

C-744-15

Sentencia C-744/15

CONTRIBUCION PARAFISCAL A COMBUSTIBLE Y ELEMENTOS DE CONTRIBUCION DIFERENCIAL DE PARTICIPACION-Existencia de cosa juzgada en sentencia C-726/15

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter definitivo, de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Función negativa y positiva

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Alcance

COSA JUZGADA EN MATERIA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos condicionados

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Declaratoria de inexequibilidad implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Declaratoria de exequibilidad nuevamente demandada permite analizar alcance de la decisión previa

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Alcance

DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD-Cosa juzgada absoluta

Referencia: expediente D-10686

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.”

Demandante: Juan Carlos Rodríguez Muñoz

Magistrada Ponente:

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa, quien la preside, Myriam Ávila Roldan, Luís Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberro Rojas Ríos y Luís Ernesto Vargas Silva, y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro de la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.”

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Carlos Rodríguez Muñoz presentó ante esta Corporación demanda contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.”, por presuntamente vulnerar los artículos 158 y 169 de la Carta.

La demanda fue admitida por el Despacho mediante auto del 13 de mayo de 2015, providencia en la que además se ordenó: i) remitir por parte de los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las comisiones Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de las mencionadas Corporaciones, los antecedentes legislativos del proyecto de ley número 134/2014 de la Cámara de Representantes y 105/2014 de Senado de la República; ii) comunicar al Presidente de la República, al Presidente del Congreso la iniciación del proceso, así como a los Ministros de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-; iii) invitar a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, de

Nariño, de Ibagué y Cooperativa de Colombia sede Espinal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, FEDEBIOCOMBUSTIBLES, FENDIPETROLEO Nacional, ACC Asociación Colombiana de Camioneros, ASOCARGA Asociación Nacional de Transportadores de Carga por Carretera, COLFECAR Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera, ANDI Asociación Nacional de Transportadores para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados; iv) fijar en lista las normas acusadas para garantizar la intervención ciudadana; y v) correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, “Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones.”, objeto de la demanda de inconstitucionalidad:

““LEY 1739 DE 2014

(diciembre 23)

Diario Oficial No. 49.374 de 23 de diciembre de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 69. CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL A COMBUSTIBLE. Créase el “Diferencial de Participación” como contribución parafiscal, del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles para atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles, de

conformidad con las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011.

El Ministerio de Minas ejercerá las funciones de control, gestión, fiscalización, liquidación, determinación, discusión y cobro del Diferencial de Participación.

ARTÍCULO 70. ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN “DIFERENCIAL DE PARTICIPACIÓN”.

1. Hecho generador: Es el hecho generado del impuesto nacional a la gasolina y ACPM establecido en el artículo 43 de la presente ley.

El diferencial se causará cuando el precio de paridad internacional, para el día en que el refinador y/o importador de combustible realice el hecho generador, sea inferior al precio de referencia.

2. Base gravable: Resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva, por el volumen de combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación; se aplicarán las siguientes definiciones:

a) Volumen de combustible: Volumen de gasolina motor corriente nacional o importada y el ACPM nacional o importado reportado por el refinador y/o importador de combustible;

b) Precio de referencia: Ingreso al productor y es la remuneración a refinadores e importadores por galón de combustible gasolina motor corriente y/o ACPM para el mercado nacional. Este precio se fijará por el Ministerio de Minas, de acuerdo con la metodología que defina el reglamento.

3. Tarifa: Ciento por ciento (100%) de la base gravable.

4. Sujeto Pasivo: Es el sujeto pasivo al que se refiere el artículo 43 de la presente ley.

5. Periodo y pago: El Ministerio de Minas calculará y liquidará el diferencial, de acuerdo con el reglamento, trimestralmente. El pago, lo harán los responsables de la contribución, a favor del Tesoro Nacional, dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación que realice el Ministerio de Minas sobre el cálculo del diferencial.”

III. LA DEMANDA

El demandante acusó de inconstitucionales los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Carta.

El actor sustentó el único cargo formulado con fundamento en que:

i) El Legislador debe definir con precisión, desde el título del proyecto, el contenido de la ley: en ese sentido el ciudadano considera que: “(...) los artículos 69 y 70 se refieren a un tema diferente, ya que crean una nueva contribución parafiscal, que no encaja como reforma tributaria, ni como reforma de la ley 1607 ni mucho menos como un mecanismo contra la evasión.”[1]

ii) Todas las disposiciones del proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre sí: para el demandante “(...) las normas que integran una ley deben tener una relación de conexidad interna, y esto precisamente es lo que no ocurre con los artículos 69 y 70 de la Reforma Tributaria.”[2]. A esta conclusión llegó al considerar que:

a) La exposición de motivos del proyecto de ley focalizó su temática en la “(...) necesidad de tomar medidas para poder financiar el nivel de gasto incorporado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y evitar una súbita contracción en el monto de la inversión pública, creando nuevas rentas y modificando las existentes, así: i. Mantener temporalmente la tarifa del GMF; ii. Aumentar la tarifa del CREE y modificar su destinación específica; iii. Eliminar la devolución de dos puntos de IVA por compras con tarjetas débito y crédito; iv. Crear un impuesto a la riqueza; v. Crear una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad - CREE de tres puntos, sin destinación específica; vi. Incluir mecanismos de lucha contra la evasión como los siguientes; vii. Impuesto Complementario de Normalización Tributaria; viii. Creación de un nuevo tipo penal.”[3]

Así las cosas, el proyecto de ley no consideró regular la financiación del Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles, como una medida que garantizara el nivel de gasto público.

b) Identidad de objetivos perseguidos por la ley desde una perspectiva general y particular. Para el actor “(...) la ley en general pretende financiar el monto de los gastos contemplados en el Presupuesto General de la Nación, [y] los artículos demandados pretenden generar

una nueva fuente de recursos a un fondo particular adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”[4], por lo que no existe conexidad entre las normas demandadas y el contenido general de la ley que los contiene.

c) Modificaciones introducidas al proyecto de ley durante los debates en el Congreso y sobre los que no es posible establecer una relación de conexidad: la demanda solicita que los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 sean declarados inexecutable porque: “(...) además de que fueron incluidos a último momento sin cumplirse una discusión en el proceso legislativo, no guardan relación de conexidad con el texto de la ley.”[5]

Por las anteriores razones, solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía presentó intervención, a través apoderada judicial especial, ante la Secretaría General de esta Corporación, en la que solicitó la declaratoria de EXECUIBILIDAD de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

Para esa entidad, las disposiciones acusadas no desconocieron el principio de unidad de materia, puesto que:

“(...) los argumentos del accionante no tiene (sic) en cuenta la naturaleza del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)-sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, que busca un equilibrio en el corto y en el largo plazo de los precios del combustible, y trata de evitar que la volatilidad del precio internacional se transmita en su totalidad al precio al (sic) al consumidor final, no analizan tal situación. El artículo 101 de la Ley 1450 de 2011 señaló que tal fondo, seguiría funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales por lo que también se expidió el Decreto 2713 del 27 de diciembre de 2012,”por el cual se reglamenta el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, en relación con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC y se dictan otras disposiciones. “Por lo

tanto se observa que los accionantes (sic) no analizan la norma en el contexto económico del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles y que requiere la intervención del Ministerio de Minas como ejecutor y participante de las políticas de distribución de los combustibles.

(...)

Expone el accionante que “El Diferencial de Participación” incluido en la reforma Tributaria no tiene relación con el tema central del proyecto, al respecto manifestó que no es acertada la afirmación del actor o que haya sido una decisión nueva (sic), no es cierto, si bien no hizo parte del proyecto inicial y la misma fue incluida en las plenarias de cámara y Senado los artículos fueron estudiados y votados en cada cámara y la decisión fue más bien adecuada a lo ordenado en sentencia C-621 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos, que recomendó la necesidad de su integración legal, en cumplimiento del mandato constitucional, en consideración a que los tributos son de reserva de ley, por lo que es contrario a lo manifestado por el demandante el congreso adecuó e incorporó en la ley tributaria los temas cuestionados.”[6]

Para concluir, manifestó que las disposiciones demandadas deben analizarse en el contexto normativo en el que se ubican, es decir, en consideración con la naturaleza del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles, que tiene como objetivo atenuar el impacto de las variaciones en el precio de los mismos que se presenten en el mercado internacional[7].

2. Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera – COLFECAR[8]

Esa entidad a través de su representante legal[9] presentó intervención ante la Secretaría General de la Corte, en la que solicitó se declararan INEXEQUIBLES las disposiciones demandadas.

Después de hacer un análisis sobre la inconveniencia económica del “Diferencial de participación” y las posibles soluciones ante una declaratoria de inconstitucionalidad, consideró la interviniente que las normas acusadas infringieron el principio de identidad de materia, con fundamento en argumentos similares a los expuestos en la demanda. En especial manifestó que: “(...) la Ley 1739 de 2014 busca en su conjunto conseguir fondos

para financiar el presupuesto, los artículos 69 y 70, persiguen “atenuar los precios de los combustibles” otorgando una fuente de recursos al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Es por esto que los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 no tienen el mismo núcleo temático que las demás disposiciones de la ley, y produce diferentes efectos jurídicos.”[10]

Concluyó su intervención al manifestar que la inclusión de las normas no están cubiertas por el título de la ley, pues las mismas: i) no son una modificación al Estatuto Tributario; ii) no modificaron la Ley 1607 de 2013; iii) no son un mecanismo de lucha contra la evasión; y iv) tampoco se encuentra incluido en el contexto de “otras disposiciones”[11].

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[12]

A través de apoderada judicial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó intervención en el presente proceso y solicitó a esta Corporación, la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de la norma acusada con base en los siguientes argumentos:

Así mismo, se ha evidenciado que la introducción de la contribución diferencial de participación constituye una herramienta para que el Gobierno Nacional pueda enfrentar el desbalance que origina (sic) la iniciativa, porque a pesar de que este tributo no genera en sí mismo financiación del exceso de gastos presentado en el presupuesto de 2015, si constituye un ingreso para lograr la sostenibilidad financiera del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, evitando en consecuencia que para el pago de los saldos adecuados o que se adeuden en un futuro a los refinadores e importadores por efecto de la estabilización de precios de estos combustibles, se acuda a una emisión de deuda que se traducirá en un mayor pago de intereses en los años por venir.

(...) la Ley 1739 de 2014 “Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la ley 1607, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones”, tiene un propósito más amplio, lograr el equilibrio presupuestal con la consecución de ingresos, de mayor recaudo a través de medidas administrativas y evitando un mayor déficit en las finanzas públicas. Tampoco sería de recibo su acusación respecto de la falta de conexidad de las normas cuestionadas con los artículos contenidos en “otras disposiciones”, porque el vicio alegado se predica de la ley en su conjunto y no de un capítulo en particular.

De otra parte, al Ley 1739 contempla dentro de su exposición de motivos que el desequilibrio presupuestal que origina la iniciativa se debe a la desaparición de algunos tributos ya menor renta petrolera esperada como consecuencia de la disminución en los precios del petróleo. Sobre este asunto y sobre la volatilidad de los precios internacionales y su impacto en las finanzas públicas se ocuparon los H. Congresistas en las discusiones llevadas a cabo a lo largo de los debates durante el proceso legislativo. Esto demuestra una vinculación objetiva entre la contribución parafiscal diferencial de participación y el eje temático de la iniciativa, pues el propósito del artículo acusado es dotar de recursos al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, en vista de la caída de los precios internacionales, logrando su sostenibilidad financiera y evitando por el mayor endeudamiento de la Nación para el pago de los saldos adeudados a los refinadores e importadores, un incremento en el servicio a la deuda.”[13]

Para finalizar, el interviniente adujo que también está demostrada la conexidad causal y teleológica, puesto que el propósito del proyecto de ley era atender el desequilibrio de la finanzas públicas con el recaudo de ingresos por \$12.5 billones de pesos adicionales, además, bajo estrictos criterios de sostenibilidad fiscal, buscaba conjurar los problemas financieros de futuro inmediato, debido a la disminución de los ingresos petroleros en el presente año y en la siguiente vigencia fiscal[14].

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia[15]

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, a través de un miembro correspondiente, presentó intervención en la que manifestó que en los términos en que está planteada la demanda “(...) estaría llamada a prosperar (...)”[16], por lo que la se infiere que solicita la INEXEQUIBILIDAD de las normas acusadas.

Para la interviniente, los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, no guardan conexidad temática con la misma, puesto que:

“(...) desde la Exposición de Motivos, la cual, como lo cita el accionante, se centró en la necesidad de tomar medidas para financiar el nivel de gasto incorporado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y evitar una contracción en el monto de la inversión pública. Frente a ello, el Diferencial de Participación regulado en dichos artículos para contribuir al FEPC, con el loable objetivo que se asignó a este último desde su creación legal de atenuar las

fluctuaciones del mercado interno de combustibles, constituye sin duda un elemento estabilizador de la economía en un renglón de la mayor importancia pero que no está relacionado con la generación de ingresos al Presupuesto Nacional para superar déficits o para evitar evasión de impuestos que es el fin central de la Ley 1739.

Es decir, las normas atacadas, aun cuando se encaminan a una finalidad muy positiva que ya había sido definida previamente por leyes anteriores, no responden por sí mismas al criterio de conexidad material con la finalidad propia de la ley a la cual fueron integradas y, en ese sentido, en mi opinión, de la Norma Superior que propende por el ejercicio transparente y coherente de la función legislativa.

(...) reitero a usted mi opinión en el sentido que no aprecio entre las normas acusadas, Arts. 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 y esta misma, un vínculo causal, ni una conexión material de fondo, desde la perspectiva de los criterios que la propia Corte Constitucional reiteradamente impone en salvaguardia (sic) del principio de Unidad de Materia, bien sea causal, temática, teleológica o sistemática.”[17]

Por último, la interviniente concluyó que el estudio de la demanda de la referencia deviene en su prosperidad en relación con la declaratoria de inexequibilidad[18].

5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario[19]

Esa institución a través de su presidente, presentó intervención al presente trámite en el que solicitó declarar EXEQUIBLES las normas demandadas. Para sustentar su solicitud manifestó que:

“(…) desde el punto de vista de las conexiones causal y teológica (sic), el instituto encuentra que existe dicha conexidad, pues las diferentes medidas adoptadas en la ley 1739 de 2014, conocida popularmente como ley de “Financiación Presupuestal”, están encaminadas a superar un déficit presupuestal, ocasionado entre otros factores por el incremento del gasto público y por el evidente deterioro de los precios internacionales del petróleo y su efecto negativo en la (sic) finanzas públicas.”[20]

6. Universidad Externado de Colombia[22]

El Director del Departamento de Derecho Fiscal, presentó ante esta Corporación

intervención en el presente asunto. Esa universidad solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLES las normas acusadas, con fundamento en que:

“(…) si comprendemos a la reforma tributaria como una unidad temática singular que permite modificar o crear no solo los tributos inicialmente proyectados sino otros adicionales, cualesquiera que ellos sean, la conexidad causal no se vulnera pues el legislador tributario estaría facultado para regular cualquier tipo de tributo en una ley de reforma tributaria, siendo declarada inconstitucional (sic) como sucede en el presente caso.

Por lo anterior, considera el Centro de Estudios Fiscales que si bien la conexidad causal puede quedar en entredicho bajo cierta perspectiva, el actor no desvirtuó del todo dicho vínculo, lo cual se refuerza en el entendido que dentro de una reforma tributaria el legislador puede incluir cualquier tipo de normas tributarias, sin distinción de la materia, el hecho imponible, las características o demás condiciones de los tributos o de sus procedimientos.”[23]

En ese orden de ideas, el interviniente reiteró su solicitud de declarar exequible las disposiciones acusadas, puesto que no contradicen la Constitución[24].

Intervenciones extemporáneas[25]

La Secretaria General de la Corte recibió las siguientes intervenciones: i) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN[26]; ii) ASECARGA[27] ; iii) Ministerio de Minas y Energía[28], las cuales no serán tenidas en cuenta por la Corte en el presente asunto por ser extemporáneas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto del 12 de agosto de 2015, solicitó a la Corte declarar INEXEQUIBLES los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.[29]

Los argumentos presentados por la Vista Fiscal, gravitaron en torno al: i) análisis del principio de unidad de materia; y ii) el estudio del caso concreto.

En ese orden, frente a la demanda consideró la Vista Fiscal que:

“(…) comparte que las normas demandadas no guardan ninguna relación directa e inmediata con el título y el contenido original del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, que se enmarca en la generación de ingresos al Presupuesto Nacional para superar déficits y evitar evasión de impuestos, toda vez que, lo que es muy diferente, los artículos demandados buscan atenuar los precios de los combustibles a través de la creación de una nueva fuente de recursos para el Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles, lo cual significa, se reitera, que los dineros que se recauden no entrarían a formar parte del Presupuesto General de la Nación”[30]

En otro acápite manifestó:

“Por lo tanto, dado que en ningún caso el objeto de la Ley 1739 de 2014 fue crear un impuesto parafiscal, siendo que éste ajeno a la financiación presupuestal, y teniendo en cuenta lo que significa la definición propia de esta especie tributaria, cual es la de ser un gravamen obligatorio que afecta un determinado y único grupo social y se utiliza para el beneficio de un único sector y no el presupuesto general, como fue en este caso soportar económicamente el cambio de precio de los combustibles.”[31]

En conclusión, para la Vista Fiscal los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, vulneran el principio de unidad de materia, puesto que la creación de la contribución parafiscal no guarda ninguna relación con el título, contenido y finalidad de la ley, la cual buscaba financiar el PGN para la vigencia fiscal del año 2015[32].

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

Consideraciones previas

Existencia de cosa juzgada constitucional en relación con el expediente D-10742. Sentencia

1. En la sentencia C-726 de 2015[34], la Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad del expediente D-10742 y por los cargos de violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible conforme a los artículos 157 y 160 de la Constitución. En la mencionada providencia, esta Corporación resolvió declarar INEXEQUIBLES las normas que actualmente son objeto de estudio en el expediente de la referencia.

2. Conforme al artículo 243 de la Carta, las sentencias proferidas por la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo 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”.

3. Recientemente, esta Corporación en sentencia C-228 de 2015[36], estableció las funciones de la cosa juzgada tanto en una dimensión negativa como positiva. A tal efecto: “(...) la cosa juzgada tiene una función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas[37].”[38]

En esa misma providencia se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada una vez: “(...) (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control[39].”[40]

4. En relación con la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que la misma puede ser formal o material. Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando[41]: “(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...”[42], o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual[43]. Este evento hace que “... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...”[44]”

De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: “(...) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas[45]. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada.”[46]

5. Ahora bien, los efectos de la cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad están condicionados a la manera en que la Corte resuelve las demandas que son sometidas a su jurisdicción. En efecto, la declaratoria de inexecutable de una norma, implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación, por tal razón la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior[47].

Si este Tribunal ha resuelto la executable de una norma que con posterioridad es nuevamente demandada, debe analizarse cuál fue el alcance de la decisión previa, con la finalidad de “(...) definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo o si por el contrario la problemática ya ha sido resuelta, caso en el cual, la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior.”[48]

En este último caso, esta Corporación ha considerado que:

“(...) la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa[49], en la medida en que la Corte defina en la sentencia anterior, los efectos que se derivan de la declaración de executable. Así, en la práctica podría dejarse abierta la posibilidad de que se presenten nuevas demandas en relación con un precepto evaluado con anterioridad. Esta Corporación indicó que “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”[50].

Según lo anterior, existe cosa juzgada absoluta cuando el juez constitucional, en la parte resolutoria de una sentencia de executable, omite precisar los efectos de esa decisión, pues se presume que el precepto analizado es válido frente a la totalidad de las normas constitucionales. Por tanto, la Corte no podría volver a fallar sobre esa materia. Por el

contrario, existe cosa juzgada relativa cuando la Corte delimita en la parte resolutive el efecto de dicha decisión[51].”[52]

En ese orden de ideas, cuando la norma estudiada es declarada inconstitucional, la Corte ha manifestado que:

“(…) la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico de esa ley se produce con independencia del cargo o los cargos que prosperaron. Así, el propio artículo 243 de la Constitución es claro en indicar que una ley declarada inexecutable por vicios de fondo no puede ser reproducida posteriormente, salvo que se hubieren modificado las disposiciones superiores que sirvieron de fundamento al fallo. Esa conclusión es obvia si se tiene en cuenta no sólo que el objetivo de la demanda de inconstitucionalidad es retirar del ordenamiento jurídico una norma contraria a la Carta, por lo que no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, sino también si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe.

En efecto, algunas diferencias en el efecto de la cosa juzgada constitucional respecto de las sentencias que declaran la exequibilidad o la inexecutable de la ley, fueron claramente explicadas por esta Corporación así:

“...ante una sentencia estimatoria, 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. Si la sentencia es desestimatoria y la disposición es declarada executable, los jueces, en principio, no pueden inaplicarla y la Corte debe atenerse a su decisión cuando quiera que la norma resulte nuevamente demandada. Ahora bien, el efecto de la cosa juzgada formal de una sentencia desestimatoria desaparecerá si la norma que fue declarada executable no mantiene exactamente el mismo contenido normativo o cuando se ha producido un cambio constitucional que eventualmente pueda afectar su constitucionalidad”[53]

Así las cosas, es fácil concluir que, respecto de la declaratoria de inexecutable de una ley, la cosa juzgada que recae sobre el mismo texto normativo es absoluta. Dicho de otra manera, una vez declarada la inexecutable de la ley se impone su retiro inmediato del

ordenamiento jurídico e impide que la Corte Constitucional vuelva a pronunciarse sobre la misma norma, pues ésta ya no existe y, por este motivo, no debe ser ni aplicada ni nuevamente enjuiciada, ello con independencia del cargo que originó su disconformidad con la Constitución. En consecuencia, si una ley ha sido declarada inexecutable y posteriormente es nuevamente sometida al análisis de la Corte Constitucional con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad, a esta Corporación sólo corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior, pues no resulta relevante establecer las razones por las que esa misma disposición fue retirada del ordenamiento jurídico, en tanto que sobre la decisión anterior operó la cosa juzgada absoluta y no es posible adelantar un nuevo estudio, así los cargos planteados en la nueva demanda sean distintos a los que fundamentaron la inconstitucionalidad.”[54](Lo énfasis agregado)

6. En el caso que es objeto de estudio por parte de la Corte en esta oportunidad, es claro que frente a la sentencia C-726 de 2015, que resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra las mismas normas acusadas en el asunto de la referencia, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, puesto que en su momento esta Corporación resolvió declarar inexecutable las disposiciones censuradas en el asunto de la referencia, por lo que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento por parte de este Tribunal. En ese orden de ideas, esta Corporación ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-726 de 2015.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-726 de 2015 que declaró inexecutable los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDAN

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 6 cuaderno principal.

[2] Folio 7 cuaderno principal.

[3] Folios 7 y 8 cuaderno principal.

[4] Folio 9 cuaderno principal.

[5] Folio 10 cuaderno principal.

[6] Folios 95-96 cuaderno principal.

[7] Folio 97 cuaderno principal.

[8] Folios 111-124 cuaderno principal

[9] Es de anotar que el representante legal de esta entidad es el señor Juan Carlos Rodríguez Muñoz, quien funge como accionante en la demanda de la referencia.

[10] Folios 121-122 cuaderno principal.

[11] Folios 122-123 cuaderno principal.

[12] Folios 128-134 cuaderno principal.

[13] Folios 133v-134 cuaderno principal.

[14] Folio 134 cuaderno principal.

[15] Folios 138-149 cuaderno principal.

[16] Folio 149 cuaderno principal.

[17] Folios 148-149 cuaderno principal.

[18] Folio 149 cuaderno principal.

[19] Folios 150-161 cuaderno principal.

[20] Folio 160 cuaderno principal.

[21] Folio 161 cuaderno principal.

[22] Folios 162-165 cuaderno principal.

[23] Folios 164v-165 cuaderno principal.

[24] Folio 165v cuaderno principal.

[25] El término de fijación en lista inició el 9 de julio de 2015 y venció el 23 de ese mismo mes y año.

[26] Fue notificado mediante oficio número 1357 del ocho de julio de 2015, radicado en esa entidad en la misma fecha. El escrito de intervención fue presentado a la Corte el 24 de julio de 2015 y se encuentra a folios 167-189 cuaderno principal.

[27] Fue notificado mediante oficio número 1373 del 8 de julio de 2015, recibido por esa entidad en la misma fecha. El escrito de intervención fue presentado a la Corte el 4 de agosto de 2015 y se encuentra a folios 205-206 cuaderno principal.

[28] Se trata de una nueva intervención recibida en la Secretaría General de la Corte el 5 de agosto de 2015 y que se encuentra a Folios 207-209 cuaderno principal.

[29] Folio 225 cuaderno principal.

[30] Folios 223-224 cuaderno principal.

[32] Folio 225 cuaderno principal.

[33] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[34] Ibídem.

[35] Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[36] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[37] Crf., entre otras, las sentencias C-004 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett y C-090 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[38] Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[39] Crf., entre otras, sentencias C-494 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[40] Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[41] Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[42] Sentencia C - 489 de 2000.

[43] Sentencia C - 565 de 2000.

[44] Sentencia C - 543 de 1992.

[45] Sentencias C-532 de 2013, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-287 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-427 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

[46] Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[47] Ibídem.

[48] Ibídem.

[49] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza, alcances, clases y efectos de la cosa juzgada constitucional en gran cantidad de providencias, dentro de las cuales pueden destacarse, durante este siglo, los fallos C-774 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-415 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-914 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-382 de 2005 y C-337 de 2007 (en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[50] C-037 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) en lo referente al análisis del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia).

[51] Ver al respecto la sentencia C-931 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla): “Sobre las circunstancias bajo las cuales la cosa juzgada constitucional es absoluta o relativa, ello depende directamente de lo que se determine en la sentencia de la cual tales efectos se derivan. Así, la ausencia de pronunciamiento del juez constitucional en la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad acerca de los efectos de esa decisión, llevaría a presumir que el precepto analizado es válido frente a la totalidad de las normas constitucionales, por lo que se genera entonces un efecto de cosa juzgada absoluta, que impide a la Corte volver a fallar sobre esa materia. Si, por el contrario, la Corte delimita en la parte resolutive el efecto de dicha decisión, habrá entonces cosa juzgada relativa, la que en este caso se considera además explícita, en razón de la referencia expresa que el juez constitucional hizo sobre los efectos de su fallo.”

[52] Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[53] Sentencia C-720 de 2007.

[54] Sentencia C-489 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub