C-110-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-110/25

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2281 DE 2023-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-161 de 2024

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL RELATIVA-Configuración

(…) mediante la Sentencia C-161 de 2024, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad, con efectos diferidos, de la Ley 2281 de 2023, por vicios de procedimiento en su formación. Por lo tanto, dicha providencia constituye cosa juzgada formal y relativa frente a la demanda que ahora se examina. Así, en cuanto a la cosa juzgada formal, esta se configura porque existe identidad entre la disposición acusada en esta ocasión y la declarada inexequible en la Sentencia C-161 de 2024. En lo que tiene que ver con la cosa juzgada relativa, su configuración en este caso se explica porque en la Sentencia C-161 de 2024 la inexequibilidad de la Ley 2281 de 2023 se declaró por la infracción de las reglas relativas al análisis de impacto fiscal derivadas del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y, en este caso, el planteamiento propuesto por el demandante, según se refirió en el fundamento No. 9 de los antecedentes de esta providencia, es el equivalente al evaluado en esa oportunidad. Así, mientras el plazo del diferimiento no concluya, es posible plantear nuevos cargos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

La Corte considera necesario modificar el precedente establecido en la Sentencia C-801 de 2008 y adoptar una regla que estipule que, si el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma expira en un día feriado o de vacancia, el plazo se extiende hasta el primer día hábil siguiente. Esta modificación del precedente establecido en la Sentencia C-801 de 2008 se fundamenta en la necesidad de adaptar la interpretación jurídica a las realidades prácticas y las dinámicas del acceso a la justicia. La caducidad de las acciones de inconstitucionalidad, especialmente aquellas por vicios de forma, es un aspecto crítico en la protección de derechos fundamentales y en la garantía del control constitucional. La decisión de establecer un nuevo criterio que contemple la extensión del plazo hasta el primer día hábil siguiente cuando el vencimiento coincide con días feriados o de vacancia judicial responde a una lógica de ampliación de garantías en el ejercicio del derecho de acción.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-110 DE 2025

Referencia: expediente D-15683.

Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña.

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Síntesis

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley 2281 de 2023 “por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”. Para el accionante, la ley demandada vulneró los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003. El demandante indicó que, durante el trámite

legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cumplió con su deber de analizar el impacto fiscal que generaría la creación de un nuevo ministerio.

Al resolver el asunto, como cuestión previa, la Corte analizó la posible configuración de la cosa juzgada constitucional en este caso. Para esto, reiteró su jurisprudencia sobre esa institución y luego se refirió al contenido de la Sentencia C-161 de 2024 que declaró la inexequibilidad con efectos diferidos de la misma ley que ahora se demanda, por un cargo igual al que aquí se formuló. Los efectos de esa decisión fueron diferidos por el término de dos (2) legislaturas, contadas a partir del 20 de julio de 2024. Así, según la Sentencia C-161 de 2024, una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico.

Con base en esas consideraciones, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-161 de 2024 por existir cosa juzgada formal y relativa. Lo primero, porque existe identidad entre la ley acusada en esta ocasión y aquella que fue declarada inexequible con efectos diferidos en la Sentencia C-161 de 2024. Lo segundo, pues mientras el plazo del diferimiento no concluya, es posible plantear nuevos cargos.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Luis Felipe Alarcón Camacho (expediente D-15659), Harold Eduardo Sua Montaña (expediente D-15683) y Claudia Patricia Ramos Martínez (expediente D-15714) presentaron, por separado, demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 2281 de 2023, “por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”. Los demandantes formularon cargos en contra de la totalidad de la ley y en contra de algunas de sus disposiciones, como lo sintetiza la Tabla 1 que se presenta a continuación.

Tabla 1. Síntesis de los cargos de los expedientes D-15659, D-15683 y D-15714

Expediente	Normas demandadas	Cargos
D-15659	Artículos 4 y 5 de la Ley 2281 de 2023.	Violación del artículo 13 de la Constitución.
D-15683	La totalidad de la Ley 2281 de 2023.	
	Subsidiariamente, los artículos 3, 4 (parcial), 5, 6, 12 y 13 de la Ley 2281 de 2023.	Violación del artículo 334 de la Constitución y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.
		Violación de los artículos 150.7 y 150.10 de la Constitución.
		Violación de los artículos 277.2 y 282.1 de la Constitución.
		Violación del principio de unidad de materia.

D-15714

Artículo 5 de la Ley 2281 de 2023.

Violación de los artículos 2, 5, 13, 22, 25, 27, 42, 43, 44, 70, 95, 188 y 365 de la Constitución, y los artículos 1, 2, 7 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Fuente: elaboración propia del despacho de la magistrada ponente.

2. Adicionalmente, la ciudadana Ramos Martínez demandó los artículos 5, (parcial), 18, 19, 20, 21, 22, 23, y 48 del Decreto 1075 de 2023 “por el cual se adopta la estructura del Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”.

3. La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió acumular los expedientes D-15659, D-15683 y D-15714 porque tenían unidad de materia.

4. El 26 de febrero de 2024[1], la magistrada ponente decidió lo siguiente sobre la admisibilidad de las demandas:

Tabla 2. Síntesis del auto mixto del 26 de febrero de 2024

Expediente

Decisión

D-15659

Inadmisión de la demanda contra los artículos 4 y 5 de la Ley 2281 de 2023 porque (i) el accionante no acreditó su condición de ciudadano colombiano y (ii) el cargo no cumplía con los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia.

D-15683

Inadmisión del cargo contra el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 por la violación de los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la Constitución, por falta de especificidad, pertinencia y suficiencia.

Inadmisión del cargo contra los artículos 3 y 5 de la Ley 2281 de 2023 por la violación de los artículos 277, numeral 2, y 282, numeral 1, de la Constitución, por falta de pertinencia y suficiencia.

Inadmisión del cargo contra los artículos 4 (parcial), 6, 13 y 16 de la Ley 2281 de 2023 por la violación del principio de unidad de materia, por falta de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia.

D-15714

Rechazo de la demanda contra los artículos 5, (parcial), 18, 19, 20, 21, 22, 23, y 48 del Decreto 1075 de 2023 por falta de competencia.

Inadmisión de la demanda contra el artículo 5 de la Ley 2281 de 2023 por la violación de los artículos 2, 5, 13, 22, 25, 27, 42, 43, 44, 70, 95, 188, 365 de la Constitución y los artículos 1, 2, 7 y 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Fuente: elaboración propia del despacho de la magistrada ponente.

5. El 19 de marzo de 2024, la magistrada ponente rechazó las demandas de los expedientes D-15659 y D-15714 y los cargos que inadmitió de la demanda del expediente D-15683[2]. Frente a esta decisión, el ciudadano Sua Montaña interpuso el recurso de súplica, que la Sala Plena rechazó por medio del Auto 786 del 2 de mayo de 2024[3].

6. La Secretaría General de la Corte Constitucional envió el expediente D-15683 al despacho de la magistrada ponente el 3 de julio de 2024. El 19 de julio de 2024[4], el despacho decidió trasladar[5] a este expediente las pruebas que se practicaron en el expediente D-15146 y le ordenó a la Secretaría General ejecutar los numerales séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero del auto mixto del 19 de marzo de 2024. En estos numerales, la magistrada ponente había ordenado fijar en lista el proceso; correr traslado de la demanda a la procuradora general de la Nación; comunicar la iniciación del proceso al presidente del Congreso, al presidente de la República y a los ministros del Interior y de Hacienda, e invitar a varias entidades a presentar un concepto sobre la demanda[6].

7. La Secretaría General de la Corte Constitucional trasladó las pruebas del expediente D-15146 el 23 de julio de 2024, puso a disposición del ciudadano Sua Montaña las pruebas trasladadas, y el 3 de octubre de 2024 dio cumplimiento a los numerales séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero del auto mixto del 19 de marzo de 2024.

1. Texto de la norma demandada

8. Por la extensión de la Ley 2281 de 2023, su texto completo se encuentra en el Anexo 1 de esta providencia.

2. La demanda[7]

9. El demandante argumentó que el trámite legislativo de la Ley 2281 de 2023 violó el artículo 334 de la Constitución y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Para el accionante, durante el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cumplió con su deber de analizar el impacto fiscal que generaría la creación de un nuevo ministerio. Según el actor, el Ejecutivo se limitó a señalar en la exposición de motivos del proyecto de ley que la "creación del Ministerio de la Igualdad se hará en el marco de la política de austeridad del Gobierno Nacional"[8]. El demandante agregó que, durante el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público únicamente conceptuó que el costo preciso de la creación y operación del Ministerio de la Igualdad sólo podría calcularse una vez se definiera su estructura orgánica.

10. Sobre esta base, el ciudadano Sua Montaña argumentó que la Ley 2281 de 2023 viola el deber de garantizar la sostenibilidad fiscal, que está consagrado en el antepenúltimo inciso del artículo 334 de la Constitución. En el mismo sentido, el accionante sostuvo que la norma demandada viola el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que le ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público analizar y aprobar la fuente sustitutiva de ingresos que financiarían el aumento de gastos de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental.

3. Intervenciones

11. A continuación, se resumen las intervenciones que fueron presentadas a la Corte Constitucional, divididas de acuerdo con el tipo de solicitud que contienen.

3.1. Intervenciones que solicitan a la Corte declarar la inexequibilidad de la Ley 2281 de

2023

Ana María Muñoz Rondón[9], Tobías Bulla Soto[10], María Clara Núñez Arboleda[11], Daniela Contreras Díaz[12] y Juana Sofia Serrano Amado[13]

12. Las ciudadanas Ana María Muñoz Rondón, María Clara Núñez Arboleda, Daniela Contreras Díaz y Juana Sofia Serrano Amado, y el ciudadano Tobías Bulla Soto, presentaron por separado intervenciones en las que le solicitaron a la Corte declarar la inexequibilidad de la Ley 2281 de 2023. Aunque los escritos son distintos, todos formularon los mismos tres argumentos.

13. En primer lugar, los intervinientes sostuvieron que la ley demandada violó los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003 porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no presentó un concepto sobre los costos de creación del Ministerio de la Igualdad ni cómo se adecúan al presupuesto nacional.

14. En segundo lugar, los intervinientes argumentaron que el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023, que le otorga facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir las normas que regulan el Sector de Igualdad y Equidad, viola el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución porque puede centralizar de forma indebida el poder en el Ejecutivo y vulnerar el principio de separación de poderes.

15. En tercer lugar, los ciudadanos señalaron que la ley demandada viola los artículos 277 y 282 de la Constitución porque le asigna al Ministerio de la Igualdad funciones que cumplen por mandato constitucional la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. De ese modo, las facultades del Ministerio de la Igualdad invaden las de otros órganos, por lo que la creación de dicha entidad representa un uso ineficiente de recursos públicos. Finalmente, los intervinientes argumentaron que los artículos 6, 13 y 16 de la Ley 2281 de

2023 violan el principio de unidad de materia porque regulan temas ajenos a la promoción de la igualdad y la equidad, como el cuidado, los derechos laborales y la seguridad alimentaria.

3.2. Intervenciones que solicitan a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-161 de 2024

Juan Nicolás Alzate González, Ana Sofía Ortega Londoño, Sara Lucía Erazo Urquijo, Manuela Torres Arias, Juan Felipe Herrera Quintana, Andrés Felipe Alzate Martínez, Andrés Felipe Rodríguez Tabares y Jacobo Giraldo Fernández[14]

16. Este grupo de ciudadanos le solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-161 de 2024 que declaró inexequible la Ley 2281 de 2023 con efectos diferidos. Los intervinientes argumentaron que se configuró la cosa juzgada formal y absoluta respecto de la ley demandada, por lo que la Corte no puede estudiar un nuevo cargo de inconstitucionalidad.

3.3. Intervenciones que solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de la Ley 2281 de 2023

María Fernanda Molano Giraldo, Mariana Henao Falabella y María Andrea McAllister[15]

17. Las ciudadanas María Fernanda Molano Giraldo, Mariana Henao Falabella y María Andrea McAllister presentaron su intervención como integrantes del Área de Mujeres del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, y le solicitaron a la Corte declarar la

exequibilidad de la ley demandada. Para ello presentaron cuatro argumentos que se exponen a continuación.

18. En primer lugar, las intervinientes sostuvieron que la ley demandada no viola los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003 porque no le era exigible al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que evaluara el impacto fiscal de una ley que crea un nuevo ministerio. Según las intervinientes, las funciones legales de un ministerio no son suficientes para establecer con precisión su costo operativo en el largo plazo, por lo que resultaba desmedido exigir la presentación de un presupuesto exhaustivo para el Ministerio de la Igualdad en el trámite de la Ley 2281 de 2023.

19. En segundo lugar, las intervinientes argumentaron que el artículo 12 de la ley demandada no vulnera los numerales 7 y 10 del artículo 150 de la Constitución porque concede unas facultades extraordinarias claras y delimitadas a un asunto concreto, que no violan la separación de poderes ni ponen en peligro la sostenibilidad fiscal.

20. En tercer lugar, las intervinientes señalaron que las funciones del Ministerio de la Igualdad no son incompatibles con las de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Mientras que el primero se encarga de la formulación y ejecución de políticas para erradicar la desigualdad, las segundas se concentran en garantizar los derechos de los ciudadanos.

21. Finalmente, para las intervinientes los artículos 4, 6, 13 y 16 de la ley demandada no violan el principio de unidad de materia porque existe una conexión causal, teleológica y sistemática entre la promoción de la igualdad y la equidad, el Sistema Nacional de Cuidado y la garantía de los derechos laborales. En particular, las ciudadanas argumentaron que el Sistema Nacional de Cuidado y la garantía de los derechos laborales tendrían un impacto positivo sobre la igualdad de las mujeres y la situación de otros grupos históricamente

discriminados.

3.4. Conceptos recibidos por entidades invitadas en el auto admisorio

Universidad del Norte[16]

22. Carolina González Quintanilla, Sara González Ramo, Juliana Murillo Tolosa y Melissa Aníbal López presentaron su concepto como integrantes del Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte. Las intervinientes formularon argumentos similares a los expuestos por los ciudadanos Ana María Muñoz Rondón, Tobías Bulla Soto, María Clara Núñez Arboleda, Daniela Contreras Díaz y Juana Sofia Serrano Amado, pero no coincidieron en la supuesta violación de los artículos 277 y 282 de la Constitución. En su criterio, aunque ciertas funciones legales del Ministerio de la Igualdad se asimilan a algunas del Ministerio Público, sus enfoques son distintos. Así, mientras que el Ministerio Público busca la promoción de los derechos humanos y la protección del interés público, el Ministerio de la Igualdad tiene como propósito "diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar políticas, planes, estrategias y medidas para eliminar desigualdades económicas, políticas y sociales"[17]. De ese modo, las integrantes del Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte concluyeron que las funciones del Ministerio de la Igualdad y las del Ministerio Público no son excluyentes.

4. Concepto de la procuradora general de la Nación[18]

23. La procuradora general de la Nación le solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-161 de 2024. Para la procuradora, en este asunto se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por dos razones. Primero, la Corte se pronunció sobre la

constitucionalidad de la Ley 2281 de 2023 en la Sentencia C-161 de 2024. Segundo, en dicha providencia la Corte declaró inexequible la ley demandada porque en el trámite legislativo no se cumplió con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que es el mismo cuestionamiento que propone la demanda de este expediente.

1. Competencia

24. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada dentro de las actuaciones de la referencia, dado que en ella se cuestionan normas contenidas en una ley de la República.

2. Primera cuestión previa: caducidad de la acción constitucional

25. Aunque en ninguna de las intervenciones presentadas en este proceso se alegó que hubiera operado el fenómeno de la caducidad de la acción constitucional, la Corte considera importante abordar este análisis, debido a que: (i) el numeral tercero del artículo 242 de la Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad “por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto” y (ii) la Ley 2281 fue publicada en el Diario Oficial 52.267 del 4 de enero de 2023 y la demanda de inconstitucionalidad que estudia la Corte fue presentada el 11 de enero de 2024, es decir, más de un año después.

26. Esta situación ha sido estudiada por la Corte con anterioridad. Por ejemplo, en la Sentencia C-801 de 2008, la Corte concluyó que había caducidad en una demanda de

inconstitucionalidad por vicios de forma interpuesta el 11 de enero de 2008 en contra de una ley promulgada el 27 de diciembre de 2006. Para la Corte, a pesar de que la caducidad se cumplió durante la vacancia judicial, esto no habilitaba una prolongación del término hasta el primer día hábil siguiente porque era un plazo fijado por la Constitución que no podía ser ampliado con sustento en normas legales.

27. Por lo tanto, la Sentencia C-801 de 2008 establece un precedente que podría llevar a declarar la caducidad de la acción en este caso. Sin embargo, han surgido decisiones posteriores que han reconsiderado esta postura. En la Sentencia C-882 de 2011, por ejemplo, la Corte aceptó una demanda en contra de un acto reformatorio de la Constitución por vicios de procedimiento, presentada el 11 de enero de 2011, a pesar de que el plazo de caducidad había expirado el 21 de diciembre de 2010, durante la vacancia judicial. En este caso, la Corte aplicó el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal y concluyó que el plazo se extendía hasta el primer día hábil siguiente a la finalización de la vacancia.

28. Después, la Sentencia C-174 de 2017 determinó que no había contradicción entre la Sentencia C-801 de 2008 y la Sentencia C-882 de 2011, pues en la primera se examinó el término constitucional de caducidad por vicios de forma, mientras que en la segunda se aplicó una cláusula de caducidad especial para actos reformatorios de la Constitución. La Corte justificó que, de acuerdo con el principio pro actione, se debía maximizar la oportunidad de control constitucional de estos actos porque una vez expirado el término de caducidad no pueden ser impugnados en el futuro por ningún otro motivo.

29. La Corte considera necesario modificar el precedente establecido en la Sentencia C-801 de 2008 y adoptar una regla que estipule que, si el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma expira en un día feriado o de vacancia, el plazo se extiende hasta el primer día hábil siguiente. Esta modificación del precedente establecido en la Sentencia C-801 de 2008 se fundamenta en la necesidad de adaptar la interpretación jurídica a las realidades prácticas y las dinámicas del acceso a la justicia. La caducidad de

las acciones de inconstitucionalidad, especialmente aquellas por vicios de forma, es un aspecto crítico en la protección de derechos fundamentales y en la garantía del control constitucional. La decisión de establecer un nuevo criterio que contemple la extensión del plazo hasta el primer día hábil siguiente cuando el vencimiento coincide con días feriados o de vacancia judicial responde a una lógica de ampliación de garantías en el ejercicio del derecho de acción.

30. La postura de la Sentencia C-801 de 2008 resulta excesivamente rígida en contextos donde los ciudadanos enfrentan barreras para el ejercicio de sus derechos, pues las vacancias judiciales o los días feriados pueden limitar el acceso a la administración de justicia. Así, esta modificación responde a un principio de justicia material y a la concreción del principio pro actione. Además, para esta Corte, la modificación no debilita el objetivo de la caducidad, que es evitar la prolongación indefinida de litigios por actos que deben ser contestados en un tiempo determinado, pues la extensión opera solo hasta el primer día hábil siguiente al día feriado o de vacancia.

31. Por lo tanto, al trasladar estas consideraciones al caso que ocupa a la Corte en esta oportunidad, se tiene que el plazo de un año para presentar la demanda por vicios de forma expiró el 4 de enero de 2024. Sin embargo, al tratarse de un día de vacancia judicial, el plazo se extiende hasta el primer día hábil siguiente, de acuerdo con el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal[19]. El primer día hábil siguiente al 4 de enero de 2024 fue el 11 de enero del mismo año, fecha en la que el actor presentó su demanda de inconstitucionalidad. De acuerdo con lo dicho hasta aquí, la Corte concluye que la demanda fue presentada a tiempo y que, por lo tanto, en este caso no operó el fenómeno de caducidad de la acción constitucional.

3. Segunda cuestión previa: análisis de la cosa juzgada

32. La Sala Plena encuentra que es necesario pronunciarse sobre la eventual configuración de la cosa juzgada respecto de las disposiciones que acusó el ciudadano Harold Sua Montaña. En efecto, durante el trámite del presente proceso de constitucionalidad, este Tribunal profirió la Sentencia C-161 del 8 de mayo de 2024 dentro del expediente D-15146, en la que resolvió la demanda formulada contra la Ley 2281 de 2023, "[p]or medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones". En esa providencia la Corte declaró la inexequibilidad de la ley demandada, por vicios de procedimiento, y difirió los efectos de la decisión por el término de dos legislaturas.

33. Para analizar si en este caso se configura la cosa juzgada, en una primera parte, la Sala hará una breve alusión a ese fenómeno y a sus tipologías. En una segunda parte, la Corte se referirá al contenido de la Sentencia C-161 de 2024. Finalmente, en una tercera parte, este Tribunal definirá si, en este caso, frente a la Ley 2281 de 2023, operó o no el fenómeno de la cosa juzgada.

34. La cosa juzgada constitucional encuentra sustento en el artículo 243 de la Constitución que dispone que las sentencias que la Corte dicta "en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", razón por la cual "[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución"[21]. Por su parte, los artículos 48 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y 21 del Decreto Ley 2067 de 1991 señalan que todas las sentencias que profiera la Corte en ejercicio de sus competencias de control abstracto "son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos [generales]"[22]. Por esas razones, en principio, la Sala Plena no puede pronunciarse sobre un asunto debatido y fallado con anterioridad.

35. En las sentencias C-101 de 2022 y C-227 de 2023 la Corte reiteró que, para determinar si se configura la cosa juzgada, existen tres parámetros que deben concurrir en cada caso concreto. Primero, que la demanda proponga estudiar el mismo contenido normativo adscrito (i) al mismo enunciado normativo ya evaluado en una sentencia anterior o (ii) a un enunciado diferente con significado equivalente. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos en el fallo antecedente. Sin embargo, en este criterio se debe precisar que en el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Tercero, que no haya variado el parámetro normativo de control.

36. La jurisprudencia de esta Corporación desarrolló una tipología de esta figura con el fin de identificar su configuración en casos concretos, así como su alcance[23]. En la Sentencia C-774 de 2001, la Corte hizo un recuento de los diferentes tipos de cosa juzgada constitucional[24]. En primer lugar, existe la cosa juzgada formal que opera cuando la Sala Plena ya se pronunció sobre la disposición demandada y que trae como consecuencia que la Corte Constitucional deba estarse a lo resuelto en la sentencia previa. En segundo lugar, existe la cosa juzgada material que se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad[25]. Desde esa perspectiva, para definir si en un caso concreto se genera la cosa juzgada material, hay que evaluar si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas y, luego, determinar si hay identidad "entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica"[26]. En efecto, para que se configure ese fenómeno, es necesario que exista "identidad de causa petendi"[27].

37. En tercer lugar, la Corte distingue la cosa juzgada absoluta de la relativa y de la aparente. La absoluta se presenta cuando, en la sentencia previa, la Sala Plena no limitó el pronunciamiento de constitucionalidad sobre el enunciado normativo analizado a unos cargos determinados, de manera que esa disposición no puede ser examinada nuevamente,

pues se entiende que el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Constitución. La cosa juzgada absoluta también se presenta cuando la Corte declara la inexequibilidad de una norma jurídica[28]. Por el contrario, la cosa juzgada relativa opera cuando, de forma explícita o implícita, la Sala Plena restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados, razón por la cual es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición en caso de que la misma sea acusada por cargos nuevos, distintos a los ya examinados. Por su lado, la cosa juzgada aparente se configura cuando, a pesar de haberse proferido "una decisión en la parte resolutiva declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad"[29] de forma que la Corte puede pronunciarse de fondo sobre la disposición respectiva[30].

38. De otra parte, la Corte diferencia los efectos de la cosa juzgada constitucional material y de la cosa juzgada formal dependiendo de si su decisión es de exequibilidad o inexequibilidad[31]. En el caso de que la norma sea declarada conforme a la Constitución, se presentan varias situaciones[32]: (i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte, como se indicó mediante la cosa juzgada relativa; (ii) su declaratoria brinda seguridad jurídica a los operadores jurídicos para que continúen aplicando la disposición; y (iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra ese mismo precepto o uno nuevo que reproduzca el mismo contenido normativo por razones similares podría llevarse a cabo únicamente ante el debilitamiento de la cosa juzgada[33], lo que ocurre con la modificación de la norma constitucional en la que se apoyaba, el cambio en la significación material de la Constitución y la variación del contexto jurídico, social o económico en el que ocurrió el control de constitucionalidad[34].

39. Por ello, cuando la decisión previa es de exequibilidad —simple o condicionada—, se aplican las siguientes reglas. Primero, si se configura una cosa juzgada formal y no existen razones que la debiliten, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia anterior que declaró exequible la misma disposición. Segundo, cuando se configura una cosa juzgada material: (a) el magistrado sustanciador no puede decretarla en la fase de admisibilidad[35] y (b) salvo que existan motivos que la enerven, la Sala Plena no sólo debe estarse a lo

resuelto en el fallo anterior, sino que también debe declarar exequible la disposición ahora controlada conforme a lo dispuesto en la sentencia anterior[36].

40. Por el contrario, cuando la decisión previa es de inexequibilidad y se configura una cosa juzgada material, se aplican las siguientes reglas. En la etapa de admisibilidad, la demanda no puede ser rechazada de plano, pues la norma acusada hace parte del ordenamiento jurídico[37]. Además, una vez admitida la acción pública, es relevante identificar el fundamento de la inexequibilidad de la decisión previa, ya sea por razones de fondo o de procedimiento[38]. En el evento en el que la declaratoria de inexequibilidad obedezca a un defecto de forma en la expedición de la norma, el legislador está facultado para reproducir su contenido en una disposición posterior[39]. En cambio, si el Congreso replica un contenido normativo previamente declarado inexequible por vicios de fondo y subsisten en la Constitución las disposiciones que sirvieron para realizar el control de constitucionalidad, la cosa juzgada material exige estarse a lo resuelto en el pronunciamiento anterior y, en consecuencia, declarar la inexequibilidad del nuevo precepto, en virtud de lo señalado en el artículo 243 de la Constitución[40].

41. Por otro lado, en situaciones en las que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, es decir, cuando la decisión previa es de inexequibilidad, la cosa juzgada siempre será absoluta[41]. Estos efectos ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada, pues ya no forma parte del sistema jurídico[42]. En otras palabras “no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación”[43], y las autoridades tienen prohibido reproducir esa proposición jurídica.

42. A continuación, se resumen las clases de cosa juzgada constitucional identificadas por la Corte, los supuestos en los que se configuran, y sus consecuencias:

Tabla 3. Tipologías de la cosa juzgada constitucional

Tipología	Concepto	Consecuencias en los procesos que se encuentren en curso
Cosa juzgada formal	Se presenta cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la disposición demandada. Esta tipología recae sobre los textos normativos sometidos a control[44].	Decisión previa de exequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la exequibilidad de la misma disposición, salvo que existan razones que debiliten la cosa juzgada. Decisión previa de inexequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la inexequibilidad de la misma disposición.
Cosa juzgada material	Se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad. El juez debe evaluar: (i) si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas; y luego (ii) determinar si hay identidad entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica. Este estudio no recae sobre la disposición, sino sobre los contenidos normativos[45].	Decisión previa de exequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la decisión previa que declaró la exequibilidad del mismo contenido normativo y, por consiguiente, declarar exequible la disposición ahora controlada, salvo que existan razones que debiliten la cosa juzgada.

Decisión previa de inexequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la inexequibilidad del mismo contenido normativo y, por lo tanto, declarar inexequible la disposición ahora controlada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución.

Cosa juzgada absoluta

Se presenta en dos casos: primero, cuando la Corte declara la inexequibilidad de una norma y, por lo tanto, la expulsa del ordenamiento. Segundo, cuando el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Carta.

La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa.

Cosa juzgada relativa

Se presenta cuando la Corte Constitucional restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados.

Es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición únicamente por cargos nuevos.

Cosa juzgada aparente

Se presenta cuando la Corte Constitucional formalmente declara la exequibilidad de una disposición, pero en realidad no hay un estudio de constitucionalidad en la decisión.

43. Ahora bien, como la Sentencia C-161 de 2024 declaró inexequible con efectos diferidos la Ley 2281 de 2023, disposición que fue demandada en esta ocasión, la Corte se referirá a las reglas jurisprudenciales aplicables en estos supuestos.

44. En las sentencias C-383 de 2022 y C-200 de 2019, se reiteraron y sintetizaron las reglas aplicables en casos que involucran el conocimiento de demandas que cuestionan normas previamente declaradas inexequibles. Si se detecta esta situación en la etapa de admisibilidad, el magistrado sustanciador debe rechazar la demanda. Si pese a ello la acción pública de inconstitucionalidad se admite o se configura una cosa juzgada formal sobreviniente porque durante el curso del proceso la Corte profirió una sentencia que declaró inexequible la disposición acusada, este Tribunal deberá adoptar un fallo en el que disponga estarse a lo resuelto en la decisión anterior de inexequibilidad[46].

45. En la Sentencia C-383 de 2022, también se refrendó la regla de que la declaración de inexequibilidad de una disposición legal genera cosa juzgada absoluta formal con respecto al mismo texto normativo en caso de que sea demandado o estudiado posteriormente. Por lo tanto, la sentencia de esta Corporación que suprime del ordenamiento jurídico un precepto constituye cosa juzgada frente a posteriores demandas contra esa misma norma y a este Tribunal solo le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior[47]. Esta situación se debe a que la norma ya no pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es imposible efectuar control alguno sobre ella. Así las cosas, "no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, […] si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe"[48].

46. En este contexto, se mencionarán algunos ejemplos en los que se estudiaron demandas contra normas que fueron declaradas inexequibles. En la Sentencia C-383 de 2022, la Corte declaró estarse a lo resuelto en la providencia C-155 de 2022 en relación con la demanda formulada contra las disposiciones de la Ley 2098 de 2021. Esta decisión se fundamentó en que las normas cuestionadas en el proceso que concluyó con la Sentencia C-383 de 2022 fueron declaradas inexequibles en la Sentencia C-155 de 2022 con efecto retroactivo[49]. Para la Corte, los enunciados legales fueron expulsados del ordenamiento jurídico y no procedía una decisión de fondo.

47. Asimismo, en la Sentencia C-306 de 2022 se declaró estarse a lo resuelto en la decisión de inexequibilidad que se adoptó sobre el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 en la Sentencia C-153 de 2022, la cual implicó la supresión de esa disposición del ordenamiento jurídico. En efecto, la Corte se abstuvo de estudiar los cargos presentados contra dicha disposición, al configurarse una cosa juzgada absoluta sobre esta[50]. Otro ejemplo de aplicación de estos efectos de la cosa juzgada se encuentra en la Sentencia C-489 de 2009. En esta decisión, la Corte se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-1198 de 2008, que determinó la inexequibilidad de algunos fragmentos del inciso segundo del numeral 3º del artículo 2 de la Ley 1142 de 2007. Esto se fundamentó en que la norma ya no pertenecía al ordenamiento jurídico y no había lugar a estudiar la constitucionalidad de dicho precepto, independientemente de que los cargos planteados en la nueva demanda fueran distintos a aquellos que motivaron la declaratoria de inexequibilidad en el pronunciamiento anterior.

48. Ahora bien, la Corte Constitucional ha reconocido que, según la naturaleza del cargo, es posible un pronunciamiento de fondo luego de una declaratoria de inexequibilidad, cuando esta se da con efectos diferidos[51]. En caso de que la inexequibilidad se declare por vicios de procedimiento y los efectos de esa sentencia sean diferidos, es posible adelantar un nuevo estudio de constitucionalidad en el que podrá “declararse su exequibilidad, caso en el cual permanecerá vigente hasta que se agote el lapso temporal fijado en el fallo inicial, o se declare inexequible, caso en el cual deberá ser retirada del orden jurídico inmediatamente”[52].

49. En este sentido destaca la Sentencia C-088 de 2014 que analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011. La Corte había declarado previamente este artículo inconstitucional en la Sentencia C-818 de 2011 porque consideró que debía ser regulado por una ley estatutaria. En esa decisión, la Corte difirió los efectos de la sentencia para que el Congreso se encargara de la regulación.

50. A partir de lo anterior, la Corte se preguntó si una norma que fue declarada inexequibile

a través de un fallo con efectos diferidos por falencias procedimentales puede ser nuevamente revisada por un juicio de constitucionalidad basado en vicios sustantivos. La Sala Plena indicó que, en ocasiones anteriores, la respuesta había sido negativa. Sin embargo, al evaluar distintos argumentos sobre la posibilidad de examinar demandas posteriores referentes a normas inexequibles con efectos diferidos, la Sala decidió modificar el precedente que excluía el control constitucional respecto a disposiciones vigentes ya declaradas inconstitucionales en función de vicios de procedimiento y reconoció la posibilidad de estudiar la constitucionalidad de la norma cuando las objeciones se centran en deficiencias sustantivas[53]. Así, esa sentencia concluyó que cuando se adopta una decisión de inexequibilidad diferida es posible plantear nuevos cargos durante el tiempo del diferimiento. Ello significa que, mientras el plazo del diferimiento no concluya, la cosa juzgada es relativa.

51. En suma, la cosa juzgada constitucional es una institución que otorga el carácter inmutable a una decisión e impide volver a estudiar la norma o reproducirla de nuevo. En el caso de los fallos de inexequibilidad, la cosa juzgada es absoluta debido a que elimina la norma del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no procede el estudio de fondo de las demandas que se encuentran en curso o de otras nuevas, y la decisión que debe dictar esta Corporación corresponde a estarse a lo resuelto en la anterior sentencia que declaró la inexequibilidad de la norma. Sin embargo, si la declaratoria previa de inexequibilidad fue por vicios de procedimiento y la decisión tuvo efectos diferidos, la Corte puede estudiar la constitucionalidad de la norma cuando esas nuevas demandas se centran en deficiencias sustantivas.

3.2. La Sentencia C-161 de 2024

52. En la sentencia C-161 de 2024, la Corte analizó dos demandas de inconstitucionalidad formuladas contra la totalidad de la Ley 2281 de 2023, que creó el Ministerio de Igualdad y Equidad, y en contra del artículo 12 de esa ley que confería facultades extraordinarias al

presidente de la República para integrar el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad, mediante la adscripción y vinculación de entidades de la administración pública.

53. En esa ocasión, los demandantes propusieron tres cargos de inconstitucionalidad: dos en contra de la totalidad de la Ley por vicios de procedimiento en su formación y uno en contra del artículo 12. Según los dos primeros cargos la ley era inexequible porque (i) el informe de ponencia para primer debate no fue aprobado conforme a las reglas de quorum, modo de votación y mayorías previstas en los artículos 145 de la Constitución y 119 de la Ley 5ª de 1992; y (ii) el Congreso de la República y el Gobierno nacional no analizaron el impacto fiscal de la iniciativa, conforme a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. El tercer cargo señalaba que el artículo 12 implicaba una vulneración del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y, en particular, del requisito de precisión para la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República. Según los demandantes, el objeto de las facultades extraordinarias no era claro ni preciso, porque el Congreso de la República no estableció criterios para la adscripción y vinculación, lo que implicaba que el presidente de la República podía efectuar una modificación de la administración pública nacional sin limitación alguna.

54. La Corte indicó que el primer y el tercer cargo no debían prosperar, pues los demandantes no tenían razón en que la ley fuera inconstitucional por los motivos demandados[54]. Sin embargo, la Corte consideró que la ley demandada sí era inconstitucional por las razones que los demandantes expusieron en el segundo cargo, pues en el trámite de aprobación de la Ley 2281 de 2023 el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable: no llevó a cabo el análisis de impacto fiscal de la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, conforme a las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[55].

55. Al respecto, la Corte reiteró que el análisis de impacto fiscal persigue cuatro finalidades constitucionales: salvaguardar la estabilidad macroeconómica, ordenar las finanzas públicas,

fortalecer la transparencia y el control ciudadano en el trámite legislativo y garantizar la aplicación efectiva de las leyes. La Sala Plena indicó que para el logro de estas finalidades el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 impone deberes específicos al Gobierno nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Congreso de la República. El propósito del control constitucional que efectúa la Corte se limita a verificar, a partir de una valoración global del procedimiento legislativo, el cumplimiento del mandato general previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y las finalidades constitucionales del análisis de impacto fiscal.

56. En este caso, la Corte Constitucional constató que la Ley 2281 de 2023 ordenaba un gasto, pues disponía la creación de un nuevo ministerio: el Ministerio de Igualdad y Equidad. Esto implicaba erogaciones presupuestales adicionales para cubrir los gastos de funcionamiento, lo que hacía que el análisis de impacto fiscal fuera exigible. Asimismo, la Corte encontró que en este caso la iniciativa era gubernamental porque de acuerdo con el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución la iniciativa para crear ministerios es exclusiva del Gobierno nacional. Por lo tanto, el nivel de rigurosidad aplicable al análisis de impacto fiscal debía ser estricto.

57. A partir de una valoración global del trámite legislativo, la Corte concluyó que la Ley 2281 de 2023, mediante la cual se dispuso la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, se aprobó sin llevar a cabo el análisis de impacto fiscal de la iniciativa, conforme a las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Esta conclusión estuvo fundada en las siguientes tres premisas:

(i) en la exposición de motivos el Gobierno nacional no presentó ninguna consideración sobre los referentes básicos del impacto fiscal de la iniciativa, y la omisión persistió en los informes de ponencia. Esa situación reflejó un desconocimiento de la obligación prevista en el inciso 4º del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, así como un incumplimiento del deber de planeación a cargo del Gobierno nacional, que luego se proyectó en todo el trámite

legislativo;

(ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no presentó un concepto sobre el impacto fiscal de la iniciativa, conforme a lo previsto en el inciso 3º del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Por el contrario, radicó un escrito de "comentarios" en el que se limitó a señalar que el costo fiscal que implicaba la creación del ministerio sólo podía ser estimado una vez se conociera la estructura orgánica final; presentó una tabla que contenía los costos de referencia de personal de todos los ministerios para la vigencia 2023, sin siquiera precisar el costo estimado del nuevo ministerio; no identificó la fuente sustitutiva de ingresos; y, por último, no indicó si el concepto era favorable o desfavorable;

(iii) los incumplimientos del Gobierno nacional impidieron que el Congreso de la República contara con la información mínima necesaria para poder deliberar y estudiar, de forma seria y fundada, el impacto que la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad tendría en las finanzas públicas, conforme a los referentes mínimos del impacto fiscal. En efecto, las estimaciones que se presentaron en algunos debates carecían de fundamento técnico y no eran claras, y durante todo el procedimiento legislativo existió incertidumbre sobre el verdadero costo que implicaba la creación del nuevo ministerio.

58. Por las razones expuestas, la Corte concluyó que las acciones y omisiones constatadas en el estudio sobre la constitucionalidad de la norma demostraban un incumplimiento del estándar de rigurosidad estricto exigible al análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que ordenan un gasto. Sin embargo, la Corte decidió diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad, pues si esta se hacía con efectos inmediatos podría causar una desarticulación institucional en la implementación de la política pública diseñada para garantizar los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia y las personas en situación de discapacidad.

59. Así, para conciliar los intereses y principios constitucionales en tensión y, en particular, proteger el principio de igualdad y los derechos de los grupos vulnerables, la Corte difirió los efectos de la decisión de inexequibilidad de la Ley 2281 de 2023 por el término de dos (2) legislaturas. En todo caso, la Corte señaló que, una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico.

3.3. La verificación de la cosa juzgada formal y relativa en el caso concreto

60. En este caso, el accionante demandó la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 2281 de 2023, por la vulneración del artículo 334 de la Constitución y del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Para el demandante, durante el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cumplió con su deber de analizar el impacto fiscal que generaría la creación de un nuevo ministerio. Como se explicó antes, mediante la Sentencia C-161 de 2024, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad, con efectos diferidos, de la Ley 2281 de 2023, por vicios de procedimiento en su formación.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Único. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-161 de 2024, mediante la cual se decidió "[d]eclarar INEXEQUIBLE la Ley 2281 de 2023, '[p]or medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones', por vicios de procedimiento en su formación" y "DIFERIR los efectos de la presente decisión, por el término de dos (2) legislaturas, contadas a partir del 20 de julio [de] 2024. Una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Secretaria General

Anexo 1

A continuación, se transcribe la Ley 2281 de 2023 que fue demandada en su totalidad por vicios de procedimiento en su formación:

“LEY 2281 DE 2023

(enero 4)

por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la Colombia (sic)

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. El objeto de la presente ley, en el marco del artículo 150

numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, es la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y la adopción de los elementos de su estructura orgánica.

Artículo 2º. Naturaleza y denominación. Créase el Ministerio de Igualdad y Equidad, como un organismo principal del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, rector del Sector administrativo de Igualdad y Equidad y de sus entidades adscritas o vinculadas, los órganos de asesoría, coordinación y articulación señalados legal o reglamentariamente.

Artículo 4º. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, el Ministerio de Igualdad y Equidad cumplirá, además de las señaladas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes funciones:

1. Formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para el cumplimiento del objeto del Ministerio y ámbito de competencias.

2. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para definir, gestionar y focalizar acciones dirigidas a la eliminación de todas las violencias contra las mujeres así como la eliminación de barreras económicas, sociales y políticas o de discriminación contra ellas.

3. Formular, adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para definir, gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional en el territorio, con criterios de eficiencia y eficacia, priorizando territorios y poblaciones históricamente excluidas.

4. Coordinar, articular e impartir directrices a las entidades del orden nacional,

departamental, distrital y municipal sobre la intervención de grupos y poblaciones en el ámbito de sus competencias.

5. Promover herramientas de participación y organización ciudadana para fortalecer la incidencia de los grupos poblacionales, históricamente discriminados o marginados y sujetos de especial protección constitucional en las agendas de política pública, procesos de autogobierno y derechos étnicos territoriales de los pueblos étnicos, en coordinación con las demás entidades competentes.

6. Fomentar la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, para poner en funcionamiento las políticas de igualdad y equidad bajo los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico racial e interseccional en el accionar estatal y promover condiciones de igualdad política, económica y social a todas las poblaciones vulnerables focalizadas.

7. Dirigir y orientar la planeación del Sector Administrativo de Igualdad y Equidad para el cumplimiento de las funciones a su cargo.

8. Gestionar y generar alianzas con actores del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil, autoridades y formas organizativas propias de los pueblos étnicos; organismos de carácter internacional y otros gobiernos que faciliten e impulsen las políticas y el logro de los objetivos del Sector Administrativo de Igualdad y Equidad y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, en coordinación con las demás entidades estatales competentes. Asimismo, se gestionarán, en coordinación y articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, alianzas con organismos internacionales y otros gobiernos al tiempo de dar seguimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

9. Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes, proyectos y oferta social de competencia del Sector de Igualdad y Equidad, en coordinación con otras entidades competentes, y rendir cuentas a la ciudadanía. Para este efecto, se promocionarán y adoptarán mecanismos participativos de control social.

10. Dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluar los sistemas e instancias de asesoría, coordinación y articulación relacionados con sus competencias creados o que se creen

normativamente, y que así lo indiquen.

11. Generar información periódica que permita visibilizar las características, contextos y condiciones de vida que impiden a las personas superar las condiciones de inequidad y desigualdad; plantear alternativas para la elaboración de políticas públicas que garanticen el cierre de brechas, el avance en la superación de la desigualdad y la inclusión y visibilización de las acciones por la igualdad y equidad en las agendas públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

12. Dirigir, coordinar, orientar, hacer seguimiento y evaluar el Sistema Nacional de Cuidado. Así como formular, implementar y evaluar políticas relacionados con ayudas, generación de ingresos, capacitación y formación, y demás acciones que permitan retribuir las labores de cuidado que desempeña la población cuidadora.

13. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar planes, programas, estrategias y proyectos que promuevan condiciones de igualdad real para las personas y comunidades especialmente afectadas por la crisis climática, de conformidad con los compromisos adquiridos por Colombia en materia de adaptación al cambio climático.

14. Adoptar, coordinar y ejecutar en articulación con las demás entidades y organismos del Estado competentes, un programa de seguridad alimentaria que permita combatir el hambre y la malnutrición en los territorios y poblaciones del ámbito de sus competencias.

15. Crear, fomentar, promover y formular estrategias y políticas en conjunción con las entidades públicas idóneas para estimular cambios culturales y educativos profundos en búsqueda de la reducción y eliminación de la discriminación en la sociedad a corto, mediano y largo plazo, teniendo como objetivo la aceptación y reconocimiento de la pluralidad, diversidad y multiculturalidad del Estado Colombiano.

16. Formular, coordinar y articular políticas, planes, programas y proyectos orientados a reducir las brechas de desigualdad existentes entre zonas urbanas y rurales.

17. Implementar un sistema de indicadores que permita evaluar los impactos de las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias que se implementen hada los territorios priorizados, hacia las poblaciones históricamente excluidas y que tengan un

enfoque de derechos, de género, diferencial e interseccional.

18. Las demás que le asigne la Ley.

Artículo 5º. Ámbito de competencias. Para desarrollar su objeto, el Ministerio de Igualdad y Equidad, en todo el país con énfasis en los territorios excluidos y marginados, protegerá los derechos, con enfoque de género, transversal, focalizado y de empoderamiento de las mujeres y las niñas, diferencial e interseccional, de los sujetos de especial protección constitucional, entre otros:

1. Mujeres en todas sus diversidades.

2. Población LGBTIQ+.

3. Pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palanqueros, indígenas y Rrom.

4. Campesinos y campesinas,

5. Jóvenes.

6. Miembros de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.

7. Personas con discapacidad.

8. Habitantes de calle.

9. Población en territorios excluidos.

11. Adultos Mayores

12. Familias.

13. Niñez.

14. Población migrante regular, irregular, refugiado, en tránsito y retornado.

Artículo 6º. Creación del sistema nacional de cuidado. Créase el Sistema Nacional de Cuidado, mediante el cual se articulan servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera corresponsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras.

El objetivo del sistema es reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad, para compartir equitativamente las responsabilidades respecto a dichas labores, dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares y las personas que necesitan cuidados, y garantizar los derechos de las personas cuidadoras.

Artículo 7º. Sede y domicilio. El Ministerio de Igualdad y Equidad tendrá como sede y domicilio la ciudad de Bogotá, D. C., ejercerá sus funciones a nivel nacional y contará con Direcciones Departamentales a través de las cuales se adaptarán e implementarán las políticas del Sector en el territorio nacional, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 8º. Patrimonio. El patrimonio del Ministerio de Igualdad y Equidad estará conformado por:

1. Las sumas que se apropien en el Presupuesto General de la Nación.

2. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

3. Las sumas y los bienes muebles e inmuebles que le sean donados o cedidos por entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

Artículo 9º. Integración del Sector Administrativo de Igualdad y Equidad. El Sector Administrativo de Igualdad y Equidad está integrado por el Ministerio de Igualdad y Equidad y las demás entidades que le adscriba o vincule la ley, conforme al artículo 42 de la Ley 489 de 1998.

Parágrafo Transitorio. Con el fin de preservar y potenciar el impacto positivo generado durante el desarrollo de su misionalidad, el proceso de integración de entidades al Sector Administrativo de la Igualdad y Equidad deberá salvaguardar la memoria institucional y las buenas prácticas generadas por estas a través del tiempo.

Artículo 10. Dirección del Ministerio. La dirección del Ministerio estará a cargo de la Ministra o Ministro de Igualdad y Equidad.

Artículo 11. Estructura Interna. El Ministerio de Igualdad y Equidad tendrá una estructura interna inicial con las dependencias de dirección, asesoría, coordinación, gestión y apoyo, la cual debe ser armónica con los procesos de planeación y gestión.

1. Despacho de la Ministra o el Ministro

1.1. Oficina de Control Interno

1.2. Oficina Asesora de Planeación

1.3. Oficina Asesora Jurídica

1.4. Oficina Asesora de Comunicaciones

1.5. Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario

1.6. Oficina de Tecnologías y Sistemas de Información

1.7. Direcciones Departamentales

2. Despacho de la Viceministra o el Viceministro

3. Despacho de la Viceministra o el Viceministro

4. Despacho de la Viceministra o el Viceministro

– Direcciones misionales

5. Secretaría General

5.1. Subdirección de Talento Humano

5.2. Subdirección Administrativa y Financiera5.3. Subdirección de Contratación

6. Órganos de Asesoría y Coordinación

– Comité Institucional de Gestión y Desempeño

– Comisión de Personal

El Presidente de la República, con base en sus facultades permanentes consagradas en el artículo 189 numerales 16 y 17 de la Constitución Política, podrá modificar la estructura del Ministerio con sujeción a los principios y reglas generales constitucionales y legales definidos, así como distribuir los negocios de otras entidades según su naturaleza, para

lograr los fines de la presente ley, en el marco de austeridad presupuestal.

En cumplimiento del objeto del Ministerio de Igualdad y Equidad, el Presidente de la República deberá integrar al Ministerio de Igualdad y Equidad todas las áreas, dependencias y unidades administrativas, que sean necesarias para diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar y evaluar, las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad y unificar la política de estado en materia de Igualdad y Equidad.

Artículo 12. Facultades extraordinarias. Revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza material de ley dirigidas a integrar al Sector de Igualdad y Equidad con las entidades que defina como adscritas o vinculadas. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

Artículo 13. Derechos laborales y mínimo impacto fiscal. El Gobierno nacional en ejercicio de sus facultades permanentes garantizará los derechos de las servidoras y servidores públicos, en especial de aquellos que estén inscritos en la carrera administrativa, propiciando la paridad de género y la inclusión de personas con discapacidad.

De conformidad con los estudios que generen sobre el funcionamiento de la entidad por parte de la Función Pública y de acuerdo a la disponibilidad fiscal del país y la existencia de recursos para tal propósito, se deberá garantizar el mínimo impacto fiscal de esta iniciativa.

Artículo 14. Comisión de seguimiento. Créese una Comisión de Seguimiento integrada por cinco (5) Senadores y nueve (9) Representantes, de diferentes bancadas y con participación de los partidos declarados en oposición e independencia, designados por los presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes para hacer seguimiento permanente a las facultades conferidas en este proyecto, recibir los informes del Gobierno y presentarlos al Congreso.

Parágrafo. Para todos los efectos, las Comisiones Séptimas Constitucionales de Cámara y Senado conocerán de las funciones, temas y objeto del Ministerio de Igualdad y Equidad.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2162 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 17. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de ministerios es diecinueve. La denominación, orden y precedencia de los ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior.

2. Ministerio de Relaciones Exteriores.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. Ministerio de Defensa Nacional.

6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

7. Ministerio de Salud y Protección Social.

8. Ministerio de Trabajo.

9. Ministerio de Minas y Energía.

10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

11. Ministerio de Educación Nacional.

12. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

13. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

14. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

15. Ministerio de Transporte.

16. Ministerio de Cultura.

17. Ministerio del Deporte.

18. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

19. Ministerio de Igualdad y Equidad.

Artículo 16. Modificado por la Ley 2294 de 2023, artículo 213. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 1355 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 16. Integración de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará conformada por los siguientes funcionarios:

1. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien la presidirá.

2. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.

3. Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.

4. Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

5. Ministro de Educación Nacional o su delegado.

6. Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.

7. Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.

8. Ministro de Igualdad y Equidad.

9. Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

10. Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) o su delegado.

11. Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado.

12. Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición, designado por su junta directiva.

Artículo 17. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias".

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-110/25

Referencia: Expediente D-15.683

1. En esta oportunidad correspondía que la Sala Plena de esta Corporación adoptar una decisión relativa a estarse a lo resuelto en la Sentencia C-161 de 2024 porque, en efecto, se configura la cosa juzgada constitucional en los términos señalados en la providencia. De manera que, con fundamento en el respeto que es imperativo tener por las decisiones adoptadas por esta Corporación, así como del principio superior de la cosa juzgada constitucional, lo correspondiente era acompañar la parte resolutiva de esta determinación que adopta la Sala Plena. Ahora bien, debido a que al acatar lo resuelto, se reitera la decisión adoptada en la parte resolutiva de la Sentencia C-161 de 2024, realicé la aclaración de mi voto y, con ello, reiterar el salvamento parcial de voto que en su momento manifesté en torno al resolutivo segundo de la precitada providencia.

2. En concreto, aunque respecto de la Sentencia C-161 de 2024 estuve de acuerdo con el resolutivo primero en el que se declaró la inexequibilidad de la Ley 2281 de 2023 —derivada del incumplimiento del requisito de analizar el impacto fiscal del proyecto de ley (resolutivo primero)—, expresé un categórico disenso frente al resolutivo segundo del fallo, el cual dispuso diferir los efectos de la decisión de inexequibilidad al término de dos legislaturas. En mi criterio, los graves vicios en el trámite —particularmente, la adopción de una norma de naturaleza legislativa sin el quórum decisorio— encuadra en la situación prevista en el artículo 149 de la Constitución y la actuación adelantada por el Congreso carecería de validez al incurrir en vicios insubsanables a los cuales “no podrá dárseles efecto alguno”. Por ello, la Corte tenía la obligación constitucional de retrotraer los efectos de la inexequibilidad de la norma demandada al momento de su sanción.

3. En ese contexto, como lo habían señalado los demandantes del proceso D-15.146, la Comisión Primera del Senado de la República no aprobó el informe de ponencia para el primer debate, ya que, como se evidencia al examinar el acervo probatorio, en el momento de votar la Comisión no contaba con el quórum decisorio, dado que sólo estaban presentes 10 de los 21 senadores que la integran. Esta circunstancia se tradujo en un vicio que afectó una etapa fundamental del proceso legislativo y que, además, no fue subsanado en el trámite. Por ello, a diferencia de lo indicado en la providencia por la Sala Plena, se generó una vulneración de los artículos 145, 149 y 157 de la Constitución, así como de los artículos 157 y 174 de la Ley 5 de 1992, orgánica del Congreso de la República.

4. Respecto al artículo 145 de la Constitución, la afectación se configuró porque la decisión se adoptó sin contar al menos con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la Comisión. Asimismo, se vulneró el artículo 157 de la Constitución, ya que el proyecto de ley no habría podido convertirse en ley al no haberse aprobado conforme a las reglas exigidas en la Constitución para surtir integralmente el primer debate; lo cual, de consecuencia, obligaba a la aplicación del artículo 149 de la Constitución. En efecto, las actuaciones del Congreso realizadas fuera de las condiciones constitucionales previstas para el trámite legislativo carecerán de validez, y a los actos que se hayan adoptado “no podrán dárseles efecto alguno”.

5. Por ello, en la Sentencia C-161 de 2024 no era posible diferir los efectos de la decisión de inexequibilidad al término de dos legislaturas. Dado que la actuación careció de toda validez y, conforme al precitado artículo 149 de la Constitución, a los actos proferidos “no se les podrá dar efecto alguno”, la Corte tenía la obligación de retrotraer los efectos de la inexequibilidad de la norma demandada al momento de su sanción.

6. Esta determinación de la Corte ignoró que el artículo 149 de la Constitución fue previsto

por el Constituyente con la finalidad de proteger el principio democrático, en el sentido de que los trámites adelantados por el Legislador carecerán de validez si incumplen las reglas establecidas para el trámite de los proyectos de ley en la Constitución y en la ley orgánica correspondiente. Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que, para determinar si se configura una afectación del artículo 149, es necesario que: (i) la norma infringida tenga rango constitucional; y (ii) el vicio afecte toda la sesión o reunión y no solo a un proyecto. Para tal efecto, en su momento el Magistrado recordó las Sentencias C-141 de 2010, C-685 de 2011 y C-087 de 2016.

7. Este escenario debería haber llevado a concluir que el trámite para la expedición de la ley objeto de análisis carecía de toda validez y, por tanto, la norma no podía haber producido efecto alguno. En tal virtud, con fundamento en la vulneración de los artículos 145, 149 y 157 de la Constitución, y a pesar de que el proyecto de ley adquirió vida jurídica y se convirtió en ley, la Corte debía declarar imperativamente su inexequibilidad y retrotraer los efectos de la sentencia hasta el momento de su sanción.

8. Con base en lo expuesto, y aunque los demandantes no hubiesen invocado en la acción pública de inconstitucionalidad el artículo 149 de la Constitución, es deber de la Corte Constitucional garantizar la integridad del texto constitucional y el cumplimiento de sus mandatos —entre ellos, el principio democrático— en el ejercicio de la función legislativa. De ahí que, se debería haber destacado la insubsanabilidad del vicio en el trámite de la Ley 2281 de 2023, derivado no solo de la falta de análisis y evaluación del impacto fiscal, sino también del incumplimiento de las reglas constitucionales relativas al quórum decisorio. Dicho acto carece de toda validez y no puede mantenerse en el ordenamiento jurídico si infringe una exigencia constitucional.

9. En suma, a través de esta aclaración de voto, se reitera que, dado que la Constitución establece expresamente que tales actuaciones carecen de validez y que los actos que se expidan no producen efecto alguno, al romperse la presunción de constitucionalidad de la

Ley 2281 de 2023, la sentencia que declaró su inexequibilidad debía retrotraer sus efectos desde el momento de su sanción, con el fin de anular los efectos producidos en contra de lo dispuesto constitucionalmente. Como se advirtió cuando se adoptó la Sentencia C-161 de 2024, diferir los efectos de esta decisión de inexequibilidad hasta por dos legislaturas pone en riesgo la garantía del principio democrático, especialmente protegido por el Constituyente al establecer las consecuencias de la ausencia de validez de las actuaciones y la inexistencia de efectos de los actos adoptados, según lo señala el artículo 149 de la Constitución.

10. En esa misma línea, se explicó que declarar la inexequibilidad con efectos inmediatos o retroactivos no conlleva la desarticulación institucional ni afecta la garantía y efectividad de los principios y derechos a la igualdad y la equidad, puesto que las funciones atribuidas al Ministerio creado podrían retornar a las autoridades que anteriormente las desempeñaban, y los órganos del sector, cuya dirección corresponde a dicho Ministerio, podrían reubicarse en sus anteriores dependencias sin interrupción.

11. Para conocer con mayor detalle estos argumentos, se puede consultar el salvamento parcial de voto a la Sentencia C-161 de 2024 en el siguiente link:

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-161-24.htm

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

[1] Expediente digital, D0015683-Auto Mixto-(2024-10-02 18-50-41).pdf .

[2] Expediente digital, D0015683-Auto Mixto-(2024-07-23 12-51-03).pdf . En esta providencia, la magistrada ponente también dispuso continuar con el proceso de constitucionalidad en relación con el cargo admitido y decretó algunas pruebas.

[3] Expediente digital, D0015683-Auto Resuelve Recurso de Súplica-(2024-07-23 14-13-36).pdf .

[4] Expediente digital, D0015683-Auto Ordena Pruebas-(2024-07-23 09-42-41).pdf .

[5] En virtud de lo previsto en el artículo 174 del Código General del Proceso, según el cual "[l]as pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales. || La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan".

[6] La magistrada ponente invitó a participar al Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Norte y a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

[7] Expediente digital, D0015683-Presentación Demanda-(2024-01-13 21-18-26).pdf .

[8] Gaceta del Congreso n.° 1273, p. 9.

[9] Expediente digital, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-09 15-37-04).pdf , pp. 1-2.

[10] Expediente digital, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-11 12-09-38).pdf , pp. 1-2.

[12] Expediente digital, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-14 13-27-06).pdf ,

pp. 1-6.

[13] Expediente digital, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-16 19-29-44).pdf , pp. 1-6.

[14] Expediente digita, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-18 16-45-25).pdf , pp. 1-4.

[15] Expediente digital, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-16 11-01-06).pdf , pp. 1-11.

[16] Expediente digital, D0015683-Conceptos e Intervenciones-(2024-10-18 01-05-16).pdf , pp. 1-7.

[17] Ibidem, p. 6.

[18] Expediente digital, D0015683-Concepto del Procurador General de la Nación-(2024-11-13 14-20-29).pdf , pp. 1-3.

[19] Ese artículo subrogó al artículo 70 del Código Civil.

[20] En este acápite, la Sala Plena retomará las consideraciones generales establecidas en las sentencias C-147 y C-328 de 2024 (M.P.: Natalia Ángel Cabo).

[21] Constitución Política, art. 243.

[22] Sentencia C-101 de 2022.

[23] Por ejemplo, ver sentencias C-227 de 2023, C-233 de 2021, C-089 de 2020, C-519 de 2019, C-352 de 2017.

[24] Esta postura fue reiterada en la sentencia C-039 de 2021. Por medio de esa sentencia, la Sala Plena declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-521 de 2019 y, en consecuencia, declarar exequible una expresión contenida en el inciso 1º del artículo 46 de la Ley 2010 de 2019, relacionada con medidas económicas. Así, esta Corporación concluyó que el demandante no cumplió las exigencias necesarias para reabrir el debate constitucional planteado en la C-521 de 2019, de manera que operó el fenómeno de la cosa

juzgada material en sentido amplio.

[25] Sentencia C-153 de 2002, reiterada en la C-039 de 2021, entre muchas otras. En esa ocasión, la Corte se estuvo a lo resuelto en la C-474 de 1994 y declaró la exequibilidad del artículo 35 de la Ley 1 de 1991, luego de concluir que operó la cosa juzgada constitucional absoluta.

[26] Ibidem.

[27] Sentencia C-518 de 2023, entre muchas otras.

[28] Sentencias C-237A de 2022 y C-039 de 2021.

[29] Sentencia C-774 de 2001 (reiterada en la C-039 de 2021, entre muchas otras). En esa oportunidad, la Corte Constitucional se estuvo a lo resuelto en las sentencias C-150 de 1993, C-106 de 1994, C-327 de 1997, C-716 de 1998 y C-392 de 2000, en relación con varios artículos del Código de Procedimiento Penal.

[30] Sentencia C-039 de 2021, antes mencionada.

[31] En la sentencia C-489 de 2009, la Sala plena recordó que los efectos de la cosa juzgada de las decisiones de inexequibilidad y exequibilidad no son iguales. En las sentencias C-259 de 2008 y C-211 de 2003, la Corte al recordar la sentencia C-310 de 2002, precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexequible o exequible. Las sentencias C-200 de 2019 y C-007 de 2016 reiteraron la regla de que estos efectos diferenciados recaen sobre la cosa juzgada material.

[32] Sentencia C-489 de 2009.

[33] Sentencias C-083 de 2022, C-200 de 2019 y C-007 de 2016.

[34] Ibid. Al respecto, en las sentencias C-200 de 2019 y C-007 de 2016, la Corte señaló que los supuestos que debilitan la cosa juzgada constitucional material también se aplican frente a la cosa juzgada formal, en virtud de la cláusula de Estado de Derecho y los principios de supremacía constitucional y democrático (artículos 1, 6, 4 y 3 de la Constitución).

[35] En efecto, según la Sentencia C-073 de 2014, reiterada en la Sentencia C-039 de 2021,

“la cosa juzgada material no puede ser decretada por un solo magistrado al momento de adelantar el control de admisibilidad de la demanda, ya que su conocimiento corresponde a la Sala plena por medio de sentencia”.

[36] Por el contrario, si se configura una cosa juzgada material respecto de una sentencia previa de exequibilidad y se presenta alguna de las circunstancias que debilitan los efectos de la cosa juzgada, “las consideraciones de [dicho fallo] se erigen en un precedente relevante que la Corte puede seguir, disponiendo y declarando exequible la norma, o del que puede apartarse con el deber de exponer razones suficientes que puedan justificar una decisión de inexequibilidad” (Sentencia C-007 de 2016). Además, según la jurisprudencia constitucional, la “cosa juzgada material no puede ser decretada por un solo magistrado al momento de adelantar el control de admisibilidad de la demanda” (Sentencia C-073 de 2014).

[37] Al respecto, se pueden analizar las sentencias C-073 de 2014 y C-039 de 2021, entre otras.

[38] Sentencia C-489 de 2009.

[39] Sentencia C-290 de 2009.

[40] Sentencia C-311 de 2002.

[41] Sentencia C-489 de 2009.

[42] Serrano José Luis, Validez y Vigencia, la aportación garantista a la teoría de la norma jurídica, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp. 23 y 74. En igual sentido, sentencias C-383 de 2019, C-499 de 2023, entre otras.

[43] Sentencia C-383 de 2022.

[44] Ver la sentencia C-147 de 2022 en la cual se indicó lo siguiente sobre el alcance de esta categoría: “[u]na disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que una norma es formulada, tales como artículos, numerales o incisos, aunque estas formulaciones pueden encontrarse también en fragmentos más pequeños de un texto normativo, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir

razonablemente a cada disposición".

[45] Ver la sentencia C-147 de 2022 en la cual se indicó que en la providencia C-312 de 2017, la Corte propuso la siguiente definición de las normas jurídicas: "Las normas, siguiendo con esta construcción, no son los textos legales sino su significado. Ese significado, a su vez, solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos, según la forma en que cada intérprete les atribuye significado".

[46] Ibid.

[47] Sentencia C-489 de 2009.

[48] Sentencia C-355 de 2009, citada, entre otras, en las más recientes sentencias C-458 de 2023, C-047 de 2024, C-147 de 2024 y C-328 de 2024 .

[49] En concreto, se trataba de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 9°, 10, 11, 12 ,13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 2098 de 2021.

[50] En la, sentencia C-153 de 2022 se declaró inexequible el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 debido a la vulneración de los principios de reserva de ley y de unidad de materia. En la sentencia C-306 de 2022, se demandó esa misma norma por trasgredir los principios de consecutividad e identidad flexible y unidad materia.

[51] La Corte se pronunció sobre este asunto en las sentencias C-088 de 2014, C-009 de 2018 y C-128 de 2018.

[52] Sentencia C-128 de 2018.

[53] Al recapitular el cambio de jurisprudencia allí acogido, la Sentencia C-088 de 2014 señaló que: "[s]i bien en las sentencias C-957, 863, 1049 y 1211 de 2001, y C-027 de 2012, así como en el Auto 311 de 2001, la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas declaradas inexequibles previamente, pero que se encontraban vigentes en virtud de la orden de diferimiento de la declaratoria, la Corte encuentra necesario revisar y replantear este precedente, por las siguientes razones: (i) en primer lugar, esta postura se sustentó en la tesis de que las disposiciones declaradas

inexequibles por razones de orden procedimental, en estricto sentido nunca nacieron a la vida jurídica, y por tanto, no son susceptibles de revisión judicial; esta tesis, sin embargo, es inadmisible porque contraviene el principio de presunción de validez del sistema jurídico y las reglas sobre los efectos temporales de los fallos de constitucionalidad; (ii) en segundo lugar, el precedente cuestionado otorga al principio de cosa juzgada un alcance del que carece, al prescindir de la consideración de que las sentencias que declaran la inexequibilidad de un precepto legal o de un cuerpo normativo, hacen tránsito a cosa juzgada únicamente respecto de los cargos por los cuales se han pronunciado; (iii) finalmente, abstenerse de ejercer el control constitucional de normas actualmente vigentes, como ocurre en la hipótesis propuesta, podría afectar la supremacía de la Carta Política dentro del orden jurídico, el deber de la Corte de velar por su integridad, así como las competencias que le fueron asignadas en función de este rol".

[54] En relación con el primer cargo, la Corte argumentó que: (i) la Comisión Primera Constitucional del Senado tenía la facultad de votar el informe de ponencia de manera ordinaria porque hubo unanimidad en la votación y no era requerido el voto nominal para ese momento; (ii) la evidencia presentada sobre el quorum no era concluyente para afirmar que no existía quorum decisorio y (iii) la duda existente no constituía un vicio de procedimiento, ya que el principio in dubio pro legislatoris favorece al legislador en casos de incertidumbre. Sobre el tercer cargo, la Corte sostuvo que: (i) la norma demandada define claramente el marco de delegación al presidente para integrar el sector administrativo, conforme a términos establecidos en la Ley 489 de 1998; (ii) el Congreso no estaba obligado a especificar las entidades adscritas ni los criterios para su selección, permitiendo así una acción flexible al presidente; y (iii) el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 no otorga facultades ilimitadas para modificar la administración pública, limitando las excepciones a la integración de este sector específico.

This version of Total Doc Converter is unregistered.