

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETO LEY 403 DE 2020-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Legitimación por activa/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Presentación por representante de persona jurídica en calidad de ciudadano

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL, COSA JUZGADA ABSOLUTA Y RELATIVA Y COSA JUZGADA APARENTE-Conceptos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y ABSOLUTA-Configuración

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-139 de 2023

Referencia: expediente D-14557

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 124 y 125 (parciales) del Decreto Ley 403 de 2020 “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”

Demandante: Juan Manuel Urueta Rojas

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D. C., cuatro (04) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Manuel Urueta Rojas[1] promovió demanda de inconstitucionalidad en contra de las expresiones “o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos”, y “o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado”, contenidas en los artículos 124 y 125 del Decreto-Ley 403 de 2020, respectivamente[2].
2. Mediante auto del 30 de junio de 2022, la magistrada sustanciadora admitió la demanda y ordenó su fijación en lista, así como la comunicación del proceso a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, del Interior, de Defensa y de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El despacho sustanciador también invitó a participar a algunas

organizaciones civiles y académicas[3], a la Contraloría General de la República y a la Auditoría General de la República. Por último, el auto del 30 de junio de 2022 ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que emitiera concepto en el asunto de la referencia.

TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

3. A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas tal y como fueron publicadas en el Diario Oficial No. 51.258 del 16 de marzo 2020:

“DECRETO NÚMERO 403 DE 2020

(marzo 16)

Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, [...]

DECRETA

[...]

ARTÍCULO 124. Modificar el artículo 4o de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 4o. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

PARÁGRAFO. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad”.

ARTÍCULO 125. Modificar el artículo 5o de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 5o. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.

LA DEMANDA

4. El ciudadano Juan Manuel Urueta Rojas cuestiona la constitucionalidad de las siguientes expresiones normativas: “o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos” y, “o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial del Estado”, contenidas en los artículos 124 y 125 del Decreto-Ley 403 de 2020, respectivamente. En su criterio, las normas acusadas contrarían los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política[4].
5. Para empezar, el actor sostiene que las expresiones acusadas amplían el objeto del control fiscal, para extenderlo hasta cubrir a sujetos y situaciones que –según la Constitución–no deben ser controlables fiscalmente. El proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con el demandante, se encuentra delimitado por el numeral 5 del artículo 268 de la Carta Política, el cual recae solo sobre los servidores públicos o particulares que gozan de titularidad jurídica para manejar fondos o bienes del Estado y que, por ende, administran o manejan recursos públicos en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición[5]. En contraste, las expresiones demandadas autorizan a llamar a responder fiscalmente a todos los particulares y servidores públicos que, directa o indirectamente, tomen parte, contribuyan, influyan o ayuden en la producción de un daño al patrimonio público, con independencia de si gozan o no de titularidad jurídica para manejar fondos o bienes del Estado.
6. En concepto del ciudadano accionante, las normas demandadas desconocen, en primer lugar, el principio de legalidad

que debe regir el proceso de responsabilidad fiscal. En segundo lugar, esas previsiones con fuerza de ley invaden –a su juicio– el ámbito de competencia de otros organismos del Estado, en tanto, vacían de contenido otros mecanismos como las acciones populares en defensa del patrimonio público, la acción de repetición, el llamamiento en garantía, la acción civil por responsabilidad extracontractual y el incidente de reparación integral en el proceso penal, los cuales están diseñados para obtener la reparación de daños al patrimonio del Estado, respecto de personas o entidades que no manejen recursos públicos.

7. Desde el punto de vista del actor, la sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional dispuso que el control fiscal no se puede aplicar universalmente, sino solo de manera selectiva, para abarcar únicamente a “quienes tienen capacidad decisoria frente a la administración y manejo de recursos o fondos públicos”[6]. En consecuencia, cuando se pretende derivar responsabilidad “con ocasión” de la gestión fiscal, “a las Contralorías les corresponde probar la relación de conexidad próxima y necesaria entre la gestión fiscal que ocasiona el daño patrimonial y la conducta que se pretende reprochar”[7].
8. Con base en los anteriores argumentos, el demandante solicitó declarar inexecutable los segmentos normativos acusados, contenidos en los artículos 124 y 125 del Decreto Ley 403 de 2020. Subsidiariamente, el accionante le pidió a la Corte que declare la executable condicionada de esos preceptos, “bajo el entendido de que ese tipo de actuaciones comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para el desarrollo de la gestión fiscal”[8].

INTERVENCIONES

9. Durante el término de fijación en lista se presentaron once intervenciones. Diez de ellas solicitaron a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022. Tan solo la Universidad de Cartagena requirió a esta Corporación para que declare la executable condicionada de las expresiones contenidas en las normas censuradas por el demandante.
10. En primer lugar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Contraloría General de la República, la Universidad del Rosario, el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, el Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Santo Tomás, la Universidad Libre de Colombia, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y el ciudadano Juan Diego Buitrago, señalaron que el presente caso ya se encuentra cubierto por la cosa juzgada a la cual hizo tránsito la sentencia C-090 de 2022. En esa decisión, la Corte concluyó que los artículos cuestionados regularon materias ajenas a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente República por el Acto Legislativo 04 de 2019. Por ese motivo, estas intervenciones solicitaron estarse a lo resuelto por la sentencia C-090 de 2022.
11. La Universidad de Cartagena, en cambio, solicitó declarar executable los preceptos demandados, bajo el entendido de que la participación, contribución, concurrencia o incidencia en la producción del daño al patrimonio público debe producirse en el marco de la gestión fiscal ejercida por servidores públicos o particulares que manejen fondos o bienes públicos. En su concepto, esta debe ser la decisión, pues en virtud de los principios de conservación del derecho y del efecto útil de las normas, las disposiciones demandadas admiten esa interpretación, que ajusta su conformidad con la Carta Política.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN^[9]

12. El Viceprocurador General de la Nación solicitó estarse a lo resuelto por la sentencia C-090 de 2022, ya que en esta se declararon inexecutable los artículos 124 y 125 del Decreto Ley 403 de 2020, entre otras disposiciones. Luego de hacer un recuento sobre la jurisprudencia constitucional en torno a la cosa juzgada, el Concepto del Ministerio Público indicó que, “ante la expulsión de las normas acusadas del ordenamiento jurídico debido a su inconstitucionalidad y, por ende, la inexistencia de disposiciones sobre las cuales pueda realizarse el examen de constitucionalidad planteado en la demanda, la Procuraduría le solicitará a la Corte que disponga estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022”[10].

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

13. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como el Decreto Ley 403 de 2020, acusado en esta ocasión.

Cuestiones previas: legitimación para interponer acciones públicas y cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

a. Legitimación para interponer acciones públicas en representación de una persona jurídica

14. En este caso, el demandante está legitimado para presentar la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de su condición de ciudadano.[11] Si bien instauró la demanda en representación de una persona jurídica, esto no desvirtúa su legitimación para ejercer el derecho político de “cualquier ciudadano” a interponer acciones en defensa de la Constitución (CP arts 40 num 6, y 242 num 1). En las sentencias C-275 de 1996, C-841 de 2010 y C-866 de 2014, la Corte Constitucional estableció que cualquier ciudadano está legitimado en la causa para demandar la inconstitucionalidad de normas legales o con fuerza de ley, incluso si al instaurar la acción pública solo invocan su condición de apoderados judiciales de una persona jurídica[12].

b. Las expresiones demandadas pertenecían a normas declaradas inexecutable en la sentencia C-090 de 2022. Cosa juzgada

15. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-090 de 2022, declaró la inexequibilidad de los artículos 124 y 125 del Decreto Ley 403 de 2020. En la medida en que las expresiones acusadas formaban parte de esas disposiciones, diez de once intervenciones, además del Ministerio Público, le solicitaron a esta Corporación estarse a lo resuelto en esa sentencia. La Sala Plena coincide con esta postura, por las razones que brevemente expondrá a continuación.
16. La Constitución Política establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional” (CP art 243). La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que la cosa juzgada constitucional puede ser formal o material, absoluta o relativa, explícita o implícita, real o aparente, en función de diversos criterios de clasificación.
17. La cosa juzgada constitucional es formal cuando existe una decisión previa sobre la misma disposición que se somete a examen o cuando se trata de una norma con un texto normativo exacta o formalmente igual. Es material la cosa juzgada cuando se sujeta a la revisión del juez constitucional un texto normativo literal o formalmente distinto, pero en su contenido resulta materialmente igual a otro controlado con anterioridad. La sentencia C-774 de 2001 ofreció una de las primeras sistematizaciones de esta categoría, y su conceptualización aún se mantiene vigente, como lo prueba el hecho de que ha sido reiterada en numerosas ocasiones.[13] En esa decisión, la Corte debía establecer si existía cosa juzgada respecto de unas normas legales que regulaban la detención preventiva en el proceso penal. En ese contexto, explicó estas dos especies de cosa juzgada, de la siguiente manera:

“La cosa juzgada formal se presenta ‘...cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...’, o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual. Est[e] evento hace que ‘...no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado..’.

Por su parte, la cosa juzgada material, ‘...se [presenta] cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos. El fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica...’[14]

18. La cosa juzgada absoluta se predica de aquellas normas o proyectos de normas respecto de las cuales no es posible emprender un nuevo examen de constitucionalidad, como ocurre cuando una previsión es declarada inexecutable, pues en ese caso no es factible volver a estudiar su exequibilidad. En contraste, la cosa juzgada relativa se presenta cuando una disposición es declarada executable, pero solo por determinados cargos o problemas de constitucionalidad, lo cual habilita en principio a la Corte a examinar otros cargos o cuestiones de inconstitucionalidad. En la sentencia C-202 de 2021, estas distinciones se expusieron de la siguiente forma:

“la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en absoluta o relativa. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. La Corte ha resaltado que “el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutable, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate”. En el segundo caso, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva de nuevas acusaciones. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron”.[15]

19. La jurisprudencia constitucional ha diferenciado, además, entre la cosa juzgada relativa explícita y la implícita. Es explícita la cosa juzgada relativa cuando la Corporación precisa, en la parte resolutive de su decisión, los límites de su pronunciamiento y delimita así la cosa juzgada. En cambio, es implícita la cosa juzgada relativa cuando su alcance no se define en la parte dispositiva, sino que su delimitación proviene de la parte motiva de la providencia. Desde la sentencia C-774 de 2001, previamente citada, esta distinción se ha explicado de la siguiente manera:

“La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras:

- Explícita, cuando ‘...la disposición es declarada executable pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..’, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada ‘...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...’.

- Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación, '...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...' . Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: '... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada..'[16]

20. Finalmente, la cosa juzgada puede ser aparente, cuando la Corte Constitucional adopta una decisión de mérito en la parte resolutive de su fallo, pero en realidad no se encuentra ninguna razón en la providencia para sustentar esa determinación, al punto que puede considerarse que en realidad no hubo un juicio de constitucionalidad sobre la disposición o la norma y, en consecuencia, realmente el asunto no quedó juzgado. La cosa juzgada real, en cambio, concurre en el caso contrario. En la sentencia C-774 de 2001, anteriormente referida, la Corporación dispuso, al respecto:

“Ha dicho la Corte que la cosa juzgada es apenas aparente, cuando la declaratoria de constitucionalidad de una norma, carece de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En estos eventos '...la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado...', tiene como consecuencia que la decisión pierda, '...la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos ulteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido...'. Es decir que en este caso es posible concluir que en realidad no existe cosa juzgada y se permite una nueva demanda frente a la disposición anteriormente declarada exequible y frente a la cual la Corte debe proceder a '... a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.'"[17]

21. Cuando se declara inexecutable un precepto legal o con fuerza de ley, una consecuencia de la cosa juzgada constitucional es que “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución” (CP art 243; DL 2067/91 art 21). La otra consecuencia de una declaratoria de inexecutable es que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte sobre las mismas normas examinadas, razón por la cual la demanda en contra de estas debe rechazarse o proferirse un fallo mediante el cual se esté a lo resuelto en la decisión anterior (DL 2067/91 art 6). Por eso, en la sentencia C-720 de 2007, esta Corporación sostuvo que “ante una sentencia estimatoria [es decir, de inexecutable], la norma declarada inconstitucional no puede seguirse aplicando, el Congreso no puede proferir una nueva disposición con similar contenido al de la disposición inconstitucional y la Corte debe atenerse a su decisión para toda cuestión posterior.”[18]
22. De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional encuentra que en este caso se demandan los artículos 124 y 125 (parciales) del Decreto Ley 403 de 2020, pero ya existe un fallo que los declaró inexecutable. La sentencia C-090 de 2022 halló que, en la expedición de los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020, el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades que le confirió el Acto Legislativo 04 de 2019.[19] Por ende, la Sala Plena dispuso lo siguiente:

“[d]eclarar **INEXECUIBLE** el título XIII -artículos 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, y 148- del Decreto Ley 403 de 2020, “[p]or el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”; y declarar la **REVIVISCENCIA** de los artículos 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 37, 39, 42, 43, 49, 50, y 57 de la Ley 610 de 2000, “[p]or la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, y de los artículos 100, 101, y 110 de la Ley 1474 de 2011, “[p]or la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, en su tenor previo a las modificaciones o adiciones introducidas por el título XIII del Decreto Ley 403 de 2020”.

23. La sentencia C-090 de 2022 hizo entonces tránsito a cosa juzgada constitucional (CP art 243). En el presente caso, eso significa que la Corte Constitucional se encuentra ante una cosa juzgada formal, pues se demandan exactamente las mismas disposiciones previamente examinadas y declaradas inexecutable en la sentencia C-090 de 2022, a saber, los

artículos 124 y 125 del Decreto Ley 403 de 2022. Pero, además, la cosa juzgada es absoluta, por cuanto no es posible “emprender un nuevo examen constitucional” sobre ellas, en tanto se declararon inexecutable (sentencia C-202 de 2021). En esto, la Sala sigue lo definido en la sentencia C-237 de 2022, en la cual también se demandaban dos artículos declarados inexecutable en la sentencia C-090 de 2022 (los artículos 124 y 126), y la Corte decidió estarse a lo resuelto en esta última, porque existía cosa juzgada “formal y absoluta” respecto de las previsiones acusadas. [20]

24. Por ende, en esta ocasión, la Corporación deberá estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022.

Síntesis de la decisión

25. **Los artículos 124 y 125 (parciales) del Decreto Ley 403 de 2022, “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, se demandaron por desconocer los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución. La Corte Constitucional encontró que el demandante estaba legitimado para interponer la acción pública de inconstitucionalidad, pero las disposiciones demandadas se declararon inexecutable mediante la sentencia C-090 de 2022. Por tanto, en virtud de la cosa juzgada constitucional a la cual hizo tránsito la Sentencia C-090 de 2022, la Corte debe estarse a lo resuelto en esta última.**

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Const

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.
Última actualización: 30 de agosto de 2024 - (Diario Oficial No. 52.847 - 13 de agosto de 2024)

