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 Rojas1 promovió demanda de inconstitucionalidad en contra de las expresiones “o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos”, y “o de quien participe, concurra, 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, respectivamente2.

TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

1. 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, concurran, 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, concurra, 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

1. El ciudadano Juan Manuel Urueta Rojas cuestiona la constitucionalidad de las siguientes expresiones normativas: “o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos” y, “o de quien participe, concurra, 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 Política4.

1. 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 disposición5. 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.

1. 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.

1. 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.

1. Con base en los anteriores argumentos, el demandante solicitó declarar inexequibles 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 exequibilidad 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

1. 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 exequibilidad condicionada de las expresiones contenidas en las normas censuradas por el demandante.

1. 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.

1. La Universidad de Cartagena, en cambio, solicitó declarar exequibles 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 NACIÓN9

1. El Viceprocurador General de la Nación solicitó estarse a lo resuelto por la sentencia C-090 de 2022, ya que en esta se declararon inexequibles 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

1. 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

1. 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 jurídica12.

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

1. 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.

1. 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.

1. 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

1. 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 inexequible, 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 exequible, 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 inexequibilidad, 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

1. 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 resolutiva 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 exequible 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 resolutiva 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 resolutiva no se indique dicha limitación, ‘…en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutiva 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

1. Finalmente, la cosa juzgada puede ser aparente, cuando la Corte Constitucional adopta una decisión de mérito en la parte resolutiva 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

1. 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 inexequibles. 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 INEXEQUIBLE 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".

1. 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 inexequibles 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 inexequibles (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 inexequibles 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

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

Síntesis de la decisión

1. 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 inexequibles 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 Constitución,

RESUELVE:

-ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-090 de 2022, que declaró inexequibles, entre otros, los artículos 124 y 125 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Referencia: Sentencia C-139 del 4 de mayo de 2023.

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo.

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Estoy de acuerdo con la decisión de la Sala Plena, debido a que, al haberse declarado inexequibles las disposiciones acusadas, mediante la Sentencia C-090 de 2022, se configuró el fenómeno de cosa juzgada constitucional absoluta. Sin embargo, considero necesario precisar que, en su momento, me aparté de la decisión adoptada al resolver el recurso de súplica que interpuso la parte actora contra el auto que rechazó la demanda de la referencia, ya que, como lo manifesté en el salvamento de voto, la misma no cumplía las exigencias argumentativas mínimas, previstas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para estructurar un reproche de constitucionalidad.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 En el escrito de la demanda, el accionante señaló que la interponía en nombre y representación del Instituto Nacional de Contadores Públicos. En el proceso obra, en primer lugar, la cédula de ciudadanía. Expediente digital, archivo: “Cédula”. Igualmente, consta el poder que le otorgó la ciudadana Luisa Fernanda Salcedo Saavedra, representante legal del Instituto Colombiano de Contadores Públicos de Colombia, al ciudadano Juan Manuel Urueta Rojas, en los folios 2 y siguientes de la demanda de inconstitucionalidad. Igualmente están en el expediente la cédula de la ciudadana Luisa Fernanda Salcedo Saavedra y el certificado de existencia y representación legal del Instituto Colombiano de Contadores Públicos de Colombia, en el que figura como presidente y representante legal, la ciudadana Luisa Fernanda Salcedo Saavedra.

2 Inicialmente, la demanda fue inadmitida y rechazada, por medio de autos del 18 de enero y el 9 de febrero de 2022, respectivamente. No obstante, contra la decisión de rechazo se instauró recurso de súplica, y a través del auto 226 del 3 de marzo de 2022, la Sala Plena revocó el auto recurrido. El magistrado Reyes Cuartas, a quien le correspondía la sustanciación del asunto, se declaró impedido para conocer de él. El impedimento le fue aceptado por la Sala Plena en sesión virtual celebrada el 9 de junio de 2022. Por esa razón, el expediente fue asignado a la magistrada Natalia Ángel Cabo para la elaboración de la ponencia.

3 Puntualmente se invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Santo Tomás, Libre -Bogotá- y del Rosario, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia (ACJ), a Confecámaras, a la Red de Cámaras de Comercio, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), al Colegio de Abogados Administrativistas, a la Contraloría General de la República y a la Auditoría General de la República.

4 El accionante inicialmente había hecho referencia a los artículos 119 y 267 de la

Constitución Política, sin embargo, en el escrito de subsanación de la demanda presentada precisó que la disposición también contraría el artículo 268 Superior.

5 Expediente digital, archivo: “Demanda”.

6 Ib. p, 9.

7 Ib. p, 11.

8 Ib. p, 16.

9 El 21 de julio de 2022 la Señora Procuradora General de la Nación manifestó su impedimento para rendir concepto en el expediente de la referencia. Mediante Auto 1264 del 25 de agosto de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió aceptar dicho impedimento y dio traslado al Viceprocurador General de la Nación, por el término restante del otorgado inicialmente a la Procuradora General de la Nación, para que rindiera el concepto correspondiente. El concepto del Viceprocurador fue radicado el 27 de octubre de 2022 por conducto del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, Juan Sebastián Vega Rodríguez.

10 Expediente digital, archivo “Concepto viceprocurador”, p. 2.

11 Como se señaló en los antecedentes, en el expediente obra copia de su cédula de ciudadanía.

12 En la sentencia C-275 de 1996, la Corte admitió la legitimidad para instaurar la acción pública a un ciudadano que solo obraba en calidad de apoderado de otro ciudadano, y no a nombre propio. En la sentencia C-841 de 2010, la Corte se inhibió, por ineptitud de la demanda, pero señaló que los demandantes estaban legitimados para interponerla, pese a que “manifiestan de manera expresa, que promueven la acción de inconstitucionalidad en su calidad de apoderados especiales de la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, y no invocando su calidad de ciudadanos en ejercicio”. Esas decisiones se reiteraron en la sentencia C-866 de 2014.

13 Por ejemplo, ver sentencias C-720 de 2007, C-744 de 2015 y C-202 de 2021.

14 Sentencia C-774 de 2001.

15 Sentencia C-202 de 2021.

16 Sentencia C-774 de 2001, citas internas omitidas. Esta caracterización se ha reiterado, entre otros casos, en la sentencia C-966 de 2012, C-187 de 2019 y C-049 de 2020.

17 Ibidem, citas internas omitidas. En la sentencia C-049 de 2020, la Corte explicó que existen al menos dos hipótesis de cosa juzgada aparente: "cosa juzgada aparente- tiene lugar en dos hipótesis. La primera ocurre cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella. Lo anterior implica que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna, por lo cual es posible adelantar frente a ésta un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión. || La segunda hipótesis tiene lugar cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo aborda el estudio de solo una de las normas contenidas en aquella. En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión. Para esta segunda hipótesis es útil la distinción entre los conceptos de disposición y norma, reconocida reiteradamente por la jurisprudencia constitucional".

18 Sentencia C-720 de 2007.

19 Para este Tribunal no existió una relación de conexidad entre lo regulado por el Decreto y el alcance material de la norma habilitante. La Corte concluyó que los artículos demandados (y que hoy alega el accionante) no respondían a los objetivos trazados por las normas habilitantes. Por ende, al expedirlos, el Presidente de la República incurrió en una extralimitación en el ejercicio de la competencia legislativa conferida por el constituyente derivado, motivo por el cual, vulneró el parágrafo transitorio del artículo 268 superior y el Acto Legislativo 04 de 2019. Por lo tanto, en esa decisión, la Corte expulsó del ordenamiento jurídico los artículos que contienen las expresiones que hoy son objeto de estudio por esta providencia.

20 Sentencia C-237 de 2022: “La Sala constata que en el presente asunto existe cosa juzgada formal y absoluta en relación con las expresiones demandadas de los artículos 124 y 126 del Decreto 403 de 2022, porque mediante la sentencia C-090 de 2022, esta Corte declaró su inexequibilidad. Esto implica que dichas disposiciones fueron retiradas del ordenamiento jurídico, por lo que la Sala ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022”.