



SENTENCIA SU-109-22

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expedientes: T-7.953.574, T-8.023.514 y T-8.062.133

LA CORTE CONSTITUCIONAL AMPARÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN, LIBRE DESARROLLO A LA PERSONALIDAD, IGUALDAD Y TRABAJO DE LOS ACCIONANTES, AL CONSIDERAR QUE ESTOS SE VULNERARON EN RAZÓN DE LAS MEDIDAS PARTICULARES ADOPTADAS PARA LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS CON EL FIN DE AFRONTAR LA PANDEMIA DE COVID-19

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó tres acciones de tutela (exp. T-7.953.574, T-8.023.514 y T-8.062.133) que tuvieron los siguientes ejes comunes: de un lado, que los accionantes en su mayoría eran adultos de 70 años o más para el momento en que interpusieron la respectiva acción y, de otro, que estos alegaron que las medidas proferidas en el marco de la pandemia de COVID-19, respecto de ese grupo poblacional, afectaron sus derechos fundamentales. En concreto, las medidas que motivaron las acciones de tutela son aquellas establecidas en la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, el numeral 2.2. del artículo 2 de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 y el numeral 35 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el artículo 1 del Decreto 847 del 14 de junio de 2020 y prorrogado por el Decreto 878 del 25 de junio de 2020.

Los accionantes, según el caso, alegaron la vulneración de los derechos a la libertad de locomoción, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana, la libertad, la vida y el trabajo digno. En concreto, expresaron, entre otras cosas, que dichas medidas incidieron en el normal desarrollo de su vida, fueron discriminatorias y paternalistas y tuvieron efectos en su salud y calidad de vida, por no haber podido salir a hacer ejercicio y porque les produjeron sentimientos de incertidumbre, estrés y angustia. En uno de los casos, el accionante señaló que tales medidas le impidieron desarrollar el oficio del cual derivaba su única fuente de ingreso.

2. Síntesis de los fundamentos

En primer lugar, la Sala Plena consideró que se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela en los tres casos objeto de revisión. Dentro del análisis de subsidiariedad la Sala reiteró que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para adelantar el control abstracto de los actos administrativos en cuestión, mientras que la Corte Constitucional está facultada para evaluar, en los casos concretos, si hubo afectación de derechos fundamentales.

En segundo lugar, la Sala estableció que en los expedientes T-7.953.574 y T-8.062.133 se configuró una carencia actual de objeto por daño consumado. Esto, por cuanto durante el periodo de tiempo en el que las medidas cuestionadas estuvieron vigentes, se produjo un daño definitivo y no actual a los derechos a la libertad de locomoción, libre desarrollo a la personalidad e igualdad de los accionantes y el derecho al trabajo en el expediente T-8.062.133.

En tercer lugar, como consecuencia de esta determinación y de conformidad con la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional, la Sala Plena decidió emitir un pronunciamiento de fondo en el que valoró la tensión de derechos y principios que se dio con ocasión de las medidas que motivaron las acciones de tutela, por cuanto en el análisis de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales procede este tipo de estudio. La Sala reconoció que aunque al inicio dichas medidas pudieron haber tenido el propósito de proteger los derechos a la vida y a la salud de los mayores de 70 años, en la práctica restringieron de forma desproporcionada los derechos fundamentales de los accionantes. De esta manera, la Sala consideró que el criterio de la edad no podía ser el único factor a ser tenido en cuenta para adoptar este tipo de medidas restrictivas de derechos.

Finalmente, la Sala Plena dispuso prevenir al Gobierno Nacional para que en futuras ocasiones se abstenga de decretar medidas restrictivas de derechos con fundamento exclusivo en un criterio etario.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante el auto del 14 de julio de 2021.

Segundo. DECLARAR la **CARENCIA ACTUAL DE OBJETO** por daño consumado en los expedientes **T-7.953.574** y **T-8.062.133**, de conformidad con la parte motiva de la presente decisión. En consecuencia, **REVOCAR** la sentencia de 30 de abril de 2020 proferida por el Juzgado 30 de Familia de Bogotá en el marco del expediente **T-7.953.574** y la sentencia de 21 de mayo de 2020 proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la sentencia de 21 de abril de 2020 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el marco del expediente **T-8.062.133**.

Tercero. CONFIRMAR la sentencia de 10 de agosto de 2020 proferida por la Subsección “E” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adicionada mediante providencia de 14 de agosto de 2020, que revocó y modificó parcialmente y adicionó la sentencia de 2 de julio de 2020 del Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, complementada mediante providencia de 3 de julio de 2020, en el marco del expediente **T-8.023.514**.

Cuarto. PREVENIR al Gobierno Nacional para que en futuras ocasiones se abstenga de decretar medidas limitativas de derechos con fundamento exclusivo en un criterio etario.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclaró su voto. Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **KARENA CASELLES HERNÁNDEZ**, así como los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES** si bien acompañó la decisión de la Sala Plena aclaró su voto. Para el Magistrado, la Corte ha debido examinar de manera detenida si las medidas adoptadas configuraban una forma de paternalismo constitucionalmente prohibido. A juicio del Magistrado Reyes Cuartas, las restricciones impugnadas resultaban muy problemáticas desde la perspectiva de los derechos fundamentales dado que (i) no solo se apoyaban en una categoría semisospetiva -la edad como rasgo permanente- (ii) sino que impedían a sus destinatarios -y solo a ellos- tomar decisiones básicas sobre el modo en que debían actuar. Bajo esa perspectiva, las decisiones de las autoridades interferían de manera grave y simultánea las cláusulas generales de igualdad (art. 13) y libertad (art. 16).

También advirtió que organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud han venido destacando los problemas asociados al edadismo como un posible factor de discriminación. En esa dirección en el documento “El edadismo es un problema mundial-Naciones Unidas” se señaló que el control de la pandemia “*ha mostrado lo extendido*” de ese fenómeno a tal punto que “*en el discurso público y en las redes sociales se han estereotipado a las personas mayores y a los jóvenes*”. Incluso “[e]n algunos contextos, la edad se ha utilizado como único criterio en el acceso a la atención médica y a terapias que salvan vidas y en el ordenamiento de confinamientos”¹.

Así mismo, el Magistrado sostuvo que si bien se presentaba una carencia actual de objeto, por cuanto los actos administrativos que establecieron las medidas sanitarias que motivaron las acciones de tutela ya no se encontraban vigentes y los accionantes pudieron retornar a la normalidad y desplegar sus actividades profesionales y sociales sin restricciones diferenciadas, ello no corresponde a un hecho superado sino a un daño consumado. El magistrado Reyes Cuartas advirtió que la interpretación de lo ocurrido como un hecho superado desconoce que las circunstancias concretas que se presentaron marcaron una **situación temporal y especial**, que no puede ser analizada bajo la mirada de una situación continua finalmente superada.

Con fundamento en lo expuesto indicó que como el asunto correspondía a un evento de daño consumado, la Corte ha debido establecer si se desconocieron los derechos subjetivos de los accionantes; y, de esa manera, evaluar el impacto que tuvieron las medidas restrictivas en los derechos fundamentales de los actores.

SENTENCIA C-110-22

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente: LAT-465

CORTE DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO COMERCIAL SUSCRITO POR COLOMBIA CON EL REINO UNIDO Y SU LEY APROBATORIA.

¹ Organización Mundial de la Salud. (18 de marzo de 2021). *El edadismo es un problema mundial*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news/item/18-03-2021-ageism-is-a-global-challenge-un>

1. Norma revisada

LEY 2067 DE 2020

(diciembre 23)

Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Comercial entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y la República de Colombia, la República de Ecuador y la República de Perú, por otra", suscrito en Quito, el 15 de mayo de 2019.

ARTÍCULO PRIMERO. Apruébese el "Acuerdo Comercial entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y la República de Colombia, la República del Ecuador y la República de Perú por otra", suscrito en Quito, el 15 de mayo de 2019.

ARTÍCULO SEGUNDO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7º de 1944, el «Acuerdo Comercial entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y la República de Colombia, la República del Ecuador y la República de Perú por otra», suscrito en Quito, el 15 de mayo de 2019, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al País, a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación."

El texto del Acuerdo puede ser consultado en el Diario Oficial 51.537 del 23 Dic-2020

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el "Acuerdo Comercial entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y la República de Colombia, la República del Ecuador y la República de Perú por otra", suscrito en Quito, el 15 de mayo de 2019.

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2067 de 2020, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo Comercial entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y la República de Colombia, la República del Ecuador y la República de Perú por otra", suscrito en Quito, el 15 de mayo de 2019.

3. Síntesis de los fundamentos

Con fundamento en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional realizó el control previo e integral del "Acuerdo Comercial entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y la República de Colombia, la República del Ecuador y la República de Perú por otra" suscrito en Quito el 15 de mayo de 2019, así como sobre la Ley 2067 de 2020 por medio de la cual se aprobó dicho tratado. El acuerdo fue adoptado con el objetivo de preservar los derechos y obligaciones

fijados en el acuerdo comercial con la Unión Europea, debido a la salida del Reino Unido de esta comunidad. El análisis de constitucionalidad se dividió en dos partes: (i) un análisis formal que hace un escrutinio al proceso de formación del instrumento internacional, así como al trámite legislativo adelantado en el Congreso de la República; y (ii) un análisis material que coteja las disposiciones del acuerdo y de la ley con el marco constitucional colombiano, para de esta manera determinar si se ajustan o no a la Constitución Política.

En cuanto al análisis de forma, la Corte señaló que el trámite de la Ley 2067 de 2020 cumplió con las exigencias constitucionales: (i) se surtieron los cuatro debates de aprobación con el quorum exigido y las mayorías necesarias; (ii) se contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate; (iii) se realizaron los anuncios previos a cada debate y votación; (iv) se cumplieron los términos obligatorios entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras, y entre Senado y Cámara de Representantes; (v) su trámite no excedió dos legislaturas, toda vez que el proyecto de ley aprobatoria fue radicado en el Senado en febrero de 2020 y finalizó su trámite en diciembre del mismo año; y (vi) fue enviado dentro del término constitucional a este Tribunal para su revisión integral. La Sala Plena indicó que el trámite legislativo también respetó los principios de consecutividad e identidad flexible. Así mismo, constató que la representación del Estado, la suscripción del Convenio y la aprobación presidencial respetó las competencias constitucionales y legales.

De igual manera, la Corte advirtió que el acuerdo comercial con el Reino Unido no requería agotar el proceso de consulta previa, pero precisó que toda medida legislativa o administrativa de implementación de las cláusulas comerciales del acuerdo que represente un beneficio o una afectación directa a las comunidades étnicas debería ser consultado.

Por otra parte, se explicó que no resultaba exigible el análisis de impacto fiscal de que trata el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Esto debido a que la Sentencia C-170 de 2021, que incorporó el estudio de este asunto en el análisis de constitucionalidad de leyes aprobatorias de instrumentos internacionales, precisó que los efectos de esta decisión serían hacia el futuro. En consecuencia, este requisito solo sería exigible respecto de aquellos proyectos de ley que fueran tramitados con posterioridad a la notificación de dicha sentencia, circunstancia que no se evidenciaba en el presente caso, toda vez que la ley mediante la cual se aprobó el acuerdo

comercial con el Reino Unido fue expedida el 23 de diciembre de 2020, esto es, antes de que se proferiera y notificara la Sentencia C-170 de 2021.

Antes de entrar al análisis de fondo, la Corte precisó que el acuerdo comercial que en esta oportunidad revisaba constituía un acuerdo bilateral diferente al acuerdo comercial celebrado con la Unión Europea en el año 2012, pues algunas cláusulas habían sido modificadas y una de las partes de los acuerdos había cambiado. En ese punto estableció que la Sentencia C-335 de 2014, mediante la cual se declaró la constitucionalidad del acuerdo comercial con la Unión Europea, constituía un precedente para decidir el presente caso y, en lo pertinente, se reiterarían los argumentos y las reglas de decisión allí fijadas, pero profundizando en el análisis de constitucionalidad desde otras ópticas. Esto debido a que el acuerdo que se analizó en esta oportunidad surgió como consecuencia de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, razón por la cual el acuerdo comercial con dicha comunidad dejó de aplicarse en el mencionado Estado. Por lo tanto, entre los dos acuerdos comerciales, uno con la Unión Europea y el otro con el Reino Unido, existían similitudes relevantes en tanto este último incorporaba, *mutatis mutandis*, las disposiciones del acuerdo suscrito con la Unión Europea.

En cuanto al análisis material, para una mejor comprensión, la Sala Plena dividió el estudio del acuerdo en cinco partes: (i) el preámbulo; (ii) el objetivo del acuerdo y la incorporación de las cláusulas del acuerdo comercial con la Unión Europea (artículos 1º y 2º); (iii) el ámbito de aplicación, los periodos, la moneda del acuerdo y el Comité de Comercio (artículos 3º, 4º, 5º y 6º); (iv) las Partes del acuerdo, su entrada en vigor y el depositario (artículos 7º, 8º y 9º); y (v) el anexo, que sobre todo se ocupa de establecer las modificaciones para adecuarlo al contexto del Reino Unido.

La Corte determinó que el acuerdo comercial con el Reino Unido resultaba consecuente con los mandatos constitucionales de promover la integración económica en materia comercial y la internacionalización de las relaciones económicas bajo los principios de soberanía, equidad y reciprocidad (artículos 9, 226 y 227 de la Constitución). La sentencia determinó que, ante la inaplicación del acuerdo comercial con la Unión Europea al Reino Unido, tenía pleno sentido suscribir un nuevo acuerdo que incorporara, con los ajustes necesarios, las disposiciones del acuerdo con la Unión Europea. Esto con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica sobre los privilegios, derechos y obligaciones que se desprendían del Acuerdo con la Unión Europea, de

tal manera que no se vieran interrumpidos u obstaculizados por la salida del Reino Unido de dicha comunidad.

2. Aclaraciones de voto

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon su voto, mientras que el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la aclaración de voto.

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES** acompañó la decisión de la mayoría de la Sala Plena. Sin embargo, el magistrado Reyes Cuartas presentó una aclaración de voto. En primer lugar, para el magistrado, la Corte puede reiterar las consideraciones realizadas en el escrutinio de constitucionalidad de un tratado o acuerdo internacional cuando revisa disposiciones normativas idénticas de un tratado o acuerdo posterior sometido al control automático de validez constitucional. Sin embargo, esa posibilidad constitucional se debe aplicar cuando, además de la identidad en la disposición objeto de examen, existe una similitud entre las partes que suscriben el acuerdo. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-170 de 2021), la calidad de cada una de las partes es relevante cuando se trata del control de constitucionalidad de los tratados internacionales.

En segundo lugar, el magistrado sostuvo que la revisión de constitucionalidad de cada tratado o acuerdo internacional debe ser específica. De manera que se deben evaluar las cláusulas, las relaciones y las partes que integran cada acuerdo internacional. Con base en esos elementos, el tribunal debe realizar consideraciones concretas sobre las relaciones jurídicas que se originan en cada acuerdo.

Finalmente, el magistrado indicó que el artículo 224 de la Constitución contiene principios que regulan las relaciones internacionales. Estos deben ser valorados caso a caso. De allí que un acuerdo con la Unión Europea (como el controlado en la Sentencia C-335 de 2014) puede satisfacer de distinta manera los principios constitucionales que orientan la política exterior de Colombia, mientras que un acuerdo con un solo Estado o varios Estados disidentes de la Unión Europea puede implicar problemas constitucionales diferenciados. Por esa razón, el magistrado advirtió que no se debían trasladar automáticamente los fundamentos de la Sentencia C-334 de 2015 a la revisión de constitucionalidad del Acuerdo Comercial entre

el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República de Colombia, la República del Ecuador y la República de Perú.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ** aclaró su voto a la providencia de la referencia. En este caso, reiteró su posición expresada en varias sentencias precedentes sobre los siguientes temas: i) la necesidad de estudiar y establecer la eficacia, la naturaleza y el alcance de las decisiones que adoptan las instituciones creadas por los tratados internacionales. En el presente caso, el examen recaía en las determinaciones proferidas por el Comité de Comercio. Este aspecto lo abordó en la aclaración de voto a la **Sentencia C-193 de 2015**; y, ii) la inconstitucionalidad de las cláusulas tipo incorporadas en los tratados internacionales relacionadas con Nación Más favorecida y trato nacional. También hace parte de este grupo la prohibición de subvenciones a la producción agrícola. En este punto, insistió en que la aplicación de estas restricciones en mercados como el colombiano, en los que los agentes económicos no tienen el mismo desarrollo productivo, puede acentuar y generar escenarios que afectan la libre competencia, la libertad de empresa y el mandato constitucional de estimular el progreso empresarial. De igual forma, enfatizó que esta clase de estipulaciones podrían afectar la facultad del Estado para intervenir en la economía, en especial cuando se presentan fallas de mercado. Lo anterior, porque limita sus herramientas para conjurar esas contingencias. Dicho escenario, podría acentuar las asimetrías que en materia agrícola existen entre países en vía de desarrollo y aquellos con economías fuertes. Estas posturas fueron consignadas en las aclaraciones de voto a las **Sentencias C-252 y C-254 ambas de 2019**, respectivamente.

SENTENCIA C-111-22

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente: D-14359

FALLOS QUE DECRETEN LA NULIDAD, EL DIVORCIO O LA CESACIÓN DE EFECTOS CIVILES DE MATRIMONIO RELIGIOSO DEBERÁN DISPONER SOBRE LA CONDENA AL PAGO DE PERJUICIOS A CARGO DEL CÓNYUGE CULPABLE Y EL ENVÍO DE COPIAS A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA QUE INVESTIGUEN LOS DELITOS PRESUNTAMENTE COMETIDOS DURANTE EL VÍNCULO MATRIMONIAL

1. Norma acusada

LEY 1564 DE 2012

(julio 21)

Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 389. CONTENIDO DE LA SENTENCIA DE NULIDAD O DE DIVORCIO. La sentencia que decrete la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico dispondrá: [...]

5. La condena al pago de los perjuicios a cargo del cónyuge que por su culpa hubiere dado lugar **a la nulidad del vínculo**, a favor del otro, si este lo hubiere solicitado.

6. El envío de copia de las piezas conducentes del proceso a la autoridad competente, para que investigue los delitos que hayan podido cometerse por los cónyuges o por terceros **al celebrarse el matrimonio**, si antes no lo hubiere ordenado.

2. Decisión

Primero. DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el numeral 5° del artículo 389 del Código General del Proceso **EN EL ENTENDIDO** de que esta disposición también es aplicable a las sentencias que resuelven los procesos de divorcio y de cesación de efectos civiles de matrimonio religioso.

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el numeral 6° del artículo 389 del Código General del Proceso **EN EL ENTENDIDO** de que el deber de enviar copias a las autoridades competentes se extiende para cualquier delito que haya podido cometerse durante la vigencia del vínculo matrimonial.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra dos expresiones contenidas en los numerales 5° y 6° del artículo 389 del CGP. Aquella se sustentó en el desconocimiento los principios de dignidad humana, igualdad, acceso a la administración de justicia, el reconocimiento de la familia como principio fundante de la sociedad y la obligación del Estado de adoptar medidas para prevenir, erradicar y sancionar todo tipo de violencia contra la mujer. A juicio del demandante, las normas acusadas generaban una diferencia de trato entre los cónyuges inocentes de las causas de nulidad de matrimonio civil, divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio religioso que afecta principalmente a las mujeres, reconocidas como un grupo poblacional históricamente discriminado.

La Sala encontró acreditada la aptitud de la censura. Para tal efecto, verificó que el demandante propuso tres cargos comunes a ambas normas, los cuales concretaban un argumento transversal: el desconocimiento del

derecho a la igualdad de las mujeres víctimas de todo tipo de violencia en el ámbito doméstico. De igual forma, advirtió que los apartes demandados no configuraban una proposición jurídica autónoma y completa que se corresponda con el alcance normativo propuesto en la demanda. Por esa razón, integró los demás apartes de los numerales 5° y 6° del artículo 389 del CGP, al contenido normativo acusado. Bajo ese entendido este Tribunal debió determinar si las normas acusadas vulneran los principios de dignidad humana, igualdad, acceso a la administración de justicia, el reconocimiento de la familia como principio fundante de la sociedad y la obligación del Estado de adoptar medidas para prevenir, erradicar y sancionar todo tipo de violencia contra la mujer porque: (i) el numeral 5° disponía la posibilidad de que los jueces de familia ordenen en sus sentencias la condena al pago de perjuicios únicamente para los casos de nulidad matrimonial; y, (ii) el numeral 6° impedía que las sentencias que decreten la nulidad de matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio religioso compulsen copias para que se investiguen los delitos presuntamente cometidos durante la vigencia del matrimonio.

Al resolver los problemas jurídicos, la Corte consideró que, en principio, las normas acusadas tienen una aplicación neutral. Es decir, afectan tanto a hombres, como a mujeres. En todo caso, identificó que, debido a las relaciones desequilibradas de poder en la familia, las mujeres son las principales afectadas por las conductas que dan lugar a la disolución del vínculo matrimonial. Además, aseguró que la mayoría de esas actuaciones generan algún tipo de violencia contra las mujeres, de las cuales, incluso, varias están penalizadas. De esta manera, las disposiciones acusadas impactan de forma predominante a las mujeres cónyuges. Eso significa que las normas demandadas están íntimamente relacionadas con los derechos de las mujeres a la dignidad humana, a la igualdad, a vivir una vida libre de todo tipo de violencia, y a acceder a la administración de justicia.

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación consideró que la aplicación de las normas demandadas puede conllevar a una distinción por razón del sexo. Eso significa que, en últimas, dispone una clasificación sospechosa a la luz de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución. Por esa razón, la Corte verificó la constitucionalidad de los numerales reprochados, mediante un juicio integrado de igualdad de intensidad estricta. Bajo esa perspectiva, revisó cada norma por separado y concluyó lo siguiente.

En cuanto al numeral 5° acusado, la Sala estableció que los grupos comparables eran las mujeres cónyuges inocentes de los procesos de nulidad respecto de las de los procesos de divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio religioso. Advirtió que la disposición establecía un trato distinto entre iguales porque ambos grupos corresponden a mujeres que conformaron una familia mediante el matrimonio; sufrieron escenarios de violencia en sus familias; y, producto de esa situación, acudieron a la justicia para terminar su vínculo. Sin embargo, la norma disponía que las personas que acuden al proceso de nulidad matrimonial pueden acceder en ese proceso al pago de perjuicios; mientras que las que acuden a los procesos de divorcio o cesación de efectos civiles de matrimonio religioso no.

Luego, señaló que la norma era idónea, necesaria y efectivamente conducente para perseguir varios fines constitucionales legítimos. Entre ellos, la dignidad; los derechos de acceso a la justicia y a la reparación; el deber de sancionar la violencia en la familia y el estándar de protección del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. Sin embargo, la norma era desproporcionada. Lo anterior, porque imponía una limitación irrazonable e injustificada a los cónyuges inocentes de los procesos divorcio o cesación de efectos civiles de matrimonio religioso para acceder a una reparación justa, dentro de un plazo razonable y sin ser sometidas a revictimizaciones.

Respecto del numeral 6° reprochado, esta Corporación advirtió que la norma establecía una diferencia de trato entre los cónyuges inocentes que acuden a la justicia para obtener la disolución del matrimonio, que, a su vez, son víctimas de delitos cometidos por sus cónyuges, en atención a las circunstancias de tiempo de la comisión de esas conductas. La disposición obligaba al juez de familia a enviar copias para que se investiguen las conductas punibles presuntamente cometidas al momento de la celebración del vínculo. Sin embargo, ese deber no cobijaba a los delitos presuntamente cometidos durante la vigencia del matrimonio. De manera que, la norma establecía una diferencia entre dos circunstancias y grupos que ameritan el mismo trato.

Al estudiar si esa distinción era razonable, la Sala Plena señaló que la norma era idónea y necesaria para alcanzar varios fines constitucionales. En efecto, este Tribunal advirtió que la medida dispuesta en la norma demandada es una extensión del deber general de denuncia de los funcionarios públicos. Su aplicación en los procesos de disolución del matrimonio materializa el

mandato constitucional de protección a la familia, al permitir una intervención razonable del Estado para proteger a las víctimas de delitos ocurridos en el ámbito doméstico. A juicio de la Sala, la norma acusada configura un deber calificado y reforzado, cuyo alcance es proteger a las víctimas de delitos cometidos dentro del núcleo familiar quienes afrontan limitaciones para acceder a la justicia con ocasión de la protección de la intimidad familiar. Ese deber legal, por ejemplo, ayuda a las mujeres a romper los ciclos o círculos viciosos de violencia a los que son sometidas por sus cónyuges. En ese sentido, la medida es efectivamente conducente para cumplir con el deber de sancionar las conductas violentas en el ámbito doméstico, permitir el acceso a la administración de justicia y garantizar la protección constitucional de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. En todo caso, la Sala consideró que el mecanismo no era proporcional en estricto sentido, porque excluyó de sus consecuencias a las víctimas de delitos cometidos durante el matrimonio.

Por todo lo anterior, la Sala Plena determinó que las disposiciones acusadas no eran proporcionales en sentido estricto. En consecuencia, desconocían, al mismo tiempo, los principios de igualdad, dignidad, acceso a la justicia y a la reparación; el deber de sancionar la violencia en la familia y el estándar de protección del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de las normas.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **KARENA CASELLES HERNÁNDEZ, DIANA FAJARDO RIVERA, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, ALEJANDRO LINARES CANTILLO, y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

SENTENCIA C-112-22

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-14273

NO SE PUEDE OBLIGAR A LAS COMPAÑÍAS DE SEGURO O A LAS ENTIDADES BANCARIAS A RESPONDER POR ACCIONES QUE NO LES SON IMPUTABLES Y QUE DESBORDAN EL RIESGO ASEGURABLE. LA LEY NO PUEDE IMPONER ASEGURAR SANCIONES POR CONDUCTAS ILEGALES O ILÍCITAS

La Corte declaró inexecutable el enunciado “incluyendo el monto de las sanciones por improcedencia de la devolución”, contenido en artículo 860

del Estatuto Tributario, contenido en el Decreto 624 de 1989, modificado por el artículo 18 de la Ley 1430 de 2010, al constatar que desconocía el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria o de intransmisibilidad de la responsabilidad de las conductas sancionables, al obligar al garante a responder por acciones que no le son imputables y que desbordan el riesgo asegurable o, lo que es lo mismo, por hacer solidariamente responsable a las compañías de seguro o entidades bancarias por el monto de las sanciones impuestas al contribuyente como consecuencia de una devolución improcedente o injustificada.

1. Norma acusada

DECRETO 624 DE 1989

Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los Artículos 90, numeral 5°, de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

Artículo 860 (Modificado por el artículo 18 de la Ley 1430 de 2012). *Devolución con presentación de garantía.* Cuando el contribuyente o responsable presente con la solicitud de devolución una garantía a favor de la Nación, otorgada por entidades bancarias o de compañías de seguros, por valor equivalente al monto objeto de devolución, la Administración de Impuestos, dentro de los veinte (20) días siguientes deberá hacer entrega del cheque, título o giro.

La garantía de que trata este artículo tendrá una vigencia de dos (2) años. Si dentro de este lapso, la Administración Tributaria notifica el requerimiento especial o el contribuyente corrige la declaración, el garante será solidariamente responsable por las obligaciones garantizadas, **incluyendo el monto de las sanciones por improcedencia de la devolución**, las cuales se harán efectivas junto con los intereses correspondientes, una vez quede en firme en la vía gubernativa, o en la vía jurisdiccional cuando se interponga demanda ante la jurisdicción administrativa, el acto administrativo de liquidación oficial o de improcedencia de la devolución, aún si este se produce con posterioridad a los dos años.

En el texto de toda garantía constituida a favor de la Nación –Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales–, deberá constar expresamente la mención de que la entidad bancaria o compañía de seguros renuncia al beneficio de excusión.

El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, previa evaluación de los factores de riesgo en las devoluciones, podrá prescribir mediante resolución motivada, los contribuyentes o sectores que se sujetarán al término general de que trata el artículo 855 de este Estatuto, aunque la solicitud de devolución y/o compensación sea presentada con garantía, caso en el cual podrá ser suspendido el término para devolver y/o compensar hasta por un máximo de noventa (90) días conforme con lo previsto en el artículo 857-1.

En todos los casos en que el contribuyente o responsable corrija la declaración tributaria cuyo saldo a favor fue objeto de devolución y/o compensación, tramitada con o sin garantía, la Administración Tributaria impondrá las sanciones de que trata el artículo 670 de este Estatuto, previa formulación del pliego de cargos y dará traslado por el término de un (1) mes para responder, para tal efecto, el

pliego de cargos debe proferirse dentro de los dos (2) años siguientes a la presentación de la declaración de corrección”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el enunciado “*incluyendo el monto de las sanciones por improcedencia de la devolución*”, contenido en el segundo inciso del artículo 860 del Decreto Ley 624 de 1989, “*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*”, tal y como fue modificado por el artículo 18 de la Ley 1430 de 2010.

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 860 (parcial) del Estatuto Tributario contenido en el Decreto Ley 624 de 1989, en la que se formuló un único cargo por la vulneración del artículo 6 de la Constitución Política.

El enunciado normativo acusado consagraba la responsabilidad solidaria del garante respecto del sujeto pasivo de la obligación tributaria, al establecer que aquél sería solidariamente responsable por las obligaciones garantizadas, incluyendo el monto de las sanciones que la administración llegase a imponer a este último por una devolución de saldos improcedente o injustificada. Para los demandantes, dicha preceptiva desconocía el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria o de intransmisibilidad de la responsabilidad de las conductas sancionables, al obligar al garante a responder por acciones que no le son imputables y que desbordan el riesgo asegurable.

En el análisis de fondo, la Corte se planteó el siguiente problema jurídico: ¿permitir que, en el marco de un procedimiento de devolución de saldos, la compañía de seguros o la entidad que sirve de garante responda por el monto de la sanción que se le impone al contribuyente por la improcedencia de las sumas devueltas, a pesar de que ello no haya sido objeto de la garantía, vulnera el principio de intransmisibilidad de la responsabilidad de las conductas sancionables, previsto en el artículo 6 de la Constitución Política?

Al examinar el cargo propuesto, encontró que la responsabilidad solidaria del garante, prevista en la norma acusada, no atendía a la finalidad

legítima de las sanciones administrativas de transformar comportamientos humanos frente a los cuales se realiza un juicio de desvalor que pretenden ser evitados o corregidos a través de su tipificación y/o previsión e imposición de medidas coercitivas razonables y proporcionadas.

Destacó que, en el caso analizado, la responsabilidad solidaria del garante no cumplía dicha finalidad porque aquél no realiza ninguna conducta que deba ser evitada o corregida, sino que, por el contrario, únicamente expide una póliza o garantía bancaria en los términos que le impone la ley. En esa medida, si se acepta que el garante debe responder solidariamente por las sanciones establecidas en el artículo 670 del Estatuto Tributario, las cuales se derivan de conductas que, por supuesto, no ha cometido, entonces, además de que no se disciplina al verdadero responsable de la infracción, el garante tendría que asumir en todos los casos la mala fe del contribuyente, con lo cual se desconocería también el artículo 83 superior y el precedente constitucional ampliamente señalado.

Así las cosas, al establecerse la solidaridad del garante por la eventual imposición de una sanción por devolución improcedente sin exigir imputación personal ni culpabilidad de éste, la norma demandada admite que aquél responda solidariamente de manera objetiva y por el hecho de otros o por situaciones que no le son imputables, lo que desconoce las condiciones que permiten aceptar la constitucionalidad de la solidaridad en materia sancionatoria.

Finalmente, destacó que en la Sentencia C-877 de 2011 se dejó sin efectos la exigencia de que la garantía que debe presentar el contribuyente amparara el monto de la sanción por una devolución injustificada, por lo que mal haría el garante en responder por un riesgo que ni siquiera puede ser objeto de cobertura en el contrato de seguro o en la garantía bancaria y la ley no puede imponer asegurar sanciones por conductas ilegales o ilícitas, sea por dolo o culpa.

A partir de tales consideraciones, la Sala Plena constató que la norma era inconstitucional porque hacía solidariamente responsable a las compañías de seguro o entidades bancarias por el monto de las sanciones impuestas al contribuyente por una devolución improcedente o injustificada, lo que, a su turno, desbordaba el riesgo asegurable.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvaron su voto.

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** se apartó de la decisión mayoritaria por considerar que es un error analizar la figura del “garante solidario” como si fuera un “responsable solidario” o sujeto imputable o culpable de las conductas reprochadas al contribuyente.

El magistrado Lizarazo señaló que cuando el artículo demandado dice que el “garante será solidariamente responsable por las obligaciones garantizadas”, se refiere al garante, del cual predica solidaridad en cuanto debe responder por lo garantizado no de forma subsidiaria -cuando el contribuyente no pueda pagar-, sino que puede ser perseguido directamente en virtud del contrato de seguro que media con el contribuyente.

Tal es también la interpretación del Consejo de Estado¹ al indicar que el garante solidario responde “siempre que estén amparados esos riesgos en el respectivo seguro o garantía” y que, en tales casos, contrario a lo dicho en la sentencia de la cual me aparto, la aseguradora no es tratada como un sujeto imputable por las conductas del contribuyente, sino que simplemente es llamada a responder por razón del contrato de seguro.

Así, al responder como garante, únicamente por lo debidamente garantizado con el contrato de seguro, realmente no se le está sancionando por la conducta del contribuyente. Por tanto, asegura el magistrado Lizarazo, la sentencia se equivoca al partir del supuesto de que la disposición demandada atribuye a la aseguradora el carácter de sujeto “responsable solidario” de una conducta reprochada por la administración y que, por tanto, se le transfiere una sanción no obstante no haber realizado la conducta reprochable.

Además, considera el magistrado Lizarazo que es cuestionable la afirmación de la sentencia que sostiene que no es procedente asegurar sanciones de esta naturaleza debido a que el “contrato de seguro no tiene por objeto asumir la cobertura de violaciones legales, como en este caso lo sería la conducta culpable cometida por el sujeto pasivo que solicita la devolución de un saldo a favor apoyado en conductas fraudulentas o que induzcan a error a la administración tributaria”. Recuerda que en muchos otros casos la

ley expresamente dispone asegurar sanciones o multas eventuales a través de una póliza, como es por ejemplo el caso de la Ley 1150 de 2007, que en su artículo 17 faculta a la administración a imponer las multas (sanciones económicas) que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, permitiendo que sean garantizadas a través de una póliza.

Una prohibición como la que se sugiere en la sentencia -afirma el magistrado Lizarazo- además de no tener sustento constitucional podría generar graves consecuencias para el mercado de los seguros y para el Estado colombiano que incluye en diversas disposiciones la obligación de contar con pólizas, para cubrir por ejemplo sanciones por incumplimientos contractuales con el Estado o para cubrir otras situaciones reprochables creadas por el mismo contratista tomador de la póliza.

Por último, recuerda el magistrado Lizarazo que, en estos casos, la aseguradora asume el pago de las erogaciones producto de la responsabilidad del contratista en virtud del contrato de seguro y no por el hecho de la transmisibilidad de la responsabilidad.

En consecuencia, considera el magistrado Lizarazo que el cargo por “violación al principio de la intransmisibilidad de la pena” no es procedente y la expresión cuestionada es exequible, bajo el entendido de que la aseguradora responde por las sanciones siempre y cuando estas estén incluidas en el contrato de seguro.

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES** se apartó de la decisión de la mayoría de la Sala Plena y presentó un salvamento de voto. Para el magistrado Reyes, existían fuertes razones que permitían encontrar una lectura de la norma objeto de la demanda compatible con la Constitución. De allí que el tribunal debió declarar la constitucionalidad del artículo 860 del Decreto Ley 624 de 1989.

En primer lugar, el magistrado Reyes advirtió la diferencia fundamental entre la transmisión de la responsabilidad disciplinaria a un tercero (prohibida constitucionalmente) y la asunción del deber de responder por la consecuencia patrimonial de la sanción derivada de un vínculo contractual previo. El magistrado sostuvo que la norma objeto de la demanda no le transmitía la sanción a la aseguradora. Por el contrario, la aseguradora se limita a asumir las consecuencias patrimoniales de la sanción que se le impone a un tercero (el tomador) por defraudar al sistema tributario. En ningún caso la aseguradora se puede considerar como sancionada, sino

como mera responsable patrimonial solidaria por el efecto económico de la sanción impuesta a su asegurado en virtud del vínculo contractual previo.

En segundo lugar, el magistrado Reyes sostuvo que, dado que no se trataba de un caso de transmisión de la sanción, no resultaban aplicables los precedentes (Sentencia C-038 de 2020) en los que la Corte Constitucional había declarado inválidas ese tipo de transmisiones. En esas decisiones previas se invalidaron normas que transmitían la responsabilidad disciplinaria o las sanciones sin que existiera un vínculo contractual entre el infractor y quien era llamado a responder por el hecho de un tercero. Por el contrario, bajo la norma objeto de control, las aseguradoras actúan como simples garantes. Eso significa que expiden una póliza de seguro que, precisamente, ampara determinados hechos que podrían derivar en una afectación al erario. Como advirtió el magistrado, es sobre tales hechos asegurables y no sobre otros diferentes que la aseguradora (como garante) responde por dicha obligación.

Para el magistrado Reyes resulta insoslayable el hecho de que el sujeto sancionado por la solicitud fraudulenta en la devolución del IVA siempre es el contribuyente/retenedor que solicita una devolución injustificada total o parcialmente. Asimismo, esa persona natural o jurídica es la responsable por la sanción impuesta por parte de la administración. No obstante, otro sujeto puede ser válidamente el garante de la consecuencia patrimonial de la sanción aplicada. La norma objeto de control preveía que esa garante fuera la aseguradora siempre que el contribuyente/retenedor hubiera suscrito un contrato de seguro que amparara ese riesgo.

El magistrado concluyó que, en ningún caso, la aseguradora se puede considerar como la infractora o que la obligación patrimonial de aquella derivara de haber incurrido en una falta. De manera que no se transmite la responsabilidad sancionatoria del solicitante a la aseguradora, sino que se establece una relación de solidaridad entre ambos derivada directamente de las obligaciones previamente pactadas en un contrato de seguros. Finalmente, el magistrado advirtió que resulta plenamente compatible con la Constitución que, dentro de la libertad del mercado y con base en el conocimiento del riesgo, las aseguradoras amparen las solicitudes de devolución del IVA bajo la condición de que se adquiera una póliza que cubra tanto el monto de la devolución como las potenciales sanciones.

SENTENCIA C-113-22**M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo**

Expediente: D-13842

LA CORTE ENCONTRÓ QUE NINGUNO DE LOS ARTÍCULOS ACUSADOS QUE REGULABAN LA JURISDICCIÓN COACTIVA A CARGO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DESARROLLA LAS MATERIAS PARA LAS QUE LE FUERON OTORGADAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEDIANTE EL PARÁGRAFO TRANSITORIO DEL ARTÍCULO 268 DE LA CONSTITUCIÓN, CON EXCEPCIÓN DEL ARTÍCULO 108

1. Norma acusada

DECRETO 403 DE 2020
(marzo 20)

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 2o del Acto Legislativo 04 de 2019

"TÍTULO XII.
JURISDICCIÓN COACTIVA.

ARTÍCULO 106. JURISDICCIÓN COACTIVA. Los órganos de control fiscal ejercerán la jurisdicción coactiva de acuerdo con lo previsto en el presente decreto ley en su jurisdicción y respecto de los asuntos de su competencia.

PARÁGRAFO. El cobro coactivo se ejercerá por la dependencia correspondiente conforme a la estructura orgánica y funcional del órgano de control fiscal. En su defecto, el representante legal podrá delegar el ejercicio de esta atribución en el servidor o dependencia que de acuerdo a su naturaleza deba asumirlo.

ARTÍCULO 107. REGLAS DE PROCEDIMIENTO PARA EL COBRO COACTIVO DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL. Los procesos de cobro coactivo de competencia de los órganos de control fiscal para hacer efectivos los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente título se rigen por las normas previstas en el presente decreto ley; los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011.

A falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, las siguientes normas:

1. El Título IV de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. El Estatuto Tributario.
3. La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. El Código General del Proceso.

ARTÍCULO 108. PRELACIÓN DE CRÉDITOS. Los créditos derivados de los fallos con responsabilidad fiscal, las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales, y las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, se entienden como créditos fiscales de primera clase y tendrán prelación según el orden establecido en el artículo 2495 del Código Civil o las normas especiales que establezcan órdenes de prelación.

PARÁGRAFO transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará a los créditos que se constituyan con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 109. PREFERENCIA DEL COBRO COACTIVO QUE ADELANTAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL. Los procesos de cobro coactivo de competencia de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal para obtener el pago de las obligaciones derivadas de los fallos con responsabilidad fiscal, las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales, y las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, no se suspenderán por la iniciación o el trámite de actuaciones o procesos de intervención administrativa, reorganización de pasivos o liquidación forzosa o voluntaria; así como tampoco se pondrán a disposición del interventor, promotor, liquidador o juez del proceso las medidas cautelares que hayan sido ordenadas y practicadas dentro de los procesos adelantados, las cuales tendrán prelación sobre las medidas que se adopten dentro de la actuación concursal.

La Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, solamente concurrirán a los procesos de reorganización de pasivos o de liquidación, para reclamar el pago de las obligaciones a las que se refiere el inciso anterior, cuando al momento de la comunicación de la iniciación de la respectiva actuación concursal al órgano de control fiscal no se haya librado mandamiento de pago por cobro coactivo y no existan medidas cautelares para garantizar el pago de la obligación.

En caso de haber librado mandamiento de pago y no se hayan decretado medidas cautelares por el órgano de control fiscal al momento de la comunicación de la iniciación de la actuación concursal, o dichas medidas resulten insuficientes para el pago de la deuda, el encargado del trámite concursal deberá poner a disposición del órgano de control fiscal los bienes del deudor en cuantía suficiente para el pago de la obligación fiscal.

PARÁGRAFO transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 110. TÍTULOS EJECUTIVOS FISCALES. Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
2. Las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.

ARTÍCULO 111. INTERESES MORATORIOS. Los títulos ejecutivos a los que se refiere el artículo 110 de este decreto ley que queden en firme después de su entrada en vigencia, generarán intereses moratorios según lo previsto por el artículo 884 del Código de Comercio a la tasa máxima legal certificada por la Superintendencia Financiera a partir del día siguiente a su ejecutoria o de la fecha en que deba realizar el pago, según corresponda.

ARTÍCULO 112. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD Y PRESCRIPCIÓN. Los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título, perderán ejecutoriedad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, el término

allí establecido se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago.

Los procesos de cobro coactivo adelantados por los órganos de control fiscal prescribirán en el término de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago. La prescripción se interrumpirá por la celebración de acuerdos de pago.

PARÁGRAFO transitorio. El término de prescripción dispuesto en el presente artículo aplicará a los procesos de cobro coactivo en los que el mandamiento de pago sea expedido con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 113. DE LAS INSTANCIAS DEL PROCESO DE COBRO COACTIVO. Serán de única instancia los procesos de cobro coactivo cuyo título ejecutivo corresponda a fallos con responsabilidad fiscal o garantías que se integren a estos, proferidos en única instancia, conforme a las competencias que establezca el Contralor General de la República. En los demás casos los procesos de cobro coactivo gozarán de doble instancia.

PARÁGRAFO. Los funcionarios ejecutores podrán comisionar a funcionarios de igual o inferior categoría de las áreas de cobro coactivo de la Contraloría General de la República para la práctica de pruebas y realización de otras diligencias que deban adelantarse fuera de la sede del funcionario de conocimiento.

PARÁGRAFO transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará a los procesos de cobro coactivo que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 114. TRÁMITE DE EXCEPCIONES. El trámite de las excepciones se adelantará en cuaderno separado de acuerdo con lo siguiente:

1. El funcionario competente dispondrá de un término de treinta (30) días para decidir sobre las excepciones propuestas.
2. El funcionario competente, recibido el escrito que propone las excepciones, decretará las pruebas pedidas por las partes que fueren procedentes y las que de oficio estime necesarias, y fijará el término de diez (10) días para practicarlas, vencido el cual se decidirá sobre las excepciones propuestas.
3. Si prospera alguna excepción contra la totalidad del mandamiento de pago, el funcionario competente se abstendrá de fallar sobre las demás y deberá cumplir lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 282 del Código General del Proceso.
4. Si se encuentran probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación y archivo del proceso cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma procederá si en cualquier etapa del proceso el deudor cancelara la totalidad de las obligaciones.

Cuando la excepción probada, lo sea respecto de uno o varios de los títulos comprendidos en el mandamiento de pago, el proceso continuará en relación con los demás sin perjuicio de los ajustes correspondientes.

5. Si las excepciones no prosperan, o prosperan parcialmente, la providencia ordenará llevar adelante la ejecución en la forma que corresponda. Contra esta providencia procede únicamente el recurso de reposición.

6. Si prospera la excepción de beneficio de inventario, la sentencia limitará la responsabilidad del ejecutado al valor por el cual se le adjudicaron los bienes en el respectivo proceso de sucesión.

ARTÍCULO 115. NOTIFICACIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO COACTIVO. En el procedimiento de cobro coactivo únicamente se notificarán personalmente el mandamiento de pago y la decisión que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante la ejecución. Para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal, por correo electrónico y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se proferan dentro del proceso de cobro coactivo serán notificadas por estado.

ARTÍCULO 116. CONTROL JURISDICCIONAL. Sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan la ejecución.

La admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

ARTÍCULO 117. EMBARGO Y SECUESTRO. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago y en cuaderno separado, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

Para el efecto los funcionarios competentes podrán identificar los bienes del deudor por medio de las informaciones suministradas por entidades públicas o privadas, las cuales estarán obligadas en todos los casos a dar pronta y cumplida respuesta a las contralorías, allegando copia de la declaración juramentada sobre los bienes del ejecutado presentada al momento de asumir el cargo, o cualquier otro documento. El incumplimiento a lo anterior dará lugar a multa.

PARÁGRAFO. Para el ejercicio eficaz del cobro coactivo se crea el Sistema de Búsqueda de Bienes de los Presuntos Responsables Fiscales a través del cual se compilará y procesará la información de los bienes y rentas de los servidores públicos, contratistas del Estado y demás presuntos responsables vinculados a procesos de responsabilidad fiscal adelantados por la Contraloría General de la República. Este sistema interoperará con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), y con los sistemas de información y bases de datos en los cuales repose información sobre los bienes y rentas de los sujetos objeto de control cuando así sea procedente. El Contralor General de la República establecerá las directrices para el funcionamiento del sistema.

ARTÍCULO 118. DEPÓSITOS EN LOS PROCESOS QUE ADELANTAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los órganos de control fiscal como resultado de una medida cautelar en procesos de responsabilidad fiscal o de cobro coactivo se depositarán en el Banco Agrario de Colombia.

Para efectos de la liquidación de los intereses, los anteriores pagos se causarán por trimestre calendario y deberán pagarse dentro de los diez días siguientes al vencimiento

del plazo. Sobre estos montos el Banco Agrario deberá pagar intereses a una tasa equivalente al 50% de la DTf vigente.

ARTÍCULO 119. OTRAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL PAGO.

Cuando aparezca que los bienes del responsable fiscal son insuficientes para cubrir el total de la suma establecida en el fallo con responsabilidad fiscal, los órganos de control fiscal podrán solicitar la revocación de los siguientes actos realizados por el responsable fiscal, dentro de los dieciocho, (18) meses anteriores a la ejecutoria del citado fallo, siempre que el acto no se haya celebrado con buena fe exenta de culpa.

1. Los de disposición a título gratuito.
2. El pago de deudas no vencidas.
3. Toda dación en pago perjudicial para el patrimonio del responsable fiscal.
4. Todo contrato celebrado con su cónyuge, compañero permanente, con sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, único civil o con algún consorcio en sociedad distinta de la anónima.
5. Todo contrato celebrado con sociedades en las cuales el responsable fiscal o las mismas personas nombradas en el anterior ordinal sean dueños, individual o conjuntamente de un treinta por ciento (30%) o más del capital.
6. La liquidación de bienes de la sociedad conyugal del responsable fiscal, hecha por mutuo consenso o pedida por uno de los cónyuges con aceptación del otro.
7. Las cauciones, hipotecas, prendas, fiducias de garantía, avales, fianzas y demás garantías, cuando con ellas se aseguren deudas de terceros.

Las acciones revocatorias se tramitarán ante el juez civil del circuito del domicilio del responsable fiscal, por el trámite del proceso verbal que regula el Código General del Proceso, el cual no suspenderá ni afectará el curso y cumplimiento del proceso por jurisdicción coactiva.

El Juez dará prelación a estos procesos, so pena de incurrir en mala conducta, salvo que pruebe causa que justifique la demora.

ARTÍCULO 120. RECURSOS DE DEPÓSITOS NO IDENTIFICADOS.

Los recursos correspondientes a los depósitos que tengan más de dos años (2) años desde su consignación y no se haya identificado su depositante o el proceso de responsabilidad fiscal o de cobro coactivo por el cual se hizo el depósito, prescribirán de pleno derecho.

Para el traslado de los recursos de estos depósitos se seguirá en lo pertinente el procedimiento indicado en el párrafo del artículo 192A de la Ley 270 de 1996.

ARTÍCULO 121. ACUERDOS DE PAGO. En cualquier etapa del proceso de jurisdicción coactiva el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con el organismo de control fiscal, en cuyo caso se suspenderá el proceso y las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

Sin perjuicio de la exigibilidad de garantías, cuando se declare el incumplimiento de pago, deberá reanudarse el proceso si aquellas no son suficientes para cubrir la totalidad de la deuda.

La suscripción de acuerdo de pago suspenderá la anotación en el boletín de responsables fiscales y la inhabilidad de que trata el párrafo 1 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 o las normas que la modifiquen o sustituyan. En caso de incumplimiento, se restablecerá inmediatamente la anotación y la inhabilidad, y el acuerdo de pago se entenderá terminado por ministerio de la ley.

PARÁGRAFO. El Contralor General de la República desarrollará los términos y condiciones generales para la suscripción de acuerdos de pago en sede de jurisdicción coactiva.

ARTÍCULO 122. CESACIÓN DE LA GESTIÓN DE COBRO.

Los órganos de control fiscal excluirán de su gestión de cobro las obligaciones que, a la entrada en vigencia de esta norma, cuenten con una antigüedad de más de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda.

Igualmente, se excluirán de dicha gestión las obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Contralor General de la República; así como los procesos de cobro coactivo que se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación.

En los anteriores casos, se ordenará el archivo del proceso de cobro coactivo y se informará a la entidad afectada con el daño patrimonial para que esta proceda a adoptar las medidas y decisiones necesarias para el saneamiento contable.

Los órganos de control fiscal podrán reabrir los procesos de cobro dentro de los cinco (5) años siguientes a su archivo por las razones previstas en este artículo, cuando se identifiquen bienes de propiedad del deudor y se establezca mediante prueba sumaria ocultamiento de bienes o cualquier otra maniobra para eludir la efectividad del cobro coactivo.

ARTÍCULO 123. AUXILIARES DE LA JUSTICIA.

En los procesos de cobro coactivo que adelantan los órganos de control fiscal se podrá designar como auxiliares para el cumplimiento de los oficios requeridos en el trámite del proceso a las personas inscritas en las listas que elaboren los mismos órganos de control fiscal, las de auxiliares de la justicia de la Rama Judicial; y, en aquellos lugares donde no existan listas disponibles, a personas naturales o jurídicas de reconocida trayectoria e idoneidad que puedan cumplir los encargos como peritos o secuestres, lo cual deberá constar en la motivación de la respectiva providencia de designación.

Las garantías que constituyan los auxiliares de la justicia para pertenecer a las respectivas listas se entienden constituidas a favor de cualquier entidad pública a la cual presten sus servicios como auxiliares de la justicia en su especialidad.

En caso de designación de peritos y secuestres donde no exista lista de auxiliares disponible no se exigirá garantía para el ejercicio del respectivo encargo.

Los miembros activos de los consultorios jurídicos de universidades oficialmente reconocidas podrán ser designados como curadores ad litem en los procesos de cobro coactivo cuando a ello hubiere lugar.

El Gobierno nacional reglamentará el régimen y la remuneración de los auxiliares de la justicia.

**TÍTULO XIII.
FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.**

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 culpable de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

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

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

"Artículo 5o. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o gravemente culpable atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.

- Un daño patrimonial al Estado.

- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores".

ARTÍCULO 126. Modificar el artículo 6o de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpable de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo".

ARTÍCULO 127. Modificar el artículo 9o de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 9o. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos diez (10) años desde la

ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Una vez proferido el auto de apertura se entenderá interrumpido el término de caducidad de la acción fiscal.

Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir de la expedición del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil o incidente de reparación integral en calidad de víctima en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública".

ARTÍCULO 128. Adicionar un párrafo 2 al artículo 12 de la Ley 610 de 2000, así:

"Párrafo 2. Las medidas cautelares en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal estarán limitadas al valor estimado del daño al momento de su decreto. Cuando la medida cautelar recaiga sobre sumas líquidas de dinero, se podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) de dicho valor y de un ciento por ciento (100%) tratándose de otros bienes, límite que se tendrá en cuenta para cada uno de los presuntos responsables fiscales".

ARTÍCULO 129. Modificar el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 13. Suspensión de términos. El cómputo de los términos previstos en la presente ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación hasta la comunicación de la decisión correspondiente, o por la proposición de conflicto de competencias hasta el momento en el cual el funcionario a quien se le remite asuma el conocimiento del asunto o el conflicto sea resuelto y comunicado.

En tales casos, tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente de su expedición y contra el cual no procede recurso alguno".

ARTÍCULO 130. Modificar el artículo 14 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 14. Unidad procesal y conexidad. Por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; si se estuviere adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas, sin que en ningún caso se afecte el término de prescripción o caducidad, según el caso. Los hechos conexos se investigarán y decidirán conjuntamente".

ARTÍCULO 131. Modificar y adicionar un párrafo al artículo 16 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 16. Archivo de la Indagación Preliminar. En cualquier estado de la indagación preliminar, procederá su archivo cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente por pago o reintegro del bien.

PARÁGRAFO. En todo caso, el Contralor General de la República o quien él delegue, el Auditor General de la República o el contralor territorial correspondiente, podrán efectuar la revisión de las decisiones de archivo de indagaciones preliminares y ordenar que se reinicie la indagación preliminar o impartir las órdenes que considere pertinentes para proteger el patrimonio público, sin que le sea oponible reserva alguna; contra esta decisión no procederá ningún recurso".

ARTÍCULO 132. Modificar el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 18. Grado de consulta. Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público.

Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro del término de ocho (8) días siguientes a su notificación, a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.

Si transcurridos dos (2) meses de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso".

PARÁGRAFO transitorio. Los términos previstos en el presente artículo se aplicarán a los procesos que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 133. Modificar el artículo 20 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 20. Reserva y expedición de copias. Las actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar y el proceso ordinario o verbal de responsabilidad fiscal son reservadas hasta que se culmine el período probatorio establecido para su práctica.

En consecuencia, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales, salvo que las solicite autoridad competente para conocer asuntos judiciales, disciplinarios, fiscales o administrativos.

El incumplimiento de esta obligación constituye falta disciplinaria, la cual será sancionada por la autoridad competente con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.

Los sujetos procesales tendrán derecho a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, con la obligación de guardar reserva sin necesidad de diligencia especial. Mediante constancia simple se registrará la actuación y su comunicación al solicitante, la cual se incorporará al expediente".

ARTÍCULO 134. Modificar el artículo 37 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 37. Saneamiento de nulidades. En cualquier etapa del proceso en que el funcionario de conocimiento advierta que existe alguna de las causales previstas en el artículo anterior, decretará la nulidad total o parcial de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenará que se reponga la actuación que dependa del acto declarado nulo, para que se subsane lo afectado. Las pruebas y medidas cautelares practicadas legalmente conservarán su plena validez.

Cuando se declare la falta de competencia para conocer el proceso de responsabilidad fiscal, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al competente; pero si se hubiere dictado fallo, este se declarará nulo".

ARTÍCULO 135. Modificar y adicionar dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

PARÁGRAFO 1o. Previo a la apertura de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del asunto, mediante acto motivado, cuando del análisis del mismo se evidencie la caducidad de la acción fiscal o se determine la inexistencia de daño al patrimonio público.

La decisión de archivo previo será comunicada a la entidad afectada y a la autoridad que originó el antecedente respectivo. Contra dicha decisión no procede recurso alguno.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la autoridad que adelanta la indagación preliminar es la misma que debe dar apertura al proceso de responsabilidad fiscal, deberá proferir auto de cierre de la indagación preliminar, debidamente motivado y soportado probatoriamente, y a la mayor brevedad el auto de apertura del proceso. Si la decisión es

de archivo, proferirá auto de archivo de la indagación preliminar.

PARÁGRAFO 3o. En caso de que la autoridad que adelanta la indagación preliminar sea diferente a aquella a la que le corresponde adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, deberá trasladar las diligencias mediante oficio motivado y soportado probatoriamente al operador competente, para que, si hay lugar a ello, decida sobre el inicio del proceso de responsabilidad fiscal o el archivo de la actuación según corresponda".

ARTÍCULO 136. Modificar el artículo 42 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 42. Garantía de defensa del implicado. Quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o de proceso de responsabilidad fiscal en su contra y antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un defensor de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado.

En caso de no poder el implicado comparecer a la diligencia, podrá remitir por escrito o por cualquier medio de audio o audiovisual, su versión libre y espontánea, siempre que ofrezca legibilidad y seguridad para el registro de lo actuado".

ARTÍCULO 137. Modificar el artículo 43 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 43. Nombramiento de defensor de oficio. Si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir la versión, se le nombrará defensor de oficio con quien se continuará el trámite del proceso.

Para este efecto podrán designarse miembros de los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho legalmente reconocidas o de las listas de los abogados inscritos en las listas de auxiliares de la justicia conforme a la ley, quienes no podrán negarse a cumplir con este mandato so pena de incurrir en las sanciones legales correspondientes".

ARTÍCULO 138. Modificar el artículo 49 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 49. Notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal. El auto de imputación de responsabilidad fiscal se notificará a los presuntos responsables o a sus apoderados si los tuvieren y a la compañía de seguros si la hubiere, en la forma y términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Si la providencia no se hubiere podido notificar personalmente a los implicados que no estén representados por apoderado, surtida la notificación por aviso o en la página web de la entidad según corresponda, se les designará defensor de oficio, con quien se continuará

el trámite del proceso. Para estos efectos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 43".

ARTÍCULO 139. Modificar el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 50. Traslado. Los presuntos responsables fiscales dispondrán de un término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación personal del auto de imputación o por aviso o en la página web de la entidad, según corresponda, para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el auto y solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer. Durante este término el expediente permanecerá disponible en la Secretaría".

ARTÍCULO 140. Modificar el artículo 57 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 57. Segunda instancia. Recibido el proceso, el funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes.

El funcionario de segunda instancia podrá decretar de oficio la práctica de las pruebas que considere necesarias para decidir la apelación, por un término máximo de treinta (30) días hábiles, libres de distancia, pudiendo comisionar para su práctica. Durante este término se suspenderá el término para decidir".

PARÁGRAFO transitorio. Los términos previstos en el presente artículo se aplicarán a los procesos que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 141. Modificar el literal a) del artículo 100 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

"a) El funcionario competente para presidir la audiencia, la declarará abierta con la presencia del presunto responsable fiscal o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio y el garante, o a quien se haya designado para su representación. Podrán ser invitados a la audiencia los profesionales de apoyo técnico que se considere necesario".

ARTÍCULO 142. Modificar los literales a) y d) del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, los cuales quedarán así:

"a) El funcionario competente para presidir la audiencia de decisión, la declarará abierta con la presencia del funcionario investigador fiscal, el presunto responsable fiscal o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio y el garante o a quien se haya designado para su representación. Podrán ser invitados a la audiencia los profesionales de apoyo técnico que se considere necesario".

(...)

"d) Terminadas las intervenciones el funcionario competente declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada, fallo con o sin responsabilidad fiscal. Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de veinte (20) días, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a dictar el fallo correspondiente, el cual se notificará en estrados. El responsable fiscal, su defensor, apoderado de oficio o el tercero declarado civilmente responsable, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere

procedente, caso en el cual lo sustentará en la misma audiencia o por escrito dentro de los diez (10) días siguientes".

ARTÍCULO 143. Modificar y adicionar dos párrafos al artículo 110 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

"Artículo 110. Instancias. El proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere la suma señalada.

PARÁGRAFO 1o. Cuando el presunto daño patrimonial afecte más de una entidad pública, el número de instancias procesales se definirá tomando como base la cuantía para contratación de la entidad que tenga mayor presupuesto oficial.

PARÁGRAFO 2o. Serán de doble instancia, los procesos de responsabilidad fiscal que se adelanten con entidades afectadas cuya contratación no esté clasificada por cuantías".

ARTÍCULO 144. EXCLUSIÓN O TERMINACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL POR RELACIÓN COSTO BENEFICIO. La Contraloría General de la República podrá abstenerse de iniciar procesos de responsabilidad fiscal o terminar los mismos anticipadamente cuando la afectación de la integridad del patrimonio público resulte poco significativa y la relación costo-beneficio, entre el trámite del proceso y del cobro coactivo frente al resarcimiento perseguido no resulte eficiente.

Para estos efectos, el Contralor General de la República conformará el Comité de Exclusión y Terminación de la Acción Fiscal, que contará con al menos dos (2) servidores del nivel directivo designados por el contralor y un (1) servidor del nivel profesional elegido por los servidores.

El comité decidirá sobre la necesidad de iniciar o terminar los procesos de responsabilidad fiscal, de manera motivada haciendo constar en acta el análisis de costo beneficio efectuado. Una vez aprobada por mayoría simple, la decisión será vinculante para el operador jurídico correspondiente.

No obstante, las observaciones y los hechos constitutivos de detrimento se incluirán en el Plan de Mejoramiento correspondiente, con el fin de que la entidad afectada tome las medidas correspondientes para lograr el resarcimiento e informe a la Contraloría para su seguimiento.

PARÁGRAFO. Esta facultad es exclusiva de la Contraloría General de la República y no aplica a los demás órganos de control fiscal.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La aplicación de esta facultad estará sujeta a la expedición, por parte del Contralor General de la República, de los actos administrativos que definan los lineamientos generales para su implementación, y será aplicable a todos los procesos en curso sin fallo de primera o única instancia.

ARTÍCULO 145. BENEFICIOS POR COLABORACIÓN. La Contraloría General de la República podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren

participado en el hecho generador de daño al patrimonio público, en caso de que proporcionen información pertinente, conducente y útil o entreguen pruebas sobre la existencia de dicha conducta, la identificación de los demás participantes y la ubicación de los recursos públicos.

Los beneficios por colaboración se regirán por las siguientes reglas:

a) Los beneficios sólo procederán cuando el colaborador no sea el único responsable o autor de la conducta.

b) Los beneficios podrán incluir, exclusivamente frente al colaborador, la cesación y archivo total de la acción fiscal, o parcial respecto de algunos hechos o determinadas cuantías.

c) El Contralor General de la República o quienes este delegue establecerán si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores:

i. La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en el resarcimiento del daño al patrimonio público, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta, la ubicación de los recursos públicos o aquellos de los presuntos responsables que puedan garantizar el resarcimiento del daño.

ii. La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración.

iii. La atención a los requerimientos que realice la Contraloría General de la República para el esclarecimiento de los hechos.

iv. Su participación en la destrucción, alteración u ocultamiento de información o elementos de prueba relevantes.

d) La colaboración deberá ser libre y espontánea y procederá exclusivamente a solicitud del interesado previo cumplimiento de los requisitos legales para su trámite.

e) La persona que solicite beneficios por colaboración declarará por escrito y bajo gravedad de juramento que participó en la conducta y no es el único autor del hecho generador del daño.

PARÁGRAFO. Esta facultad es exclusiva de la Contraloría General de la República y no aplica a los demás órganos de control fiscal.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La aplicación de esta facultad estará sujeta a la expedición, por parte del Contralor General de la República, de los actos administrativos que definan los lineamientos generales para su implementación, y será aplicable a todos los procesos en curso sin fallo de primera instancia.

ARTÍCULO 146. TRÁMITE. La aplicación de los beneficios por colaboración seguirá el siguiente trámite general:

1. La solicitud debe hacerla por escrito el interesado ante el operador jurídico que conoce de la actuación, si no existiera actuación la realizará ante el Contralor General de

la República. En todo caso la solicitud deberá presentarse con anterioridad al fallo de primera o única instancia.

2. Recibida la solicitud el operador jurídico que conoce de la actuación evaluará el mérito y utilidad de la misma.

3. En caso de considerar útil y oportuno el ofrecimiento, fijará fecha para entrevista con el solicitante, en la cual se levantará un acta que contenga los puntos principales del convenio de colaboración, entre otros, la información y las pruebas que pretenda aportar el solicitante una vez suscrito el convenio. En caso contrario, le comunicará lo correspondiente al solicitante sin que dicha decisión sea susceptible de recursos.

4. En caso de considerar procedente el beneficio por colaboración, el funcionario competente remitirá el acta y el análisis sobre la viabilidad del mismo al Contralor General de la República o a quien este delegue, para su aprobación o rechazo.

5. Aprobados los términos del convenio por parte del Contralor General de la República, el funcionario competente proyectará y suscribirá en conjunto con el Contralor General de la República o quien este delegue, el convenio de colaboración con el solicitante.

6. Una vez se reciban las pruebas que suministre el colaborador, las mismas deberán ser evaluadas y calificadas en el trámite incidental de conformidad con las normas de la sana crítica, para verificar el cumplimiento de los requisitos y criterios establecidos para el acceso a los beneficios. En caso de cumplir los mencionados requisitos, las pruebas serán incorporadas a la respectiva actuación mediante la providencia correspondiente.

7. En el evento de que las pruebas aportadas no cumplan con los requisitos y criterios establecidos en la ley para hacerse acreedor del beneficio, se requerirá por una única vez al solicitante otorgándole un término de un (1) mes para aclarar, complementar o aportar el material probatorio correspondiente. Vencido este término se procederá conforme al numeral 6 anterior.

Si nuevamente las pruebas aportadas no cumplen con los requisitos y criterios establecidos en la ley para hacerse acreedor del beneficio, se entenderá terminado el convenio de colaboración por ministerio de la ley y así se le comunicará al solicitante.

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-090 de 2022, mediante la cual se declararon inexecutable los artículos 124 a 148 del “Título XIII. Fortalecimiento Del Proceso de Responsabilidad Fiscal”, 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”.

Segundo. DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 106 a 123 del “TÍTULO XII. Jurisdicción Coactiva”, 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”, excepto el artículo 108 que se **DECLARA EXEQUIBLE** por el cargo analizado en la presente providencia.

PARÁGRAFO. Todas las actuaciones surtidas en el trámite de la solicitud de beneficios por colaboración se llevarán mediante trámite incidental en cuaderno separado, y gozarán de reserva hasta su finalización. El incidente no suspenderá el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

ARTÍCULO 147. CONVENIO DE COLABORACIÓN. El convenio de colaboración al que se hace referencia en el numeral 3 del artículo anterior contendrá:

a) Descripción general de la información y pruebas que pretenda aportar el solicitante;

b) La declaración escrita y bajo gravedad de juramento en la que conste que el solicitante participó en la conducta y no es el único autor del hecho generador del daño;

c) La indicación de que la cesación y archivo total o parcial de la acción fiscal respecto del colaborador, sólo procederá si de la evaluación y calificación de las pruebas se establece que las mismas cumplen con los requisitos y criterios establecidos en la ley para el acceso a los beneficios;

d) La indicación de que, en todo caso, las pruebas aportadas que no tengan la entidad suficiente para el acceso a los beneficios, se considerarán válidas y podrán ser incorporadas al expediente correspondiente. La misma regla operará en caso de que el solicitante se abstenga de suscribir el convenio o se retracte de continuar colaborando;

e) El plazo máximo con el que contará el solicitante para aportar la información o pruebas pertinentes para acceder al beneficio por colaboración;

f) Las condiciones del beneficio a otorgarse.

ARTÍCULO 148. EFECTOS DEL BENEFICIO. La cesación y archivo parcial de la acción fiscal implica que el colaborador será responsable solidariamente por aquella porción del daño sobre la cual la Contraloría General de la República no cesó y archivó la acción, dejando indemne la solidaridad que pueda llegar a predicarse respecto de los demás autores de la conducta. La cesación total de la acción fiscal a favor del colaborador implicará el archivo total de la investigación frente a este”.

3. Síntesis de los fundamentos

2.1. Cosa juzgada

Como cuestión previa, la Corte encontró que los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de 2020, que conforman su título XII, “*FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL*”, fueron declarados inexecutable mediante Sentencia C-090 de 2022 al estudiar un cargo idéntico al decidido en esta providencia. En esa medida, operó el fenómeno de cosa juzgada formal y, frente a dichos artículos, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la precitada sentencia.

2.2. El contenido de los artículos 106 a 123 demandados

Los artículos 106 a 123 corresponden al título XII del Decreto Ley 403 de 2020, “*JURISDICCIÓN COACTIVA*”. En síntesis, regulan el *ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte de los órganos de control fiscal*.

2.3. El fundamento de la declaratoria de inexecutable de los artículos demandados, excepto del artículo 108

La Corte encontró que ninguno de los artículos acusados desarrolla las materias para las que le fueron otorgadas facultades extraordinarias el presidente de la República mediante el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución, con excepción del artículo 108.

En efecto, ninguno tiene por objeto regular la equiparación de la asignación básica mensual de la Contraloría General de la República y de su planta transitoria a los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional; no crean el régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales; no amplían la planta de personal; no incorporan los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad; no modifican la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República; ni versan sobre la garantía de la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a la Contraloría General de la República y a contralorías territoriales intervenidas.

Tampoco desarrollan, excepto el artículo 108, las reformas introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019. A dicho propósito, la Corte precisó que si bien en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional se hizo mención

al “*fortalecimiento del proceso de cobro coactivo*”, el artículo 2 del texto finalmente aprobado se limitó a modificar la Constitución en el sentido de precisar que, en tanto atribución de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, el ejercicio de la jurisdicción coactiva tiene *prelación* (numeral 5, artículo 268, en concordancia con el inciso sexto del artículo 272 de la Constitución).

El artículo 108 es el único que desarrolla dicha reforma, pues dispone que los créditos derivados de los fallos con responsabilidad fiscal, las resoluciones ejecutoriadas que impongan multas fiscales, las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal, se entienden como *créditos fiscales de primera clase* y *tendrán prelación* según el orden establecido en el artículo 2495 del Código Civil o las normas especiales que establezcan órdenes de prelación. Los demás artículos acusados, por su parte, regulan de forma general el proceso de la jurisdicción coactiva a cargo de los órganos de control fiscal, materia ajena a la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019, por cuanto dicha competencia ya se encontraba asignada a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales antes del mencionado Acto Legislativo 04 de 2019.

En consecuencia, la Sala concluyó que el artículo 108 del Decreto Ley 403 de 2020 guarda *relación de conexidad* con el alcance material de la norma habilitante, mientras que dicha relación es *inexistente* respecto de los demás artículos demandados que forman parte del Título XIII sobre “FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL”. En consecuencia, al expedir estos últimos, el presidente de la República incurrió en extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el constituyente derivado.

2.4. Alcance material de la habilitación contenida en el párrafo transitorio del artículo 268 superior

Para fundamentar la decisión, la Sala reiteró lo considerado en la Sentencia C-090 de 2022 respecto al alcance material de las facultades extraordinarias atribuidas al presidente de la República mediante el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución, según el cual la habilitación conferida le permitía expedir decretos con fuerza de ley con el objeto de:

- (i) Regular las materias expresamente señaladas en el párrafo transitorio del artículo 268 superior, a saber: la equiparación de la

asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y de su planta transitoria a los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional; la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales; la ampliación de la planta de personal; la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad; y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a la Contraloría General de la República y a contralorías territoriales intervenidas; y

- (ii) Desarrollar el Acto Legislativo 04 de 2019 en cuanto a las reformas que introdujo a la Constitución Política, excluyendo la expedición “con criterios unificados, [de] las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias”, materia reservada a la competencia exclusiva del Congreso de la República.

2.5. Efectos de la decisión

En lo que concierne a los *efectos temporales*, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, tiene *efectos inmediatos y hacia el futuro*.

Así mismo, a efectos de evitar un vacío respecto a la regulación del ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, lo cual afectaría las garantías del debido proceso y la protección del patrimonio público, la Corte consideró necesario declarar que, en el presente caso, opera la reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, “[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, que conforman su capítulo IV “JURISDICCIÓN COACTIVA”, y que fueron derogados por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020.

5. Salvamento y aclaración de voto

La doctora **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** salvó parcialmente su voto. Señaló que, pese a que se apartó de la determinación adoptada mediante la Sentencia C-090 de 2022, en esta ocasión comparte la decisión de estarse a lo resuelto allí, respecto de los artículos 124 a 148 del Decreto Ley 403 de

2020. Esto, debido a los efectos de cosa juzgada que se predicaban de los fallos dictados en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Igualmente, manifestó que acompaña la decisión mayoritaria de declarar la exequibilidad del artículo 108 de la norma acusada. Sin embargo, la magistrada Meneses Mosquera expresó que no comparte la decisión de declarar la inconstitucionalidad de los artículos 106, 107 y 109 a 123 del decreto acusado. En su criterio, la Sala Plena debió declarar la exequibilidad de tales disposiciones.

Esto último, porque el presidente de la República, al expedir las normas que fueron declaradas inexecutable, no excedió la habilitación constitucional objeto de controversias, habida cuenta de que tales normas tenían como objeto el fortalecimiento del proceso de responsabilidad fiscal; en otras palabras, buscaban la reglamentación del nuevo esquema de control fiscal.

La doctora Meneses Mosquera reiteró que la interpretación mayoritaria de la expresión “*para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo*”, contenida en el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, es restrictiva y, en la práctica, conduce a la anulación de la potestad conferida al presidente de la República para reglamentar el régimen de control fiscal que buscó implementar el Acto Legislativo 4 de 2019. Insistió en que los antecedentes legislativos de esta reforma constitucional dan cuenta de que la habilitación *sub examine* está circunscrita al desarrollo y adaptación del nuevo modelo de control fiscal (posterior y selectivo y, eventualmente, preventivo y concomitante) y que no se encuentra limitada por las temáticas allí enunciadas.

Agregó que era irrelevante que el referido párrafo transitorio no hubiera hecho mención explícita y detallada a las temáticas desarrolladas en cada uno de los artículos retirados del ordenamiento jurídico. Esto, al menos, por tres razones: *primero*, por lo dicho en el párrafo precedente. *Segundo*, porque las habilitaciones del constituyente, legislativas y reglamentarias, no suelen tener el nivel de detalle que echó de menos la mayoría de la Sala Plena. Y, *tercero*, porque el estándar interpretativo que acogió la Sala Plena, para efectos prácticos, vació las competencias del presidente de la República, en lo que respecta a la reglamentación del nuevo modelo de control fiscal.

Al mismo tiempo, la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES** aclaró su voto, en la medida en que si bien debe acatar en cumplimiento del principio de cosa juzgada, lo resuelto en la sentencia C-090 de 2022, en su momento se apartó de la decisión de inexecutable de los artículos 124 a 148 del Decreto 403 de 2020, que consideró eran constitucionales por no exceder las facultades

extraordinarias concedidas por el constituyente al Presidente de la República para implementar el nuevo modelo de control fiscal adoptado por el Acto Legislativo 4 de 2019.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia