente el derecho al debido proceso contenido en el artículo 29 del Texto Superior, en el entendido de que las partes del proceso al no ser notificadas personalmente del auto que admite el incidente de impacto fiscal, dejan de conocer de primera mano las razones que condujeron a la apertura de dicho proceso, el cual –en la práctica– podría terminar con la decisión de modificar, diferir o modular los efectos de una sentencia que les ha adjudicado un derecho.

### **3.5.4. Concepto del Procurador General de la Nación**

A partir del examen de los preceptos acusados, el Procurador General de la Nación solicita realizar los siguientes pronunciamientos:

(i) En lo que atañe al artículo 8, pide que la norma sea declarada executable, por cuanto simplemente se trata de una obligación judicial de indicar qué elementos le faltan a una solicitud y cuáles requieren mayor precisión, sin que las Altas Cortes le estén corrigiendo los errores al solicitante. Esta actuación corresponde a los mandatos del debido proceso, los cuales exigen el deber general de motivar toda providencia judicial, más cuando ellas tienen la entidad suficiente para afectar el acceso a la administración de justicia o impedir la salvaguarda del criterio de sostenibilidad fiscal. Finalmente, nada de lo que se diga en la inadmisión tiene la entidad de afectar el juicio de las autoridades judiciales, quienes gozan de plena autonomía para establecer si son o no procedentes las opciones de modificar, diferir o modular los efectos de una sentencia.

(ii) En cuanto al artículo 9, considera que no es desproporcionado imponerles a las partes del proceso original una carga mínima de diligencia, como lo es la de prestar atención al estado del proceso, durante el término de ejecutoria de la providencia susceptible de ser objeto de un incidente de impacto fiscal, único momento en el que es posible radicar una solicitud en dicho sentido.

(iii) Finalmente, respecto del artículo 13, estima que debe declararse executable, en el entendido que el recurso de insistencia también puede ser presentado por quienes fueron parte en el proceso original, situación en la que se suspenderían los efectos del fallo que haya decidido el incidente de impacto fiscal.

### **3.5.5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

#### **3.5.5.1. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución**

3.5.5.1.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda D-10093, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si se desconocen el principio de igualdad de armas y, en general, el derecho al debido proceso, por parte de las expresiones demandadas previstas en los artículos 8, 9 y 13 de la Ley 1695 de 2013, en las que se consagra la posibilidad de corrección de los defectos formales que sustentan el IIF, se prevé la notificación por estado a las partes del proceso sobre el cual se solicita su apertura, y se dispone la posibilidad de interponer un recurso de insistencia respecto de la providencia que resuelva el citado instrumento constitucional.

3.5.5.1.2. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, este Tribunal inicialmente se pronunciará sobre la aptitud de los cargos y en seguida hará una breve referencia al principio de igualdad de armas. Una vez expuestos los anteriores elementos, y teniendo en cuenta lo señalado sobre el criterio de sostenibilidad fiscal, el incidente de impacto fiscal y la libertad de configuración normativa del legislador en materia procesal, en los acápites 3.1.5.3, 3.1.5.4, 3.1.5.5 y 3.2.5.3 de esta providencia, se concluirá con la resolución del caso concreto.

#### **3.5.5.2. Cuestión previa: examen sobre la aptitud de los cargos**

3.5.5.2.1. A partir de lo expuesto, directa o indirectamente, por la Vista Fiscal y la mayoría de los intervinientes<sup>183</sup>, se plantea que la acusación formulada respecto del artículo 13 de la Ley 1695 de 2013, desconoce la carga de certeza como mínimo argumentativo de las demandas de inconstitucionalidad. Al respecto, el precepto legal demandado dispone que:

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

---

<sup>183</sup> Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Corporación Excelencia en la Justicia y Academia Colombiana de Jurisprudencia.

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.”

Sobre este punto, como se señaló con anterioridad, el cargo impetrado sugiere que la inexecutable de la norma en cita, se produce “porque el legislador reconoce al Estado la oportunidad de recurrir, mediante recurso de insistencia, la decisión de no acoger el incidente de impacto fiscal elevado contra la sentencia proferida por las altas corporaciones de justicia, mientras que no otorga igual posibilidad de recurrir la decisión que acoge tal incidente y procede, en consecuencia, a modificar, modular o diferir los efectos de la sentencia, en contra de las pretensiones de la parte afectada por esta última decisión”<sup>184</sup>.

En cuanto a la carga de certeza, este Tribunal ha señalado que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad deben provenir de una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor. En criterio de la Corte, al suponer la existencia de un juicio de contradicción entre normas, esta modalidad de control no puede plantearse a partir de proposiciones jurídicas inexistentes, “que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>185</sup>.

3.5.5.2.2. En el asunto bajo examen, esta Corporación encuentra que no se satisfacen las exigencias propias de la citada carga de certeza, por las siguientes razones:

- En primer lugar, a diferencia de lo expuesto por los accionantes, la disposición acusada no califica o delimita al sujeto legitimado para interponer el recurso de insistencia. En tal sentido, no restringe el uso del mismo a los solicitantes o, como se expone en la demanda, al Estado. Por esta razón, obsérvese como las partes del proceso original también podrían presentar el citado recurso.

- En segundo lugar, como previamente se explicó, el artículo 4 de la Ley 1695 de 2013, le otorga a los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a los autos sobre los cuales se puede solicitar el incidente, la *calidad de partes* dentro del trámite incidental. Por virtud de dicho reconocimiento y en la medida en que la norma acusada no restringe la posibilidad de interponer el recurso de insistencia a un determinado sujeto, es claro que –a partir de una interpretación sistemática– éstos últimos también

---

<sup>184</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>185</sup> Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

pueden formular dicho recurso, cuando quieran oponerse al fallo que resuelve el IIF.

- En tercer lugar, aunque podría decirse que el verbo “insistir” significa “instar reiteradamente”<sup>186</sup>, lo que sugeriría que tal posibilidad sólo cabe respecto de quien propone el IIF; lo cierto es que, una lectura correcta de la norma, con sujeción al principio *pro homine*<sup>187</sup>, conduce a entender que también quien se ha opuesto a la prosperidad del incidente, puede presentar el citado recurso de insistencia, para manifestar su desacuerdo con la modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la providencia objeto del mismo. El recurso de insistencia aparece entonces como la última oportunidad para que las Altas Cortes reflexionen sobre la decisión adoptada.

Por esta razón, la norma acusada tampoco hace referencia a un sentido específico del fallo, para efectos de delimitar la procedencia del aludido recurso. Expresamente señala que este procede: “*En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal*”<sup>188</sup> y que deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la decisión “*que falle el incidente de impacto fiscal*”<sup>189</sup>. No existe entonces exigencia alguna a que la determinación sea favorable o adversa a quien lo solicita.

- Finalmente, nótese que incluso la suspensión que se dispone en el precepto demandado se refiere es al fallo que resuelve el incidente, más no a la providencia objeto del mismo. La expresión que se utiliza es “*suspenderá los efectos del fallo*”<sup>190</sup>, sin hacer referencia alguna a las sentencias o a los autos proferidos con posterioridad a la misma, como de forma reiterada se plantea en la Ley 1695 de 2013.

Por ello, no admite discusión alguna, que la norma acusada, bajo una perspectiva general, vinculó la procedencia del aludido recurso al fallo que resuelve el incidente, sin importar el sentido de la decisión adoptada, y sin consagrar reglas restrictivas respecto de los legitimados para promover su procedencia, por lo que caben todos los sujetos que por ley tienen la condición de partes.

En virtud de lo anterior y dado que el cargo propuesto se fundamenta en una proposición jurídica que no ha sido suministrada por el legislador, en la parte resolutive de esta decisión, la Corte se inhibirá de proferir un fallo de fondo respecto del artículo 13 de la Ley 1695 de 2013.

---

<sup>186</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=insistir>, última consulta 28 de octubre de 2014.

<sup>187</sup> De conformidad con este principio, las normas que crean derechos deben interpretarse de manera amplia, mientras que aquellas que los restringen deben interpretarse de forma restrictiva.

<sup>188</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>189</sup> Subrayado por fuera del texto original.

<sup>190</sup> Subrayado por fuera del texto original.

3.5.5.2.3. Ahora bien, respecto del artículo 9, se observa que los accionantes sostienen que la expresión “por estado”, limita de forma injustificada y desproporcionada el derecho al debido proceso de las partes del respectivo proceso, pues éstos no tendrán un conocimiento directo del incidente, como ocurre con los legitimados para su interposición. Por ello, con miras a preservar una situación de equilibrio procesal, el legislador debió prever su notificación personal.

A partir de lo expuesto, es preciso recordar que, según se señaló en la demanda, los apartes acusados son los siguientes:

**“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.”

Como se deriva del tenor normativo de la disposición demandada, en ella no sólo se prevé la notificación por estado de las partes del proceso original cuya providencia, en sus efectos, dio lugar al incidente de impacto fiscal; sino también del solicitante (ministro de gobierno o Procurador General de la Nación) y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuya participación en calidad de parte se dispone de forma obligatoria por la ley<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Ley 1695 de 2013, arts. 1, 4 y 11.

En relación con el sistema de notificación adoptado para vincular a estos últimos sujetos al procedimiento que surge con ocasión del IIF, no se formula reparo alguno por parte de los accionantes. En efecto, la demanda tan sólo sugiere que se presenta una ruptura del principio de igualdad de armas, con trascendencia en el derecho al debido proceso, porque no se consagra la notificación personal de las “partes del proceso original”, al entender que frente a los otros sujetos que actúan en este trámite, dicho proceder es innecesario, en la medida en ya que tienen un conocimiento pleno y directo de los motivos que justifican el respectivo incidente.

Teniendo en cuenta que el juicio de inconstitucionalidad contra las leyes se soporta en la existencia de una demanda ciudadana, como lo exige el artículo 241.4 del Texto Superior, en el asunto *sub-judice*, no es posible adelantar el examen propuesto respecto de la expresión: “estado”, consagrada en los numerales 1 y 2 del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013, en el entendido de que los accionantes no formularon cargo alguno en su contra.

Precisamente, la primera de las normas reseñadas se refiere con exclusividad a la notificación del solicitante (ministro de gobierno o Procurador General de la Nación); y la segunda, prevé la forma como se comunica la admisión del incidente al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Desde esta perspectiva, el examen que se adelantará se restringe a los numerales 3 y 4 de la ley en cita, por una parte, porque se refieren a la notificación “por estado” de las partes del proceso cuya providencia, en sus efectos, dio lugar al incidente de impacto fiscal; y por la otra, porque disponen de manera general, esto es, sin distinguir el sujeto destinatario, la forma de notificación de la fecha en que se adelantará la audiencia de impacto fiscal.

En consecuencia, en la parte resolutive de esta decisión, la Corte se inhibirá de proferir un fallo de fondo respecto de la expresión: “estado”, consagrada en los numerales 1 y 2 del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013.

### **3.5.5.3. Del principio de igualdad de armas como expresión del derecho al debido proceso**

3.5.5.3.1. El principio de igualdad de armas tiene como presupuesto de aplicación la existencia de dos partes definidas que ventilan sus pretensiones e intereses ante un juez, previo desarrollo de un trámite de naturaleza eminentemente *adversarial*, en el que deben contar con un nivel de herramientas que les permita, bajo una relación de equilibrio, propugnar tanto por el ataque como por la protección de sus derechos, los cuales se ven directamente comprometidos por los resultados del proceso.

Este principio de tradición anglosajona ha sido identificado como un elemento esencial de los derechos de defensa y contradicción, por virtud del cual, cada

parte de un proceso adversarial debe poder contar con unas precisas garantías judiciales, que les permitan equiparar los medios de actuación procesal, de tal manera que no se genere una posición sustancialmente desventajosa de una de las partes frente a la otra. Su alcance no se restringe exclusivamente a la posibilidad de controvertir, pues el equilibrio se demanda desde el inicio mismo de una actuación judicial.

Este principio, por obvias razones, tiene una importancia radical en las actuaciones penales, de ahí que su desarrollo jurisprudencial se encuentra vinculado con el sistema penal acusatorio, en el que se presenta una hipótesis de contienda entre dos partes plenamente identificadas (CP art. 250)<sup>192</sup>. En este contexto, por ejemplo, en la Sentencia C-025 de 2009<sup>193</sup>, se dijo que:

“En punto al principio de igualdad de armas, ha dicho la Corte que el mismo ‘constituye una de las características fundamentales de los sistemas penales de tendencia acusatoria, pues la estructura de los mismos, contrario a lo que ocurre con los modelos de corte inquisitivo, es adversarial, lo que significa que en el escenario del proceso penal, los actores son contendores que se enfrentan ante un juez imparcial en un debate al que ambos deben entrar con las mismas herramientas de ataque y protección’ (...).”

En este mismo sentido, en la Sentencia C-118 de 2008<sup>194</sup>, se señaló que:

“[El principio de igualdad de armas] constituye una de las premisas fundamentales del proceso penal acusatorio, y está dirigido a garantizar que el acusador y el acusado tengan a su alcance posibilidades reales y ciertas para ejercer sus derechos y las herramientas necesarias para situarse en un equilibrio de poderes y hacer respetar sus intereses. Este principio supone la existencia de dos partes en disputa y se estructura como un mecanismo de paridad en la lucha, de igualdad de trato entre los sujetos procesales o de justicia en el proceso, por lo que resulta evidente que la igualdad de armas entre la defensa y la Fiscalía se concreta y se hace efectiva principalmente en la etapa del juzgamiento.”

3.5.5.3.2. Para la Corte, es claro que el escenario propuesto debe sustraerse del trámite del incidente de impacto fiscal, ya que, como previamente se ha dicho, su naturaleza corresponde a la de un *espacio de interlocución* entre los servidores públicos legitimados para invocar su apertura y las Altas Cortes, en

<sup>192</sup> Sobre la materia se pueden consultar las siguientes sentencias: C-1194 de 2005, C-209 de 2007, C-210 de 2007, C-396 de 2007, C-118 de 2008, C-536 de 2008, C-025 de 2009, C-025 de 2010, C-144 de 2010, C-127 de 2011 y C-260 de 2011.

<sup>193</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil. La cita que se realiza corresponde a la Sentencia C-1194 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>194</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

el que se les concede a los primeros la facultad de expresar las razones por las cuales consideran que los efectos de una sentencia o de un auto proferido con posterioridad a la misma, omiten tener en cuenta el criterio de SF, con miras a realizar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Se trata básicamente de un instrumento que permite reflexionar sobre cómo lograr el efectivo cumplimiento de lo ordenado, en un esquema acorde con la preservación del equilibrio de las finanzas públicas.

Por ello, su razón de ser, no es la de plantear una relación de contienda entre dos partes, como si se tratase de un proceso de naturaleza adversarial. Todo lo contrario, su objetivo es abrir una oportunidad de diálogo, en el que la disciplina fiscal es vista como una herramienta para asegurar los fines del Estado y lograr la realización efectiva de los derechos ciudadanos.

Por esa razón, en la Constitución misma no se prevé la participación en el IIF de las partes del proceso original que dio lugar al debate sobre los efectos de una providencia, e incluso, en el artículo 11 de la Ley 1695 de 2013, al regular la audiencia de impacto fiscal, aun cuando se prevé la asistencia de todas las partes, tan sólo obliga a la intervención del proponente y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, dejando a los sujetos procesales de la actuación original la posibilidad de participar, si así lo estiman pertinente<sup>195</sup>.

Lo anterior se explica, precisamente, porque estos últimos, bajo ninguna circunstancia, se verán afectados en la protección de sus derechos, como consecuencia del trámite del IIF, ya que la decisión adoptada está resguardada por la garantía de la cosa juzgada. Aunado a que tanto en la Constitución como en la ley, se plantea la cláusula prohibitiva referente a la imposibilidad de menoscabar, restringir o negar la protección efectiva de los derechos<sup>196</sup>.

De donde resulta que, en su esencia, el IIF no responde a la naturaleza de un proceso adversarial, en el que exista una contienda dirigida a la definición o donde éste pueda verse comprometido. El éxito de esta actuación, como lo ha dicho la Corte<sup>197</sup>, recae en los sujetos legitimados para proponer su ejercicio, pues son ellos quienes por virtud de la Constitución, están llamados a buscar la operatividad del criterio de sostenibilidad fiscal, en aquellos casos en que

---

<sup>195</sup> La norma en cita dispone que: “**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.”

<sup>196</sup> Parágrafo del artículo 334 del Texto Superior y parágrafo del artículo 1 de la Ley 1695 de 2013.

<sup>197</sup> Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012.

los efectos de una providencia adoptada por una Alta Corte, pueda generar un desequilibrio en las finanzas públicas. Nótese como la perentoriedad y brevedad de los términos a los que se sujeta la definición del incidente, según se expuso en el acápite 3.1.5.5 de esta providencia, son claramente indicativos de que no se está en presencia de una actuación adversarial dirigida a la definición de un derecho.

Por esta razón, la Corte encuentra que la demanda no está llamada a prosperar, en lo que respecta a la supuesta violación del principio de igualdad de armas, por lo que el examen que sigue a continuación, se enfocará exclusivamente en el análisis del deber de protección del derecho fundamental al debido proceso.

#### **3.5.5.4. Del caso en concreto**

3.5.5.4.1. Para efectos de dar respuesta a la acusación formulada contra las expresiones previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley 1695 de 2013, se analizará de forma separada cada uno de los citados preceptos normativos.

3.5.5.4.2. Para comenzar, en lo que atañe el artículo 8, la norma bajo examen dispone lo siguiente:

**“Artículo 8. Inadmisión del incidente.** Se inadmitirá [el] 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”.

Como se expuso en el acápite de antecedentes, en criterio de los accionantes, el precepto legal acusado desconoce el derecho al debido proceso y el principio de igualdad de armas, porque el legislador le asigna a las Altas Cortes la tarea de corregir las deficiencias o imprecisiones en el contenido de una solicitud de impacto fiscal por vía de la inadmisión, cuando es responsabilidad de los proponentes presentar en debida forma dicha solicitud. En este sentido, a juicio de los demandantes, se otorga una especie de *ayuda judicial* que “rompe el equilibrio procesal que debe primar en un juicio según las reglas del debido proceso”.

La mayoría de los intervinientes solicitan que se declare la exequibilidad de la expresión acusada<sup>198</sup>, con fundamento en las siguientes razones: (i) la norma responde al amplio margen de configuración normativa del legislador; (ii) su

---

<sup>198</sup> Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Corporación Excelencia en la Justicia y Academia Colombiana de Jurisprudencia.

propósito es el de desarrollar el principio de colaboración armónica, con miras a lograr la efectividad de lo dispuesto en la sentencia; y (iii) su rigor normativo favorece el acceso a la administración de justicia. A diferencia de lo expuesto, un interviniente pide su inexequibilidad<sup>199</sup>, a partir del hecho de considerar que el incidente debe explicarse de forma completa desde el inicio, ya que, de lo contrario, lo que existiría sería una segunda oportunidad para promoverlo.

Para el Ministerio Público, el precepto acusado se ajusta a la Constitución, por cuanto se trata de un deber judicial, en el que la Alta Corte no corrige los defectos sino que ordena proceder en dicho sentido, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia y de obtener la salvaguarda del criterio de sostenibilidad fiscal. Finalmente, nada de lo que se diga en la inadmisión tiene la entidad de afectar la plena autonomía de las máximas corporaciones judiciales, al momento de adoptar la decisión que corresponda.

3.5.5.4.3. Para esta Corporación, el precepto legal acusado no vulnera el derecho fundamental al debido proceso, por las siguientes razones:

(i) Para comenzar es preciso recordar que la Constitución le impone al solicitante del IIF, el deber de explicar las consecuencias de la providencia en las finanzas públicas, así como el de disponer del plan concreto para su cumplimiento. Con sujeción a dicho mandato, esta Corporación señaló que, si bien la SF es un criterio orientador para determinar los efectos de los fallos, “las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un estudio detallado sobre el impacto fiscal de sus decisiones, análisis que le corresponde efectuar a los Ministros del Gobierno o al Procurador General de la Nación cuando decidan promover el incidente de impacto fiscal”<sup>200</sup>.

En desarrollo de lo anterior, la norma demandada parte del supuesto de que una vez decretada la apertura del incidente, se dispone de una *etapa de sustentación* por treinta días hábiles, en la que el solicitante debe dar cuenta de (a) las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas; (b) las condiciones específicas que explican dichas consecuencias; y (c) 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. Por lo demás, también se exige que el incidente se acompañe con un concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público<sup>201</sup>.

La admisión del incidente se decretará siempre que se reúnan los requisitos previamente señalados. Por el contrario, se dispondrá su inadmisión, cuando

---

<sup>199</sup> Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

<sup>200</sup> Sentencia C-1052 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>201</sup> Ley 1695 de 2013, art. 6.

no se cumplan dichas exigencias, caso en el cual se brinda la oportunidad de corregir la solicitud, en los términos indicados por la Alta Corporación Judicial, en un plazo no mayor a cinco días, so pena de que se proceda a su respectivo rechazo.

La ley plantea entonces que al momento de decretar la inadmisión, le asiste el deber de señalar a la autoridad judicial, de manera puntual y específica, (a) los elementos que requieran mayor detalle; (b) los elementos que se encuentren ausentes o (c) la información que se considere relevante. Esta atribución es la que se considera contraria a la Constitución, por cuanto la autoridad judicial estaría definiendo el contenido de la solicitud y brindando una ayuda que rompe el equilibrio procesal.

(ii) A diferencia lo expuesto por los accionantes, la Corte considera que la disposición demandada corresponde a un desarrollo de la potestad de configuración normativa del legislador (CP art. 150), en un proceso de naturaleza *sui generis*, el cual puede ser sometido a reglas particulares y específicas, siempre que, como ya dijo<sup>202</sup>, no se desconozca una instancia procesal específicamente definida por la Constitución; se respeten los principios y fines esenciales del Estado; se observe la eficacia de las garantías propias del debido proceso y se cumplan con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En el asunto bajo examen, en primer lugar, no se está ante una materia definida por la Constitución. Por el contrario, allí tan sólo se prevé la obligación de explicar las consecuencias y de presentar el plan concreto de cumplimiento, pero no se define en qué momento, ni tampoco cuál es el rol que respecto a dicha obligación deben cumplir las autoridades judiciales. Se trata entonces de una materia sujeta a la libertad de configuración del legislador.

En segundo lugar, en desarrollo de lo expuesto, lo que la Corte observa es que el Congreso previó el otorgamiento de un poder de instrucción, para que los jueces verifiquen y se cercioren sobre el cumplimiento de los requisitos de forma que sustentan el incidente. Se procura básicamente que el juez tenga un rol activo y no pasivo, en el que se asegure de tener los elementos de juicio necesarios para poder adoptar una decisión, removiendo los obstáculos que se opongan al cumplimiento de su misión constitucional, esto es, determinar si los efectos de una providencia sometida al IIF producen alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal y, por ello, deben ser objeto de las atribuciones de modificación, modulación o diferimiento.

---

<sup>202</sup> Sobre este punto se puede consultar el acápite 3.2.5.3 de esta providencia.

(iii) Este poder de instrucción se ajusta a los principios y fines esenciales del Estado, por tres razones fundamentales, la primera, por cuanto permite la realización del principio de colaboración armónica (CP art. 113). Al respecto, vale la pena insistir en que el IIF no corresponde a un proceso de naturaleza adversarial, en el que los intereses de una de las partes se enfrentan a los de la otra; pues, como ya se señaló, el fin que se persigue con este instrumento, es el de abrir un *espacio de interlocución*, con el propósito de asegurar la eficacia de las órdenes dispuestas en un fallo, cuando ellas tienen la capacidad de producir alteraciones serias de la SF. Esta última vista como una herramienta para obtener la satisfacción de los objetivos del Estado Social de Derecho. A partir de lo expuesto, no cabe duda de que la norma demandada corresponde a un desarrollo del citado principio, en el que se busca evitar que una herramienta de origen constitucional, no pueda llevarse a cabo por cuestiones meramente formales, susceptibles de corrección.

Nótese como, en la medida en que las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un estudio detallado sobre el impacto fiscal de sus fallos, ya que para ello se brinda la oportunidad de promover el IIF; es apenas obvio que, con miras a la lograr la operatividad del citado instrumento, en caso de que los jueces observen la ausencia de un elemento para entender el por qué una providencia tiene consecuencias sobre las finanzas públicas o cuándo requieran mayores explicaciones o informaciones sobre ello, en lugar de ponerle fin a una actuación, a partir del mandato de colaboración armónica, se les otorgue la atribución de dar una explicación concreta sobre dichas deficiencias, para que, una vez enmendadas por quien le corresponde, se proceda finalmente con el objeto constitucional que justifica el incidente.

Dicha oportunidad opera entonces como una herramienta de canalización, por virtud de la cual, una vez se detecta la deficiencia y se exponen los motivos que la justifican, siempre que el solicitante cumpla con su deber correlativo de corrección (a manera de carga procesal), se obtiene la apertura del espacio de diálogo previsto por la Constitución, con miras a plantear el debate sobre la SF. El poder de instrucción aparece entonces en la ley como una herramienta dirigida a lograr la eficacia del principio de colaboración armónica.

Aunado a lo anterior, la existencia del citado poder de instrucción, torna efectivo el principio constitucional de primacía de lo sustancial sobre lo formal (CP art. 228). Precisamente, su consagración favorece el acceso a la administración de justicia, con miras a otorgar la oportunidad de discutir sobre los efectos de una providencia sometida al IIF, cuyo fin último es la realización del Estado Social de Derecho. En este contexto, no sobra recordar que esta Corporación ha señalado que, por disposición constitucional, las

formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización<sup>203</sup>.

(iv) Tampoco se desconocen las garantías del debido proceso, ya que las corporaciones judiciales no están las obligadas a corregir las deficiencias en que se incurran en la sustentación del IIF. Su rol se circunscribe, como se ha insistido, en el ejercicio de un poder de instrucción, en el que simplemente se limitan a indicar qué elementos faltan y cuáles requieren mayor explicación, puntualizando y especificando dichos elementos en la providencia respectiva.

Una vez se realiza lo anterior, se origina una carga para el solicitante, consistente en corregir la solicitud en los términos dispuestos, so pena de que produzca su rechazo. La Alta Corte siempre preserva su independencia e imparcialidad, puesto que sólo enuncia o señala los errores, siendo los solicitantes quienes tienen el deber de enmendarlos.

Desde esta perspectiva, la norma acusada tan sólo desarrolla una de las principales garantías del debido proceso, referente al deber de motivar las decisiones judiciales, como expresión del principio de publicidad que rige el ejercicio de la función pública de administrar justicia, en los términos previstos en los artículos 29 y 209 del Texto Superior, cuya importancia radica en que le permite al solicitante conocer las razones y argumentos que justifican la inadmisión, como punto de partida para la realización del derecho de acceso a la administración de justicia.

(v) Finalmente, se satisfacen los principios de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que la expresión acusada apunta a realizar los principios de colaboración armónica, primacía de lo sustancial sobre lo formal y publicidad, en un contexto acorde con el respeto a los principios de autonomía e imparcialidad judicial, lo que excluye cualquier afectación al equilibrio procesal que debe existir en un juicio.

Lo anterior se constata, al verificar que, como se deriva de la Ley 1695 de 2013, las razones que se ofrecen para inadmitir la solicitud de impacto fiscal, tan sólo tienen relevancia e impacto respecto de la etapa en la que se decide si es posible adelantar el incidente, lo que no implica que, de cara a la decisión final, tengan un peso específico. Tan es así que la corrección de la solicitud y su posterior admisión, no garantizan que se tenga éxito al momento en que se resuelve el trámite incidental. Son dos momentos procesales claramente diferenciados: admisión y decisión; sin que el primero tenga, como lo sugieren los accionantes, la posibilidad de crear una especie de ventaja a favor de las pretensiones de los solicitantes<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Sentencia T-358 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>204</sup> En este orden de ideas, se recuerda que el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013 señala que: “Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal es contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará el fallo

Por las razones expuestas, en la parte resolutive de esta decisión, se declarará la exequibilidad de 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.”*, prevista en el artículo 8 de la Ley 1695 de 2013.

3.5.5.4.4. A continuación, en lo que se refiere al artículo 9, la norma bajo examen dispone lo siguiente:

**“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. (...).”

Como se expuso en el acápite de antecedentes, en criterio de los accionantes, el precepto legal acusado desconoce el derecho al debido proceso y el principio de igualdad de armas, pues las partes del proceso primigenio no tendrán un conocimiento directo del incidente, como ocurre con los legitimados para su interposición. Por ello, con miras a guardar el equilibrio procesal, el legislador debió consagrar la notificación personal.

La mayoría de los intervinientes solicitan que se declare la exequibilidad de la expresión acusada<sup>205</sup>, con fundamento en las siguientes razones: (i) el incidente no es una actuación litigiosa que demande la existencia de una contraparte que deba ser comunicada de forma personal; (ii) las únicas providencias que requieren notificación personal son aquellas vinculadas específicamente con el inicio de un proceso, esto es, la demanda; y (iii) la

---

*en los términos que determine la alta corporación judicial”, sin distinguir, para efectos de esta posible determinación, si la solicitud fue o no objeto de una previa inadmisión.*

<sup>205</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho; Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

norma consagra un incidente vinculado con la expedición de una providencia, previamente notificada, frente a la cual se consagra una precisa carga procesal limitada de forma perentoria en el tiempo. Por el contrario, otros intervinientes proponen su inexequibilidad, a partir de los siguientes argumentos: (i) es desproporcionado someter a una persona a revisar de forma permanente el estado de un proceso, con miras a verificar si se presentó o un IIF; (ii) la comunicación personal asegura un conocimiento pleno de lo alegado, con miras a realizar una oposición; y (iii) la carga de vigilancia y control sobre un proceso concluye con la expedición de la sentencia<sup>206</sup>.

Para el Ministerio Público, el precepto acusado se ajusta a la Constitución, porque no es desproporcionado imponerles a las partes del proceso original una carga mínima de diligencia, como lo es prestar atención al estado del proceso durante el término de ejecutoria de la providencia susceptible de ser objeto de un IIF, único momento en el que es posible radicar una solicitud en este sentido.

3.5.5.4.5. Para esta Corporación, el precepto legal acusado no vulnera el derecho fundamental al debido proceso, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, el artículo 29 de la Constitución Política determina que el principio de publicidad constituye una garantía mínima del debido proceso, cuando categóricamente afirma que toda persona tiene derecho a “*un debido proceso público*”. Este mandato se incorpora a su vez como un pilar fundamental de la administración de justicia y, en general, de toda función pública, de conformidad con lo previsto en los artículos 209 y 228 de la Carta Fundamental.

El principio de publicidad se relaciona directamente con el debido proceso por dos vías. Una a través de la cual les impone a los jueces la exigencia de dictar providencias debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho. Y otra que apunta a tener que cumplir con la obligación de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales, excluyendo la posibilidad de que un régimen democrático, existan decisiones secretas u ocultas.

Esto significa que el principio de publicidad también se asocia con el derecho de defensa, pues si las decisiones judiciales no son públicas, difícilmente se pueden ejercer los medios de oposición respecto de ellas. Así las cosas, en numerosas ocasiones, esta Corporación ha señalado que el citado principio es un componente del debido proceso y un mecanismo para asegurar las posibilidades de defensa. En este sentido, se ha dicho que: “las decisiones que se adopten dentro de cualquier procedimiento deben ser puestas en conocimiento de los interesados”, en la medida en que “la publicidad viene a

---

<sup>206</sup> Corporación Excelencia en la Justicia; Instituto Colombiano de Derecho Procesal e intervenciones ciudadanas.

ser la garantía de imparcialidad y de operancia de los derechos de contradicción y de defensa, pues sólo quien conoce las decisiones que lo afectan puede efectivamente oponerse a ellas<sup>207</sup>.

Uno de los principales dispositivos procesales para concretar el principio de publicidad es sin lugar a dudas la *notificación* de las providencias judiciales, pues por medio de ella las decisiones de los jueces son conocidas por las partes y terceros con interés jurídico. No obstante, como lo ha admitido esta Corporación, con miras a puntualizar el citado deber de notificar, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, por virtud del cual puede apreciar la idoneidad de los distintos sistemas de comunicación<sup>208</sup>.

Desde esta perspectiva, por regla general, la Corte ha dicho que es la notificación personal aquella que ofrece una mayor garantía del derecho de defensa, en cuanto permite en forma clara y cierta el conocimiento de una providencia judicial<sup>209</sup>. Sin embargo, ello no implica que dicha modalidad sea la única, ya que el legislador puede optar otras formas de notificación, siempre que respondan a un fin constitucional válido, no afecten la eficacia de las garantías del debido proceso y no resulten contrarias a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, se ha insistido en que la notificación de la demanda, por el ser el supuesto que permite trabar la *litis*, debe realizarse de forma personal<sup>210</sup>.

En el asunto *sub-examine*, como ya se ha expuesto, un examen general del IIF demuestra que, por una parte, se trata de un procedimiento *sui generis*, por el cual el legislador previó unas normas especiales cuya aplicación se limita al trámite de dicho instrumento y; por la otra, su alcance no tiene la virtualidad de modificar las reglas procesales que rigen el proceder de las distintas acciones y recursos a cargo de las altas corporaciones judiciales, de suerte que se preserva la intangibilidad de los mecanismos previstos para la resolución de conflictos y la protección de los derechos constitucionales.

---

<sup>207</sup> Sentencia C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>208</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-925 de 1999, C-798 de 2003, C-1114 de 2003 C-731 de 2005, C-1264 de 2005 y C-341 de 2014.

<sup>209</sup> Sentencia C-925 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>210</sup> Sentencias C-925 de 1999, C-783 de 2004, C-1264 de 2005 y C-341 de 2014. Incluso, en materia de tutela, la Corte ha dicho que: “De acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 5° del Decreto 306 de 1992, todas las providencias que se dicten en el trámite de una acción de tutela se deberán notificar a las partes o intervinientes por el medio que el juez considere más expedito y eficaz. De ello no se sigue que necesariamente todas las notificaciones a que haya lugar en el trámite de la tutela deban hacerse de forma personal pues ello dilataría el proceso y atentaría contra su índole preferente y sumario. (...) De acuerdo con ello, nada se opone a que, una vez integrado el contradictorio, las notificaciones de los autos que se profieran se realicen también por estados, mucho más si los principios de la actuación procesal civil son aplicables al trámite de la tutela por remisión expresa del artículo 4 del Decreto 306 de 1992. De allí que, como en el caso del auto de una Sala que selecciona un proceso para revisión no existe norma que ordene su notificación personal, sea legítimo que su notificación se realice por estado, ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 321 del Código de Procedimiento Civil.”

Ahora bien, de acuerdo con la dogmática procesal, los incidentes constituyen cuestiones accesorias o sobrevinientes de un negocio o asunto principal. Su origen se encuentra vinculado con la existencia previa de un procedimiento. Teniendo en cuenta el momento en que se presenta su ocurrencia, los incidentes se suelen clasificar como preliminares, simultáneos o posteriores, estos últimos se caracterizan por tener un trámite independiente, como ocurre con las solicitudes de nulidad, aclaración o adición de un fallo. Al tener su origen ligado con un proceso, previamente conocido por las partes y en el que pueden ejercer sus atributos de defensa, su formulación no exige acudir a las solemnidades propias de la notificación personal<sup>211</sup>, sino que admite el uso de otros sistemas de comunicación como la notificación en estrados o por estado<sup>212</sup>.

Visto lo anterior, respecto del precepto legal demandado, se observa que la decisión del legislador de prever la notificación por estado de la admisión del incidente de impacto fiscal, en relación con las partes del proceso primigenio, manifiesta la búsqueda de un fin constitucional válido, a partir del ejercicio de su amplio margen de configuración normativa.

En efecto, el IIF es un *trámite posterior a un proceso*, en el que las partes fueron debidamente notificadas de forma personal de su inicio y en relación con las cuales, una vez agotado su respectivo procedimiento, también se cumplió con la obligación de notificarlas de la decisión, o de las medidas adoptadas para asegurar la observancia de sus órdenes, previo agotamiento de un trámite de cumplimiento. Desde esta perspectiva, el IIF depende de la existencia de un proceso en el que se trabó la *litis* y en el que se adoptó un fallo susceptible de producir una alteración seria de la sostenibilidad fiscal.

Sólo cuando se notifica esta última decisión, se prevé un plazo corto y perentorio en el cual puede solicitarse la apertura del citado incidente, esto es, la ejecutoria de la decisión<sup>213</sup>. Término que resulta común al uso de otras figuras procesales, como la nulidad, la aclaración o la adición de un fallo.

Al igual que ocurre con estas últimas hipótesis, lo que el ordenamiento legal consagra respecto del IIF, es una *carga procesal de diligencia mínima*, como lo es la de prestar atención al estado del proceso durante el término de ejecutoria de la providencia susceptible del mismo, con miras a conocer si en el breve plazo dispuesto para ello, ante la misma Alta Corporación Judicial, se presenta o no una solicitud dirigida a impulsar su trámite. No se trata entonces de una hipótesis de revisión permanente y perpetua, como lo afirman algunos intervinientes; por el contrario, se está en presencia de una actuación puntual y específica, de no más de tres días, luego de que la parte es notificada de una

---

<sup>211</sup> Código General del Proceso, art. 290.

<sup>212</sup> *Ibidem*, arts. 294 y 295.

<sup>213</sup> Ley 1695 de 2013, art. 5.

decisión que le favorece, de acuerdo con las reglas procesales que rigen el proceder de las distintas acciones y recursos a cargo de las altas corporaciones judiciales. De ahí que, en caso de que el incidente no se interponga, es claro que cesa su obligación de vigilancia; mientras que, si la autoridad competente procede a su uso, debe únicamente estar pendiente de su admisión.

Bajo la lógica de lo expuesto, en criterio de la Corte, no cabe duda de 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 su potestad de configuración normativa, 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, breve y corto en el tiempo. Por ello, como lo ha señalado en otras oportunidades esta Corporación: “Es válido que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia”<sup>214</sup>.

(ii) En segundo lugar, no se trata de una carga que afecte la eficacia de las garantías del debido proceso y, mucho menos, el equilibrio procesal que debe existir entre las partes. Recuérdese que, como se ha dicho en esta providencia, el IIF no es un proceso adversarial, ni contradictorio; 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 esta razón, como se explicó al momento de referirse a las etapas del incidente<sup>215</sup>, no precisa de una fase de oposición o de contradicción, ya que, los derechos objeto de reconocimiento de una decisión judicial, jamás pueden ser controvertidos, al estar amparados por la garantía de la cosa juzgada. Incluso, de procederse al uso de los atributos mencionados, se cuenta con el límite insoslayable de no poder menoscabar derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva<sup>216</sup>.

Así las cosas, la notificación por estado sólo busca informar acerca de la fecha en que se realizará la audiencia de impacto fiscal<sup>217</sup>, en la que se deberá contar con la asistencia de todas las partes, más allá de que la participación activa tan sólo se exija al solicitante del IIF, al que, como lo establece la Constitución, le

<sup>214</sup> Sentencia C-1512 de 2000; M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>215</sup> Sobre este punto se puede examinar el acápite 3.1.5.5.

<sup>216</sup> Parágrafo del artículo 1 de la Ley 1695 de 2013, en armonía con lo previsto en el parágrafo del artículo 334 del Texto Superior.

<sup>217</sup> Ley 1695 de 2013, artículos 9 y 11.

competente explicar las consecuencias de la providencia en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento.

Las partes del proceso primigenio, si lo estiman pertinente, pueden participar en la audiencia. No obstante, en la medida en que sus derechos se encuentran protegidos y la decisión que finalmente se adopte se encuentra sujeta a una precisa cláusula prohibitiva, no es obligatorio que realicen actuación alguna.

Lo anterior demuestra que la *carga procesal de diligencia mínima* de revisar el estado, en el término de ejecutoria, para saber si se presentó o no una solicitud de impacto fiscal, luego de ser notificados de una providencia, carece de la entidad para producir una afectación a los derechos de las partes del proceso primigenio, pues no se está en presencia de una actuación de intereses contrapuestos.

(iii) Finalmente, no encuentra la Corte que la disposición acusada sea contraria al principio de proporcionalidad, pues además de tener en claro que el deber de vigilancia es específico y puntual en el tiempo; no le otorga ningún beneficio directo a quien interpone el incidente. Ello es así, por una parte, porque se preserva la plena autonomía de las Altas Cortes para decidir acerca de su procedencia, más allá de que a las autoridades legitimadas les asista el deber de explicar los supuestos que permiten su formulación, como lo dispone expresamente la Constitución; y por la otra, porque una vez admitido y dispuesta la celebración de la audiencia, la parte interesada goza de plena libertad para exponer los argumentos que estime pertinentes, sin ningún tipo de limitación legal.

Con fundamento en las razones expuestas, en la parte resolutive de esta providencia, se declarará la exequibilidad de la expresión: “*por estado*” prevista en los numerales 3 y 4 del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013.

### **3.6. SEXTO CARGO: *Del derecho a impugnar la admisión del incidente de impacto fiscal***

#### **3.6.1. Normas demandadas**

“**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.”

### **3.6.2. Fundamentos de la demanda**

En la demanda D-10096, se considera que el derecho a impugnar es una garantía del debido proceso que expresa la posibilidad de controvertir y oponerse frente a una decisión, en un contexto general que realza el derecho de defensa. Para los accionantes, resulta violatorio de los citados derechos constitucionales, el no poder controvertir el auto de admisión del incidente de impacto fiscal, cuando su efecto es dejar en inseguridad jurídica el derecho reconocido en una sentencia.

Por lo demás, se plantea que la norma desconoce el principio de celeridad procesal, ya que no permite controvertir una decisión, la cual da lugar a adelantar un procedimiento engorroso, cuando pueden existir circunstancias que impidan continuar con su trámite.

Finalmente, se afirma que la disposición acusada igualmente desconoce el derecho a la igualdad, pues los artículos 7 y 8 le otorgan al solicitante medios jurídicos para presentar el incidente, subsanarlo y controvertir su inadmisión por medio del recurso de reposición. Por el contrario, para quien participó en un proceso y se benefició de una sentencia, no se otorga la mínima posibilidad de oponerse a la admisión del incidente.

### **3.6.3. Intervención de la Sección Primera de lo Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**

Para el Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, las expresiones demandadas deben ser declaradas exequibles, pues la limitación propuesta corresponde al ejercicio legítimo de la libertad de configuración normativa del legislador, en desarrollo de su atribución de definir las distintas etapas de los procedimientos judiciales.

#### **3.6.4. Concepto del Procurador General de la Nación**

Para el Procurador General de la Nación, la disposición acusada debe ser declarada exequible, por cuanto se origina en una decisión que se enmarca en la potestad de configuración normativa del legislador, la cual no establece una diferenciación injustificada.

En criterio de la Vista Fiscal, el objeto del citado incidente es la protección del interés general representado en el mantenimiento adecuado de las finanzas públicas, por lo que es más intenso el interés del solicitante frente al de la parte que se benefició con un fallo judicial, respecto del cual es imposible poner en tela de juicio la decisión adoptada, como consecuencia de la garantía de la cosa juzgada. Así las cosas, en la medida en que el derecho protegido no puede ser discutido mediante el incidente, se entiende que por razones de celeridad se haya limitado la posibilidad de controvertir el auto admisorio.

Ahora bien, en caso de considerarse que el interés subyace como consecuencia del efecto suspensivo que tiene el incidente en relación con las órdenes dispuestas en la providencia objeto de impacto fiscal, es preciso resaltar lo siguiente, en primer lugar, los efectos de las sentencias de tutela no se suspenden, lo que mantiene indemnes a los derechos fundamentales; en segundo lugar, el trámite de definición del incidente se caracteriza por su brevedad y perentoriedad, lo que excluye la existencia de una carga desproporcionada para el interesado; y finalmente, cualquier decisión que se adopte admite el recurso de insistencia, en cuyo caso, las partes del proceso primigenio tienen el beneficio de que se suspenden los efectos del fallo del incidente, en el que se haya decidido modificar, diferir o modular los efectos de la sentencia judicial respectiva.

#### **3.6.5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

##### **3.6.5.1. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución**

3.6.5.1.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda D-10096, en la intervención presentada y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si el artículo 9 de la Ley 1695 de 2013 al indicar que no procederán recursos contra el auto que admite la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal, vulnera los derechos al debido proceso y a la defensa, así como el principio de igualdad de armas, respecto de las partes del proceso cuya providencia es objeto del citado instrumento constitucional.

3.6.5.1.2. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, este Tribunal tendrá en cuenta lo señalado en esta providencia, en relación con el criterio de

sostenibilidad, el incidente de impacto fiscal, la libertad de configuración normativa del legislador en materia procesal y el principio de igualdad de armas, conforme a los acápites 3.1.5.3, 3.1.5.4, 3.1.5.5, 3.2.5.3 y 3.5.5.3.

### **3.6.5.2. Del caso en concreto**

3.6.5.2.1. En reiteradas oportunidades, este Tribunal ha señalado que, como expresión de la amplia potestad de configuración normativa, el legislador tiene la atribución de estructurar los distintos procedimientos judiciales, a través de la definición del objeto, etapas, términos, recursos y demás elementos propios de cada actuación<sup>218</sup>.

Un aspecto esencial en el que se ejerce dicho poder, se encuentra en la libre determinación de los recursos y medios de defensa que se pueden intentar contra los actos que se profieren por las autoridades. Precisamente, en la Sentencia C-1104 de 2001<sup>219</sup>, la Corte señaló que: “Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso –reposición, apelación, u otro– tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio”<sup>220</sup>.

Incluso cuando el Texto Superior se refiere a la garantía de la doble instancia, tampoco la consagra como un contenido esencial del debido proceso y del derecho de defensa, “pues la propia Constitución, en su artículo 31, establece que el legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual, toda sentencia es apelable o consultable”<sup>221</sup>. Sin embargo, dicha exclusión no le otorga al legislador una facultad absoluta para establecer indiscriminadamente excepciones a la doble instancia en cualquier tipo de procesos. Así, por ejemplo, en esta última hipótesis, además de sujetarse a los límites de la potestad de configuración, se debe asegurar, por mandato constitucional, la existencia de la citada garantía en materia penal y en los procesos de tutela (CP arts. 29 y 86).

Visto lo anterior, lo primero que se debe destacar por la Corte, es que la disposición acusada se enmarca precisamente en el desarrollo de la citada la potestad de configuración normativa, en un proceso de naturaleza *sui generis*, como lo es el del IIF, en el que, como lo admitió este Tribunal<sup>222</sup>, se pueden disponer reglas procesales particulares y específicas. No obstante, siguiendo la

<sup>218</sup> Sobre el particular se pueden revisar las sentencias C-520 de 2009, C-542 de 2010 y C-034 de 2014.

<sup>219</sup> En esta decisión se analizaba si la posibilidad de declarar la perención del procedimiento civil así no se hubiera notificado a todos los demandados o citados vulneraba el debido proceso.

<sup>220</sup> Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000 y C-803 de 2000.

<sup>221</sup> Sentencia C-040 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>222</sup> Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012.

misma línea señalada con anterioridad<sup>223</sup>, el ejercicio de dicha atribución se somete a la imposibilidad de desconocer una instancia procesal delimitada por la Constitución y a que se respeten los principios y fines esenciales del Estado; se observe la eficacia de las garantías propias del debido proceso y se cumplan con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

3.6.5.2.2. Sea lo primero advertir que respecto a la existencia de recursos, el artículo 334 del Texto Superior, guardó silencio al momento de regular el IIF, por lo que se trata de una materia que carece de definición en la Carta Política. Por tal motivo, como se explicó en el acápite 3.2.5.3.3 de esta providencia, se activa el criterio general que le otorga al Congreso de la República una amplia potestad de configuración para definir las etapas y medios de oposición contra las decisiones judiciales.

Aunado a lo anterior, no se observa que la disposición cuestionada infrinja los principios y fines esenciales del Estado, ya que, como se infiere de una lectura sistemática de la Ley 1695 de 2013, dicha previsión se justifica dentro del contexto general de someter el incidente de impacto fiscal a un trámite caracterizado por su celeridad. Ello es así, entre otras, porque como se ha insistido a la largo de esta providencia, la regulación propuesta no implica discusión alguna sobre los derechos objeto de reconocimiento, puesto que lo que se habilita es la posibilidad de deliberar sobre la manera de armonizar el cumplimiento de las órdenes dispuestas en un fallo con el criterio orientador de la SF.

Siendo el objetivo último del IIF habilitar una vía para conseguir dicha armonización y teniendo claro que el sentido de la decisión que se adopte por una Alta Corte, no puede menoscabar, restringir o negar la efectiva protección de los derechos, como cláusula prohibitiva ampliada por el legislador<sup>224</sup>, no cabe duda de que la regulación demandada, lejos de afectar los fines del Estado, los desarrolla, pues bajo los condicionamientos previstos, el IIF se convierte en la herramienta para lograr la operatividad del criterio de SF, si a ello hubiese lugar, como instrumento para alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho.

3.6.5.2.3. Por lo demás, la limitación referente a la imposibilidad de cuestionar el auto admisorio del incidente, tampoco desconoce las garantías propias del debido proceso. Para el efecto, atendiendo a lo señalado por los accionantes, no encuentra la Corte que se desconozca el principio de igualdad de armas, por una parte, porque –como se ha explicado– el mismo responde a procesos de naturaleza *adversarial*, cuya circunstancia no concurre en este trámite,

---

<sup>223</sup> Sobre este punto se puede consultar el acápite 3.2.5.3 de esta providencia.

<sup>224</sup> El Parágrafo del artículo 1 de la Ley 1695 de 2013 dispone que: “*Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva*”. Subrayado por fuera del texto original.

previsto por el Constituyente como un espacio de interlocución, en el que –por ningún motivo– se ven afectados los derechos que hayan sido reconocidos en un juicio<sup>225</sup>. Y, por la otra, vinculado con lo anterior, porque el objeto del incidente no es el de responder a intereses contrapuestos, sino el de brindar una oportunidad para el diálogo entre autoridades, que conforme con el principio de colaboración armónica, permita armonizar el cumplimiento de las órdenes dispuestas en un fallo con el criterio orientador de la SF.

De ahí que, en criterio de la Corte, es innegable que en el IIF le asiste un interés mucho más fuerte a los solicitantes (que representan los intereses del Estado) que a las partes del proceso original, toda vez que sus derechos no son objeto de discusión por esta vía. A partir de esta circunstancia se explica que el legislador restringiera la posibilidad de controvertir el auto admisorio y, por el contrario, brindara recursos respecto de la decisión en sentido contrario, pues lo que está en juego no son los derechos reconocidos en un fallo, sino la SF como instrumento para mantener la salud financiera de los recursos públicos. No sobra insistir en que el IIF debe ser siempre compatible con la protección de los derechos fundamentales, no sólo a partir de la vigencia de su núcleo esencial, sino desde una perspectiva integral referente a todo su contenido normativo.

3.6.5.2.4. Finalmente, el precepto demandado no se aparta de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En cuanto al primero, porque encuentra su explicación en la búsqueda de un interés general limitado al respeto integral de los derechos, en el marco de un trámite caracterizado por la celeridad. Y, en lo que atañe al segundo, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, porque a diferencia de lo expuesto por los accionantes, el incidente se caracteriza por ser un trámite breve<sup>226</sup>, en el que se cuenta con cinco etapas bien definidas: presentación, sustentación, admisión, audiencia y decisión. Una vez agotada la admisibilidad, supuesto sobre el cual se funda la norma, sólo quedan las etapas de audiencia y decisión, las cuales se deben realizar en un término máximo de trece días<sup>227</sup>, lo que no conduce a someter a las partes a un trámite engorroso.

(ii) En segundo lugar, porque que tampoco la norma crea una situación de inseguridad jurídica respecto de los derechos reconocidos en un fallo judicial. Como se ha señalado en esta providencia, y lo dispuso expresamente la Ley 1695 de 2013, en desarrollo de los precedentes consagrados en las Sentencias

---

<sup>225</sup> Al respecto, téngase en cuenta lo expuesto en el acápite 3.5.5.3 de esta providencia.

<sup>226</sup> En este punto es preciso regresar a lo señalado en el acápite 3.1.5.5.

<sup>227</sup> Ley 1695 de 2013, arts. 11 y 12.

C-288 de 2012<sup>228</sup> y C-1052 de 2012<sup>229</sup>, la decisión de protección es intangible y se encuentra amparada por los efectos de la cosa juzgada<sup>230</sup>.

(iii) En tercer lugar, porque en la práctica el incidente tiende a tener real injerencia sobre la expedición de órdenes complejas, las cuales, como se explicó en esta providencia, conllevan un conjunto amplio de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control de la persona destinataria de la orden y se enmarcan generalmente en el desarrollo de una política pública, que demanda apropiación de recursos, elaboración de estudios y cronogramas de ejecución. Lo anterior implica que difícilmente un interés individual se verá sometido al incidente. Por otra parte, incluso en esta última hipótesis, la decisión de amparo adoptada por un juez es inmodificable y la único que cabe es modular, modificar o diferir los efectos del fallo, con una restricción insoslayable, referente a la imposibilidad de menoscabar, restringir o negar la protección efectiva de los derechos.

(iv) Por último, como lo sostiene la Vista Fiscal, se podría argumentar que el interés de controvertir la admisión, se encuentra en evitar los efectos de la suspensión del fallo objeto de incidente, que –por virtud de la ley– se producen una vez se decreta su admisión<sup>231</sup>. Sobre el particular, cabe señalar (i) que dicha suspensión es apenas temporal, porque el resto del proceso –como ya se mencionó– no puede superar más de trece días, lo que implica que no se está ante una situación prolongada. Adicionalmente, (ii) porque incluso al producirse una decisión en la que se haga uso de las atribuciones de modulación, modificación o diferimiento de los efectos (CP art. 334), las partes del proceso primigenio pueden presentar el recurso de insistencia, en cuyo caso, como se explicó, se suspenden los efectos del fallo del incidente, hasta que se profiera la respectiva determinación final.

De conformidad con lo anterior, no encuentra esta Corporación que el precepto demandado desconozca el derecho al debido proceso, razón por la cual se declarará su exequibilidad en la parte resolutive de esta providencia.

### 3.7. Síntesis

---

<sup>228</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>229</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>230</sup> El artículo 12 de la Ley 1695 de 2011 dispone que: “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. (...)”. Resaltado por fuera del texto original.

<sup>231</sup> Ley 1695 de 2013, art. 9.

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

- En primer lugar, en el asunto bajo examen, 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, esta Corporación procedió a integrar la unidad normativa de los textos acusados con el inciso 1 del artículo 2 de la Ley 1695 de 2013, el cual 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 inexecutable 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 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. 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 3, 5 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 3 del artículo 9 de la ley en cita, se justificó básicamente 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 2 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, este Tribunal 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 2, 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 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 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. 1), 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 esta

Corporación, 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 6 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, esta 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 1 y 2 del artículo 9 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 8 y en los numerales 3 y 4 del artículo 9 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 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, esta Corporación declaró exequible la expresión: *“mediante auto que no tendrá recursos”* consagrada en el artículo 9 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.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

**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 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 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 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 6 de la Ley 1695 de 2013.

**Octavo.-** Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 13 y de la expresión *“por estado”* prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 9 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 3 y 4 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 8 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 9 de la Ley 1695 de 2013.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente  
*Ausente en comisión*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada (E)

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada

*Con aclaración de voto*

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

ANDRES MUTIS VANEGAS  
Secretario General (E)

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
A LA SENTENCIA C-870/14**

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13 y 14 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”*

Aclaro mi voto frente a la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-870 de 2014, en la que se examinó la constitucionalidad de la Ley 1695 de 2013, por cuanto a juicio de la Sala 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 pese a el incidente de impacto fiscal tiene naturaleza accidental y está sometido a la cláusula prohibitiva de no poder menoscabar los derechos o negar su protección efectiva, su alcance tiene la potencialidad de incidir en los efectos de las decisiones adoptadas, afectando la operatividad de las ordenes de amparo.

A mi juicio, las consideraciones anteriores refuerzan la tesis de que el incidente de impacto fiscal tiene por objeto la revisión de las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, con la expresa prohibición de afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, su finalidad es meramente instrumental, es decir, carecerá de la facultad para modificar los derechos amparados, pudiendo tan solo modular o diferir sus efectos, de manera que su regulación bien podría hacerse mediante una ley que no tenga el carácter de estatutaria, al no reglar aspectos inherentes a los derechos fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección.

A lo anterior, se suma, el que la interposición del incidente de impacto fiscal no es solo contra sentencias, sino también puede presentarse contra los autos que se profieran con posterioridad a la misma, lo que implica que la restricción planteada sobre la reserva de ley estatutaria a las sentencias de tutela, no operan de igual forma frente a los autos referidos.

Dejo así aclarada mi posición frente al pronunciamiento en referencia.

Cordialmente,

**MAURICIO GONZALEZ CUERVO**  
**Magistrado**

