

Sentencia C-158/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 1955 DE 2019-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-049 de 2022

En la Sentencia C-049 de 2022, la Sala Plena concluyó que la norma debía declararse inexecutable con efectos retroactivos, de una parte, por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata con las metas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, tratarse de una reforma permanente de seguridad social al margen de un fin de la planeación, que además modificaba de forma permanente el Sistema de Riesgos Laborales. De otra parte, porque desconocía la prohibición de destinación específica que tienen los recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social, al permitir que primas, cotizaciones y rendimientos financieros de las reservas técnicas puedan ser empleados para el pago de la comisión por intermediación cuando dicho pago solo debe provenir de recursos propios de las administradoras.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y ABSOLUTA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

Referencia: expediente D-14463

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019

Demandantes:

Yefferson Mauricio Dueñas Gómez y Daniel Alejandro Orobio Hurtado.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., cinco (05) de mayo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. Los ciudadanos Yefferson Mauricio Dueñas Gómez y Daniel Alejandro Orobio Hurtado presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En síntesis, sostuvieron que la norma censurada: i) desconoce el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política que prohíbe la destinación de recursos de la seguridad social a fines diferentes a ella; ii) vulnera el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política por falta de conexidad directa e inmediata con el Plan Nacional de Inversiones; y iii) viola la reserva de ley prevista en los artículos 48, 150.23, 333 y 365 de la Carta Política porque otorgó al Gobierno Nacional la potestad para regular el valor máximo de la comisión por intermediación.

1. En Auto de 9 de noviembre de 2021, la Magistrada ponente admitió la demanda. En la misma providencia ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación, comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como a los ministros de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social y del Trabajo, a la Directora Nacional de Planeación y al Superintendente Financiero de Colombia. Así mismo se ordenó la fijación en lista y se invitó a participar en este proceso a las siguientes instituciones u organizaciones: la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Asociación Nacional de Empresarios -ANDI, la Confederación General del Trabajo de Colombia, la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA), el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) y a las facultades de Derecho de las universidades del Norte, del Rosario, del Valle, de La Sabana, EAFIT, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Santo Tomás y Sergio Arboleda.

1. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

1. A continuación, se transcribe el texto del artículo demandado:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 203. SERVICIOS DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN. Modifíquese el segundo inciso del párrafo 5 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el cual quedará así:

En caso de que se utilice algún intermediario las ARL podrán pagar las comisiones del ramo con cargo a las cotizaciones o primas, incluidas las de riesgos laborales, o con los rendimientos financieros de las inversiones de las reservas técnicas, siempre que hayan cumplido sus deberes propios derivados de la cobertura de las prestaciones del sistema, y los destine como parte de los gastos de administración. El Gobierno nacional, con base en estudios técnicos, determinará el valor máximo de estas comisiones.”

1. Los demandantes solicitan que se declare inexecutable la reforma al artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, prevista en la norma demandada, porque en su concepto se desconoce la destinación de recursos de la seguridad social a fines diferentes a ella, el principio de unidad de materia y la reserva de ley.

1. De forma preliminar, a modo de contexto, los demandantes presentan los antecedentes del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019. Al respecto, precisan que el Sistema General de Riesgos Laborales fue creado por la Ley 100 de 1993 y su organización fue regulada en el Decreto Ley 1295 de 1994. En lo relacionado con la intermediación en riesgos laborales advierten que el inciso 1º del artículo 81 señalaba que se realizaría con cargo a recursos propios. Posteriormente, el inciso 5º del párrafo 2º del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, dispuso que en caso de que se utilice algún intermediario su remuneración debía sufragarse con recursos propios de las Administradoras de Riesgos Laborales. El artículo ahora demandado reforma lo referente a la intermediación en riesgos laborales y permite que las Administradoras de Riesgos Laborales cancelen las comisiones por intermediación con las cotizaciones al Sistema de Riesgos Laborales o los rendimientos financieros de las reservas técnicas.

1. El primer cargo se fundamenta en el desconocimiento del inciso 5º del artículo 48 de la Constitución Política porque el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 destina recursos propios del Sistema General de Riesgos Laborales a un fin diferente de aquel. Esto, comoquiera que existe una prohibición constitucional de utilizar los recursos del sistema de seguridad social, de naturaleza parafiscal, para fines distintos. De modo que para los demandantes es inconstitucional permitir que recursos de destinación específica (primas, cotizaciones, rendimientos financieros de las reservas técnicas) puedan ser empleados para el pago de la comisión por intermediación cuando dicho pago solo debe provenir de recursos propios de las administradoras.

1. En el segundo cargo, los actores plantean que se vulnera el principio de unidad de materia

(Art. 158 de la CP) porque no existe un vínculo directo e inmediato entre lo regulado por el artículo demandado sobre la destinación de recursos de riesgos laborales y los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Advierten que el artículo 203 de la Ley 1955 no se relaciona con ninguno de los cerca de 51 programas o proyectos contenidos en el Plan Nacional de Inversiones y que eventualmente podría tener nexo con el objetivo denominado “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, pero que este solo propende por aumentar el número de afiliados.

1. El tercer cargo implica el desconocimiento de la reserva de ley (Arts. 48, 150.23, 333 y 365 de la CP) en tanto entregó al Gobierno nacional la competencia de regular el valor máximo de la comisión por intermediación, sin fijarle parámetros o criterios básicos a los cuales ceñirse. De acuerdo con los actores, la seguridad social es un servicio público que debe ser regulado por la ley, así como los límites a las libertades económicas por expresa disposición del artículo 333 de la Carta. En esa medida, consideran que el inciso final de la norma censurada “el Gobierno Nacional, con base en estudios técnicos, determinará el valor máximo de estas comisiones” limita la capacidad de negociación de las administradoras y de los intermediarios para pactar el monto de la cotización, al tiempo que desconoce que estas materias están reservadas al legislador y no pueden ser reguladas por el ejecutivo con base en un marco tan genérico como los denominados estudios técnicos.

IV. INTERVENCIONES

1. Durante el término de fijación en lista se presentaron cinco intervenciones. Dos de ellas, la del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero y la de la Superintendencia Financiera de Colombia, se abstienen de solicitar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma demandada. La tercera corresponde a la intervención de la Asociación Colombiana de Corredores de Seguros que solicita la inexequibilidad del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019. Finalmente, dos intervenciones defienden la constitucionalidad de la norma acusada, la de Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la del Ministerio del Trabajo.

Intervenciones que se abstienen de emitir pronunciamiento

Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero

1. La Presidenta del Instituto¹ advierte que sobre la norma acusada se había conceptuado previamente en el expediente D-14345, en el sentido de que no es procedente pronunciarse, porque si bien el actor planteó dos cargos relacionados con normas tributarias en este caso se discute si el pago de las comisiones a los intermediarios utilizados por las administradoras de riesgos laborales puede tratarse como un gasto administrativo de estas, con cargo a los recursos del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales, para lo cual es necesario acudir a las normas que específicamente regulan este campo y no a las normas y principios del sistema tributario.

Superintendencia Financiera de Colombia

1. La Directora jurídica de la Superintendencia² señala que el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 fue introducido desde el inicio del trámite legislativo del plan nacional de desarrollo. Agrega que la norma censurada faculta de forma expresa a las administradoras de riesgos laborales para sufragar el costo de las comisiones de intermediación con cargo a las cotizaciones o primas y a los rendimientos de las reservas técnicas, siempre que se hubieren cumplido con las obligaciones derivadas de la asunción de los riesgos laborales. Por último, destacó que a la fecha el gobierno no ha reglamentado lo relacionado con el valor máximo de las comisiones de intermediación.

Intervención que solicita la inexecuibilidad

Asociación Colombiana de Corredores de Seguros- ACOAS

1. La Presidenta ejecutiva³ solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019. En primer término, expresa preocupación por el alcance de la facultad

de regulación otorgada al ejecutivo para fijar el valor máximo de todas las comisiones de intermediación.

1. En segundo término, señala que la reforma contenida en el artículo demandado implica una disminución en calidad de los servicios prestados por los intermediarios del sistema de riesgos laborales. Esto, por cuanto: “la capacidad operativa de los corredores y las importantes actividades que desarrollan depende directamente de la comisión que reciban por su intermediación. Luego, si se les entregan menos recursos, necesariamente tendrán que reducir los servicios prestados para mantener la calidad de los mismos o reducir su calidad para mantener la cantidad de actividades de apoyo que realizan.”

1. En tercer término, coincide con la petición de inexecutable del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, porque: (i) la comisión por intermediación es un gasto derivado de una operación o contrato privado entre las administradoras de riesgos laborales y los corredores, y por eso debe pagarse con dineros propios de las administradoras y no con recursos del sistema de seguridad social; (ii) no guarda relación directa e inmediata con los planes y proyectos del Plan Nacional de Inversiones 2018-2022, lo que de tajo elimina la posibilidad de considerarla como una norma de planeación; (iii) la habilitación dada al Gobierno nacional para definir el monto de la comisión por intermediación está totalmente prohibido en asuntos sometidos a reserva de ley.

Intervenciones que solicitan la exequibilidad

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. La Asesora de la oficina Jurídica⁴ solicita que se declare la exequibilidad del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019. De forma preliminar, presenta los antecedentes y funcionamiento de las comisiones de intermediación en el sistema de riesgos laborales resaltando la necesidad de que las administradoras utilicen recursos del negocio de aseguramiento (primas o cotizaciones y resultados de las inversiones de las reservas técnicas) como fuente de

financiación toda vez que esto permite el correcto funcionamiento de las administradoras y la eficiencia en la prestación del servicio.

1. En cuanto a la vulneración del artículo 48 de la Constitución Política argumenta que no se desconoce la prohibición establecida en esta disposición, toda vez que la norma demandada posibilita emplear las cotizaciones para pagar las comisiones de intermediación con dos condiciones previas: a) que las administradoras de riesgos laborales cumplan con los deberes asociados a las coberturas; y b) el pago de las comisiones los destine como parte de los gastos de administración. Bajo los mencionados presupuestos, estima que no se infringe la norma constitucional pues se trata de recursos propios de gastos y funcionamiento lo que se encuentra acorde con la jurisprudencia constitucional.

1. En lo relacionado con la presunta vulneración del principio de unidad de materia señala que el artículo demandado sí guarda conexidad con la norma que lo contiene. Destaca el carácter instrumental del artículo 203 destinado a fortalecer el buen funcionamiento del sistema de seguridad social. Igualmente, reseña el carácter multitemático y heterogéneo de la ley del plan, indicando que es el pacto por la equidad al que está vinculado el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, específicamente, la línea de trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos acelerando la inclusión productiva (ampliando la cobertura en riesgos laborales y mejor salud y seguridad en el trabajo).

1. Por último, considera que no existe reserva de ley para regular los gastos de administración de las administradoras de riesgos laborales dado que la fijación del valor máximo de las comisiones de los intermediarios tiene como parámetros: i) el límite de los recursos disponibles dentro de los gastos de administración; y ii) la elaboración de estudios técnicos que determinen los valores.

Ministerio del Trabajo

1. El apoderado del Ministerio del Trabajo⁵ solicita declarar la exequibilidad de la norma

demandada. Describe antecedentes históricos y normativos del sistema general de seguridad social, y en especial, del de riesgos laborales. Afirma que la Constitución de 1991 consagró el derecho irrenunciable a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, que dirige, coordina y controla el Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad para cubrir ciertas contingencias de la población.

1. En lo relacionado con el cargo de vulneración a la destinación de recursos parafiscales, el representante del Ministerio explica que de acuerdo con los Decretos 488 y 500 de 2020, el 23% de la cotización por riesgos laborales se puede destinar a gastos de administración. De modo que, mientras no se exceda este valor, las cotizaciones pueden emplearse para el pago de las comisiones de los intermediarios, como lo autoriza el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019.

1. En adición, hace un breve recuento de la naturaleza de las leyes del plan nacional de desarrollo y del cronograma de construcción de la Ley 1955 de 2019. Al respecto, hace énfasis en la ubicación de la norma demandada, es decir, en los mecanismos de ejecución del plan, específicamente en el pacto por la equidad y en la subsección de equidad en el trabajo, que comprende el objetivo de formalización laboral y trabajo decente para todos.

Intervenciones extemporáneas

Universidad Santo Tomás

1. El 6 de diciembre de 2021, se recibió intervención extemporánea del Decano de la Facultad de Derecho y el Director del Consultorio Jurídico.⁶

Academia Colombiana de Jurisprudencia

1. El 9 de diciembre de 2021, se recibió intervención extemporánea de la Academia

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Considera que se vulnera el principio de unidad de materia porque la norma censurada adiciona la normatividad ordinaria en seguridad social para atender una situación concreta del mercado sin que se advierta una conexidad directa e inmediata con los pactos estratégicos del plan nacional de desarrollo. Tampoco, encuentra una relación de medio a fin entre la disposición acusada y los objetivos del plan puesto que no genera efectos dirigidos a cumplir algunos de los objetivos del pacto de equidad en el trabajo, en especial, los encaminados a “promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social.” Por último, considera que la modificación debió realizarse por medio de una ley ordinaria, pues no se corresponde con un carácter planificador ni con la vocación temporal de las leyes del plan nacional de desarrollo.

1. Finalmente, considera que ante la palmaria violación del principio de unidad de materia no es necesario pronunciarse sobre los demás cargos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada en esta ocasión.

2. Cuestión previa. Estudio de la configuración de la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-049 de 20228

1. Para la Corte es preciso definir la existencia de la cosa juzgada constitucional dado el pronunciamiento previo de inexecutable del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, mediante la Sentencia C-049 de 2022. En tal sentido, se encuentra la solicitud de estarse a lo resuelto planteada por la Procuraduría General de la Nación. Para ello, procederá a exponer los parámetros bajo los cuales se examinará la cosa juzgada constitucional.

2.1. Parámetros de análisis para la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia⁹

1. En la Sentencia C-233 de 2021 se reiteraron las categorías que la jurisprudencia constitucional ha decantado sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional, a partir del artículo 243 de la Constitución Política que dispone: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, así como del artículo 46 del Decreto 2067 de 1991 que señala: “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.”

1. La Sala precisó que la cosa juzgada constitucional se fundamenta en, y propicia la eficacia de, diversos valores constitucionales: (i) protege la seguridad jurídica, al dar estabilidad y certidumbre a las reglas sobre las que las autoridades y los ciudadanos adelantan sus actuaciones; (ii) salvaguarda el principio de buena fe, asegurando consistencia en las decisiones de la Corte; (iii) garantiza la autonomía judicial, pues evita que un asunto decidido judicialmente pueda ser examinado por otra autoridad; y (iv) maximiza la fuerza normativa de la Constitución.

1. De modo que las sentencias que declaran inexecutable una norma son definitivas pues estas conllevan su exclusión del ordenamiento jurídico. En cambio, aquellas que concluyen

con la declaratoria de conformidad de la ley con la Constitución (de exequibilidad simple o de exequibilidad condicionada) abren una serie de posibilidades diversas, debido al alcance del control realizado por la Corte, así como a los efectos que esta atribuye a sus providencias. En ese contexto, ha surgido una clasificación relevante acerca de la naturaleza de la cosa juzgada en los distintos pronunciamientos de la Corte.

1. Destacó que para comprender adecuadamente la construcción jurisprudencial entorno a la cosa juzgada constitucional es importante tener en mente tres aspectos. El objeto analizado por la Corporación (la disposición o norma demandada); el problema jurídico efectivamente construido a partir de los cargos propuestos por el demandante; y la relación entre la motivación y la decisión de la sentencia. Las relaciones que surgen entre estos aspectos han dado lugar a un conjunto de fenómenos que expresan diversos alcances de la cosa juzgada: lo que la Corte ha denominado una tipología de la cosa juzgada, y que puede resumirse en el siguiente cuadro:

Aspecto relevante para

tener en cuenta

Tipología de la cosa juzgada

El objeto: la norma o disposición demandada

Formal o material¹⁰

El problema jurídico

Relativa (explícita o implícita) o absoluta¹¹

Relación entre la motivación y la decisión

1. Con base en las tipologías desarrolladas sobre cosa juzgada constitucional procede la Sala a examinar si frente al artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 operó este fenómeno.

2.2. Configuración de la cosa juzgada constitucional formal y absoluta en el presente asunto

1. La Corte encuentra acreditada la configuración de cosa juzgada formal y absoluta en razón a que el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-049 de 2022.¹³

1. La disposición fue analizada en su totalidad por cargos relacionados con la vulneración del principio de unidad de materia (Art. 158 de la CP) y principio de destinación específica de los recursos de la seguridad social (inciso 5º del Art. 48 de la CP). Los problemas jurídicos formulados en la mencionada sentencia fueron:

“¿Vulneró el legislador, con la expedición del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, el principio de unidad de materia (artículo 158 superior), el cual dispone que en caso de que se utilice algún intermediario, las ARL podrán pagar las comisiones del ramo con cargo a las cotizaciones o primas, incluidas las de riesgos laborales, o con los rendimientos financieros de las inversiones de las reservas técnicas, siempre que hayan cumplido sus deberes propios derivados de la cobertura de las prestaciones del sistema, y los destine como parte de los gastos de administración?

(...)

¿El legislador desconoció el principio de destinación específica (inciso quinto del artículo 48 superior) y la eficiencia del Sistema de Seguridad Social (inciso primero del artículo 48 superior), al prever que, en caso de que se utilice algún intermediario, las ARL podrán pagar las comisiones del ramo con cargo a las cotizaciones o primas, incluidas las de riesgos laborales, o con los rendimientos financieros de las inversiones de las reservas técnicas, siempre que hayan cumplido sus deberes propios derivados de la cobertura de las prestaciones del sistema, y los destine como parte de los gastos de administración?”

1. En la Sentencia C-049 de 2022, la Sala Plena concluyó que la norma debía declararse inexecutable con efectos retroactivos, de una parte, por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata con las metas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, tratarse de una reforma permanente de seguridad social al margen de un fin de la planeación, que además modificaba de forma permanente el Sistema de Riesgos Laborales. De otra parte, porque desconocía la prohibición de destinación específica que tienen los recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social, al permitir que primas, cotizaciones y rendimientos financieros de las reservas técnicas puedan ser empleados para el pago de la comisión por intermediación cuando dicho pago solo debe provenir de recursos propios de las administradoras.

1. En concreto, en la parte resolutive de dicha providencia, la Corte dispuso lo siguiente:

“PRIMERO-. DECLARAR INEQUIVOCABLE el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Esta decisión tendrá efectos RETROACTIVOS.

SEGUNDO-. La presente decisión de inequivalencia surte efectos a partir de la publicación de la Ley 1955 de 2018, es decir, desde el 25 de mayo de 2019.”

1. En virtud de lo anterior, la Sala evidencia que el pronunciamiento de la Sentencia C-049 de 2022 recae sobre la misma norma ahora demandada, es decir, el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, por lo que se verifica la cosa juzgada formal.

1. Igualmente, se advierte la cosa juzgada absoluta por la naturaleza de la decisión debido a que el fallo previo se declaró la inequivalencia, con efectos retroactivos, del artículo 203 de

la Ley 1955 de 2019.

1. En consecuencia, la Corte constata que operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y por tanto, dispondrá en la parte resolutive estarse a lo resuelto en la Sentencia C-049 de 2022, que declaró inexecutable el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, con efectos retroactivos.

3. Síntesis de la decisión

1. La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por desconocimiento de la destinación de recursos de la seguridad social a fines diferentes a ella, el principio de unidad de materia y la reserva de ley. Se estudió de forma preliminar la configuración de la cosa juzgada constitucional y se concluyó que dado el pronunciamiento previo de inexecutable del artículo demandado, con efectos retroactivos, había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal y absoluta. Por consiguiente, correspondía estarse a lo resuelto en la Sentencia C-049 de 2022.

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-049 de 2022 que declaró inexecutable el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-158 DE 2022

Referencia: Expediente D-14463

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

Magistrada Ponente:

Diana Fajardo Rivera

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me conducen a aclarar el voto en la providencia adoptada de forma unánime por la Sala Plena en sesión del 5 de mayo de 2022.

1. Debo precisar que coincido con lo decidido en la providencia de la referencia, ya que en aplicación del principio de cosa juzgada constitucional ha de acatarse lo resuelto en la sentencia C-049 de 2022, en la cual se declaró la inexequibilidad retroactiva del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 por violar los principios de unidad de materia, de eficiencia que rige la seguridad social y de la regla de destinación específica de los recursos del sistema en mención, razón por la cual no era posible un pronunciamiento de fondo en esta ocasión.

2. No obstante lo anterior, debo reafirmar las razones por las cuales en su momento me aparte parcialmente de lo decidido en la precitada sentencia; en particular, en relación con los efectos retroactivos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 203 de la Ley 1955 de 2019.

En torno a la aptitud de la demanda anterior, no vale la pena traer nuevamente los argumentos porque en esta ocasión no se trata de evaluar la viabilidad de los reproches de inconstitucionalidad. En cambio, en relación con los efectos de la decisión si me parece importante recordar que no compartí el criterio de la mayoría.

De esta manera, expongo las razones que me llevan a aclarar el voto en la Sentencia C-158 de 2022.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 Carolina Rozo Gutiérrez.

2 Jeannette Santacruz De la Rosa.

3 Claudia González Sánchez.

4 María Isabel Cruz Montilla.

5 Diego Emiro Escobar Perdigón.

6 Alejandro Gómez Jaramillo y Mauricio Torres Guarnizo, respectivamente.

7 Augusto Trujillo Muñoz y Miguel Alberto Pérez García.

8 M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

9 Sentencia C-233 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. José Fernando Reyes Cuartas. La Sentencia en comento también desarrolla las consideraciones con base en las sentencias: C-007 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; C-478 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa; C-337 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-600 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-241 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Nilson Pinilla Pinilla; AV. Juan Carlos Henao Pérez; y

C-462 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. SPV y AV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

10 La Sentencia C-233 de 2021 (M.P. Diana Fajardo Rivera) explicó: “La cosa juzgada formal se produce cuando una demanda se dirige contra una disposición previamente demandada, mientras que la cosa juzgada material ocurre cuando se cuestiona la misma norma (contenido interpretado), aunque se encuentre en otra disposición.”

11 La Sentencia C-233 de 2021 (M.P. Diana Fajardo Rivera) señaló: “La cosa juzgada absoluta se produce, por una parte, en todo pronunciamiento de inexecutable y, por otra, cuando la Corte declara que una norma es executable tras haberla contrastado con toda la Constitución. En cambio, la cosa juzgada relativa se presenta cuando la sentencia previa solo resolvió el problema constitucional o los cargos propuestos en la demanda.” Y adicionó: “La cosa juzgada relativa es explícita si la Corporación, en la parte resolutoria de la sentencia, utiliza una fórmula según la cual el pronunciamiento se da “por los cargos analizados” (o una expresión análoga); y la cosa juzgada relativa es implícita si se infiere claramente de la parte motiva de la sentencia, a partir de un análisis cuidadoso del operador jurídico, y en especial, de la Corte Constitucional, en el que se debe dar prevalencia a lo sustancial, de conformidad con el artículo 228 de la Constitución Política.”

12 La Sentencia C-233 de 2021 (M.P. Diana Fajardo Rivera) advirtió que se configuraba: “cuando se adopta una decisión sobre una norma, pero en la parte motiva se hace referencia a otra, o no se incorpora argumentación alguna, la cosa juzgada es apenas aparente.”

13 Expediente D-14345.