

Sentencia C-449/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2195 DE 2022-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-438 de 2022

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración

Referencia: Expediente D-14796

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D. C., siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

#### I. Antecedentes

1. El 26 de abril de 2022, los ciudadanos María Fernanda Cruz Rodríguez, Gabriela Silva Mojica y Juan José Gómez Urueña presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 (expediente D-14796). Asimismo, el 5 de mayo de 2022, los ciudadanos María Valentina Cardona Sánchez, Juan Sebastián Gómez Grisales y Samuel Velásquez Corrales presentaron otra demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo

37 de la Ley 2195 de 2022 (expediente D-14807).

1. En la sesión de 26 de mayo de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió acumular estas demandas, y repartirlas a la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera<sup>1</sup>.

1. Mediante el auto de 10 de junio de 2022, la magistrada sustanciadora inadmitió dichas demandas, por cuanto no cumplían con la carga mínima de argumentación exigida para las demandas de acción pública de inconstitucionalidad.

1. Tras la presentación oportuna del escrito de subsanación<sup>2</sup>, por medio del auto de 6 de julio de 2022, la magistrada sustanciadora: (i) admitió un cargo de inconstitucionalidad formulado en la demanda D-14796 y (ii) rechazó los otros pretendidos cargos de inconstitucionalidad incluidos en las demandas D-14796 y D-14807. En dicha providencia, la magistrada sustanciadora ordenó (i) fijar en lista el proceso; (ii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación (en adelante, PGN), para que rindiera el concepto de rigor, y, por último, (iii) comunicar la iniciación de este proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República y a los ministros del Interior y de Justicia, así como al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, a la Auditora General de la República y al Defensor del Pueblo. Asimismo, invitó a participar en este proceso a los senadores de la República y representantes a la Cámara que fueron autores y ponentes del proyecto de Ley 341 de 2020 (Senado) y 369 de 2021 (Cámara), así como a múltiples entidades y universidades<sup>3</sup>.

#### I. Norma demandada

1. La Ley 2195 de 2022 fue sancionada y promulgada por el presidente de la República el 18

de enero de 2022. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial número 51.921 del mismo día. A continuación, se transcribe el aparte demandado:

“LEY 2195 DE 2022

(enero 18)

Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

Artículo 37. Responsabilidad fiscal de las personas que ocasionen daños al Estado. Los particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio público y que, sin ser gestores fiscales, con su acción dolosa o gravemente culposa ocasionen daños a los bienes públicos inmuebles o muebles, serán objeto de responsabilidad fiscal en los términos del artículo 4 de la Ley 610 de 2000 y demás normas que desarrollan la materia.

Para estos efectos, una vez se abra la correspondiente noticia criminal, la Fiscalía General de la Nación remitirá copia e informará lo correspondiente al órgano de control fiscal competente y a la Procuraduría General de la Nación”.

I. Demanda

1. Los demandantes formularon 3 pretendidos cargos de inconstitucionalidad: 2 en la

demanda D-14796 y 1 en la D-14807. En relación con la demanda D-14796, la magistrada sustanciadora admitió uno de los cargos, y rechazó el otro. En relación con la demanda D-14807, la magistrada sustanciadora rechazó el único pretendido cargo de inconstitucionalidad formulado. Los siguientes cuadros sintetizan esta decisión:

Pretendido cargo de inconstitucionalidad

Decisión

La expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, vulnera los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política

Admitido.

La expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, vulnera el artículo 13 de la Constitución Política

Rechazado, por cuanto no cumple los requisitos específicos de los cargos por igualdad.

Expediente D-14807

Pretendido cargo de inconstitucionalidad

Decisión

El artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 vulnera los artículos 13, 267 y 268 de la Constitución Política

Rechazado, por cuanto no fue corregida de manera oportuna.

1. Cargo admitido. Vulneración de los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política. Los demandantes consideran que la expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, es incompatible con los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política. En su opinión, “mientras que las normas constitucionales señalan que la gestión fiscal es un presupuesto básico de las funciones de vigilancia y control fiscal; la

norma demandada faculta a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales para declarar responsables a los particulares que no ejerzan gestión fiscal”4. En otros términos, explicaron que “la gestión fiscal es un elemento constitucional que limita las competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales y, además, constituye un requisito sine qua non de la responsabilidad fiscal”5. Para los actores, “la expresión acusada se enmarca dentro del ejercicio de la función de la CGR, es decir, la vigilancia de los fondos públicos, sin embargo, se extralimita en la competencia de la misma, al encargarle la determinación de la responsabilidad de los particulares no gestores fiscales”6.

## I. Intervenciones

1. La Corte recibió 3 escritos de intervención en este proceso. Estos escritos fueron presentados por: (i) la Contraloría General de la República (en adelante, CGR), (ii) la Universidad Externado de Colombia y (iii) el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo. La siguiente tabla relaciona cada interviniente con su respectiva solicitud:

Interviniente

Solicitud

Contraloría General de la República

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad.

Universidad Externado de Colombia

Exequibilidad condicionada.

Juan Diego Buitrago Galindo

Inexequibilidad.

## I. Concepto de la Procuradora General de la Nación

1. El 26 de agosto de 2022, la PGN solicitó a la Corte Constitucional que “disponga estarse a lo resuelto en la sentencia que adopte en el proceso D-14763”<sup>7</sup>, en el marco del cual “pidió declarar la exequibilidad”<sup>8</sup> de la norma demandada<sup>9</sup>. Sobre el particular, afirmó que la demanda “no está llamada a prosperar, porque el actor desconoce el carácter amplio e integral del modelo de vigilancia y control establecido en la Constitución, el cual (...) autoriza a las contralorías adelantar juicios de responsabilidad en contra de particulares que afecten el patrimonio público aún si carecen la condición de gestores fiscales”<sup>10</sup>. Sin embargo, señaló que “es claro que no cualquier particular puede resultar fiscalmente responsable, ya que tal posibilidad está restringida a aquel que tenga un vínculo de tal entidad con un servidor público o con un privado que administren bienes del Estado”<sup>11</sup>. Por esta razón, la PGN solicitó que, “conforme a las precisiones reseñadas, declare su exequibilidad”<sup>12</sup>.

## I. Consideraciones

### 1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para ejercer control de constitucionalidad respecto de la norma demandada de la Ley 2195 de 2022. Esto, habida cuenta de la competencia prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política.

1. Delimitación del asunto, cuestión previa, problema jurídico y metodología de la decisión

1. Delimitación del asunto. Mediante el auto de 6 de julio de 2022, la magistrada sustanciadora admitió uno de los cargos formulados en la demanda de inconstitucionalidad correspondiente al expediente D-14796. Este cargo cuestionó la constitucionalidad de la expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022. Los demandantes consideran que dicha expresión es incompatible con los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política. En concreto, ellos manifestaron que estas normas constitucionales “limitan la competencia de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a la vigilancia de la gestión fiscal que ejerzan los servidores públicos y los particulares”<sup>13</sup>. La presente decisión tendrá por objeto examinar la constitucionalidad del referido contenido normativo, con fundamento en el mencionado cargo de inconstitucionalidad.

1. Cuestión previa. Habida cuenta del concepto de la PGN, previo al examen de constitucionalidad de la norma cuestionada, la Sala analizará si se configura cosa juzgada constitucional respecto del contenido normativo demandado, en relación con lo dispuesto en la sentencia C-438 de 2022.

1. Problema jurídico. De superarse la referida cuestión previa, la Sala Plena resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, vulnera los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política, en tanto extiende la responsabilidad fiscal a particulares que no ejercen gestión fiscal?

1. Metodología. La Sala examinará si, en el asunto sub examine, se configura cosa juzgada constitucional. De no ser así, analizará si el contenido normativo demandado vulnera los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política.

1. La configuración de la cosa juzgada constitucional en el asunto sub judice. Reiteración de jurisprudencia<sup>14</sup>

1. El artículo 243 de la Constitución Política prevé que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Conforme a esta disposición, así como al artículo 48 de la Ley 270 de 1996<sup>15</sup>, esta Corte ha reiterado que, “en materia de control de constitucionalidad, opera el fenómeno de cosa juzgada, que impide volver a pronunciarse sobre un asunto ya decidido y, por lo tanto, impone estarse a lo resuelto en la sentencia anterior”<sup>16</sup>. La cosa juzgada constitucional tiene por finalidad garantizar “la seguridad jurídica, proteger la confianza y la buena fe de los destinatarios de decisiones previamente proferidas por la Corte, al tiempo que se defiende la autonomía judicial en tanto que se conjura la posibilidad de reabrir debates ya resueltos por el juez competente”<sup>17</sup>. En consecuencia, cuando la cosa juzgada “se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto”<sup>18</sup>.

1. La Corte ha resaltado que existirá cosa juzgada absoluta “cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada”<sup>19</sup>. En este caso, “por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional”<sup>20</sup>. En concreto, la cosa juzgada es absoluta “cuando el pronunciamiento en sede de control abstracto no está limitado por la propia sentencia, es decir, se declara que la norma es exequible frente a todo el ordenamiento superior o es declarada inexecutable”<sup>21</sup>. En este último supuesto, “la cosa juzgada será absoluta, toda vez que su declaratoria retira del ordenamiento jurídico la norma estudiada independientemente de los cargos invocados”<sup>22</sup>. Dicho de otro modo, “en casos de inexecutable se configura una carencia de objeto dado que la norma es retirada del ordenamiento y, por lo tanto, no sería dable un pronunciamiento nuevo”<sup>23</sup>. Así las cosas, “la acción que se presente con posterioridad deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior”<sup>24</sup>.

1. En el caso sub examine, la Sala Plena advierte que los actores en el expediente D-14796 formularon demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022. En su criterio, esta

expresión vulneraba los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política. Esto, por cuanto estas normas constitucionales limitaban las competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales “a la vigilancia de la gestión fiscal que ejerzan los servidores públicos y los particulares”<sup>25</sup>.

1. Asimismo, la Sala Plena advierte que el mismo asunto fue objeto de pronunciamiento en la sentencia C-438 de 2022, proferida en el expediente D-14763. En dicha oportunidad, el actor demandó el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, al considerar que era incompatible con los artículos 4, 119, 267, 268.5 y 272 de la Constitución Política. Esto, por cuanto la norma demandada “desbordaba los límites del control fiscal, pues predica de los particulares (...), sin ser gestores fiscales, responsabilidad fiscal cuando participen, concurren, incidan o contribuyan de manera directa o indirecta en la producción de daños al patrimonio público”<sup>26</sup>. En la parte resolutive de esta sentencia, la Sala Plena dispuso lo siguiente:

“ÚNICO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

1. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena constata que el fenómeno de la cosa juzgada absoluta se configura en relación con la expresión “sin ser gestores fiscales” y, en general, con todo el contenido del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022. Esto, por cuanto la expresión normativa demandada en el caso sub examine formaba parte de este artículo, que fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-438 de 2022. En este sentido, la disposición acusada dejó de existir en el ordenamiento jurídico, con independencia del cargo que prosperó<sup>27</sup>.

1. Por consiguiente, la Corte Constitucional resolverá estarse a lo resuelto en la sentencia C-438 de 2022. Por lo demás, la Sala resalta que el cargo formulado por los actores, a saber, que la extensión de la responsabilidad fiscal a los particulares que no ejercen gestión fiscal

es inconstitucional, es análogo al cuestionamiento formulado por el actor y examinado por la Corte en dicha providencia. Asimismo, el parámetro de constitucionalidad es idéntico, en la medida en que, tanto en la demanda sub examine como en aquella resuelta en el expediente C-438 de 2022, el parámetro está conformado por los artículos 119, 267 y 268.5 de la Constitución Política.

## 1. Síntesis de la decisión

1. En el presente proceso de constitucionalidad, los actores en el expediente D-14796 demandaron la expresión “sin ser gestores fiscales”, prevista por el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

1. Habida cuenta de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-438 de 2022, la Sala Plena consideró que se configuró la cosa juzgada absoluta en el asunto sub examine. Esto, porque, en dicha sentencia, la Corte declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, del cual formaba parte la expresión “sin ser gestores fiscales”, demandada en el presente asunto. Por esta razón, dispondrá estarse a lo resuelto en la referida sentencia.

## I. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-438 de 2022, mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022.

Notifíquese y comuníquese,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Expediente digital, fl. 39.

2 Expediente digital. Escrito de 17 de junio de 2022.

3 En particular, a los decanos de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Rosario, la Universidad Javeriana y la Universidad Externado de Colombia, así como al Consejo Nacional de Contralores.

4 Escrito de demanda D-14796, fl. 1.

5 Id., fl. 3

6 Corrección de la demanda D-14796, fl. 5.

7 Concepto de la Procuradora General de la Nación, fl. 6.

8 Id.

9 Id.

10 Id., fl. 4 y 5.

12 Id.

13 Escrito de demanda D-14796, fl. 1.

14 Las consideraciones de este capítulo han sido tomadas de las sentencias C-163 de 2022, C-106 de 2021 y C-222 de 2019.

15 Sentencia C-163 de 2022.

16 Sentencia C-222 de 2019.

17 Id.

18 Sentencia C-035 de 2019.

19 Sentencia C-007 de 2016.

20 Id.

21 Sentencia C-100 de 2019.

22 Sentencia C-106 de 2021.

23 Sentencia C-312 de 2017.

24 Id.

25 Escrito de demanda D-14796, fl. 1.

26 Sentencia C-438 de 2022.

27 Sentencia C-396 de 2022.