

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2080 DE 2021-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-091 de 2022

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y ABSOLUTA-Configuración

La Sala Plena ha manifestado que, en casos en los que se solicita la práctica de un juicio de constitucionalidad sobre un texto normativo que ha sido expulsado del ordenamiento como resultado de la expedición de un fallo de inexequibilidad, se configura la cosa juzgada formal y absoluta. En consecuencia, las nuevas demandas que se presenten deberán ser rechazadas o, de no haberlo sido, la Corte deberá estarse a lo resuelto en la providencia que hubiere declarado la inconstitucionalidad. La imposibilidad de llevar a cabo un nuevo examen de constitucionalidad, en la medida en que se sustenta en la inexistencia del texto normativo acusado, «ocurre [...] con independencia del parámetro de constitucionalidad que hubiese desconocido la norma invalidada». En este orden de ideas, no es preciso realizar un cotejo entre las razones que llevaron a la Corte a expulsar la disposición del ordenamiento con los nuevos argumentos que se planteen, pues al margen de ello, lo cierto es que el texto normativo no forma parte ya del ordenamiento, lo que impide la realización del juicio de constitucionalidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Clasificación

Referencia: Expediente D-14346

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, «[p]or medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

Demandantes:

Karen Andrea Pinto Guarguati y Luis Germán Ortega Ruiz

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Trámite procesal

1. El 6 de julio de 2021, la ciudadana Karen Andrea Pinto Guarguati y el ciudadano Luis Germán Ortega Ruiz presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, «[p]or medio de la cual se [r]eforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

1. Mediante auto de 26 de julio de 2021, la magistrada sustanciadora resolvió inadmitir la demanda interpuesta contra los artículos en cuestión.

1. El 29 de julio de 2021, dentro del término otorgado para subsanar las falencias que dieron lugar a la inadmisión, los demandantes aportaron escrito de subsanación de la demanda.

1. El 8 de septiembre de 2021, en escrito dirigido a la Corte Constitucional, la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada. En opinión de la funcionaria, se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada. Al respecto, informó que, en su condición de ministra de Justicia y el Derecho para la época, radicó ante el Congreso de la República la iniciativa que dio lugar a la expedición de la Ley 2080 de 2021.

1. La Sala Plena, mediante Auto 699, del 23 de septiembre de 2021, aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación y ordenó correr traslado al Viceprocurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente.

1. Norma demandada

1. A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas:

LEY 2080 DE 2021

(enero 25)

Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021

Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 23. Adiciónese el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.

ARTÍCULO 45. Adiciónese el artículo 185A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 185A. Trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Recibido el fallo con responsabilidad fiscal y el respectivo expediente administrativo, se surtirá lo siguiente:

1. Mediante auto no susceptible de recurso, el magistrado ponente admitirá el trámite correspondiente, en el que dispondrá que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, así mismo en el auto admisorio se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto dentro del mismo término; se ordenará la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así como la notificación al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto, a quien según el acto materia de control, hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al órgano de control fiscal correspondiente.

2. Cuando lo considere necesario para adoptar decisión, podrá decretar las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

3. Vencido el término de traslado o el período probatorio, cuando a ello hubiere lugar, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia.

4. La sala de decisión proferirá sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes al registro del proyecto de fallo, que incluirá, entre otros, el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales la cual se entenderá suspendida hasta el momento en que sea proferida la sentencia respectiva. Si encontrare que se configuró alguna de las causales de nulidad previstas por el artículo 137, así lo declarará y adoptará las demás decisiones que en derecho correspondan. La sentencia proferida en ejercicio del control automático se notificará personalmente a la contraloría, a quien hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable, y al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto; y por anotación en el estado, a los demás intervinientes y será susceptible de recurso de apelación que será decidido por salas especiales conformadas por la corporación competente, en caso de que el fallo de primera instancia sea proferido por el Consejo de Estado la apelación será resuelta por una sala especial diferente a aquella que tomó la decisión. La sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes y se notificará en la forma dispuesta en el presente numeral.

1. La demanda

1. La demanda interpuesta fue admitida con base en un único cargo, que acusa a las normas demandadas de infringir el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Constitución. Concretamente, los accionantes afirmaron que el control automático de legalidad de las decisiones con responsabilidad fiscal priva a quienes han sido declarados responsables fiscales de un recurso judicial efectivo para controvertir el acto y ejercer su derecho de defensa. Ello, «puesto que a través de un auto irrecurrible se asume de manera directa un examen exclusivo de legalidad, es decir, en este escenario no interviene la voluntad del sancionado fiscalmente»¹.

1. Al respecto, exponen que el trámite de control automático de los fallos con responsabilidad fiscal, establecido en las normas demandadas, despoja a quienes han sido declarados responsables fiscales de varias garantías propias del derecho al debido proceso. De acuerdo con lo alegado por los demandantes, este trámite impide a los sujetos afectados por el fallo de responsabilidad fiscal² llevar a cabo las siguientes actuaciones: i) demandar la nulidad y reclamar el restablecimiento de sus derechos, así como solicitar la suspensión provisional del acto administrativo, debido a que las normas demandadas excluyen cualquier otro medio de control diferente al allí previsto para enjuiciar las decisiones con responsabilidad fiscal; ii) solicitar la indemnización de los perjuicios causados, dado que estos preceptos no contemplan la posibilidad de que el afectado reclame, en el marco del control automático, el resarcimiento de los daños que le hayan inferido; iii) ejercer el derecho de contradicción, ya que estos preceptos no otorgan la oportunidad de solicitar pruebas ni presentar alegatos de conclusión, lo que se evidencia en que la fase probatoria contemplada en el trámite de control automático es de carácter potestativo o facultativo.

1. Adicionalmente, alegaron que las referidas limitaciones al derecho de contradicción no se ven subsanadas o corregidas por la oportunidad que las normas demandadas otorgan para que participen terceros o intervenga el Ministerio Público, «ya que quien conoce de las circunstancias de tiempo modo y lugar y pruebas, es directamente el sancionado»³. Por último, indicaron que, si bien estos preceptos no derogan de forma expresa los medios de control de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho, o cualquier otros medios de control jurisdiccional de las decisiones con responsabilidad fiscal, «se configura una derogatoria tácita [de tales acciones respecto del asunto en comento] al contemplar de manera específica particular y concreta un medio de control o figura jurídica determinado y exclusivo para los fallos de responsabilidad fiscal, cual es erróneamente el control automático de legalidad»⁴.

1. Intervenciones

1. En total, se recibieron nueve escritos ciudadanos de intervención⁵. Dentro del término de fijación en lista, que inició el 3 de septiembre de 2021 y finalizó el 16 de septiembre de 2021, se recibieron oportunamente cinco intervenciones, por lo que cuatro escritos fueron presentados de manera extemporánea⁶. En cuanto a las intervenciones presentadas en tiempo, tres de ellas solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas; las dos restantes instaron al tribunal a declarar la inexequibilidad de estos preceptos.

1. Solicitud de exequibilidad de las normas demandadas⁷. Las intervenciones que solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas plantearon cuatro argumentos. Primero, explicaron que las normas demandadas ofrecen desarrollo a los mandatos previstos en el artículo 267 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019. De acuerdo con esta norma, el legislador debe desarrollar un control jurisdiccional de las decisiones con responsabilidad fiscal, regido por unas reglas especiales y de carácter expedito. Segundo, adujeron que este desarrollo legislativo responde al cumplimiento por parte del Estado colombiano de las órdenes impartidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. En dicho fallo, se ordenó a Colombia prever un mecanismo jurisdiccional para el control de las decisiones de destitución de los funcionarios de elección popular. Tercero, los intervinientes que solicitaron la exequibilidad coincidieron en que el proceso de control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal no excluye la posibilidad que tienen los sujetos declarados responsables fiscales de acudir a otros medios de control para salvaguardar sus derechos. A esos efectos, explicaron que el objeto de este control automático se limita a determinar que el fallo de control fiscal se encuentre ajustado a la Constitución y a la ley. Cuarto, argumentaron que la norma garantiza el derecho al debido proceso, en la medida en que i) permite la intervención de los sujetos afectados; ii) otorga al juez facultades oficiosas para decretar las pruebas necesarias para proferir la decisión; iii) prevé la suspensión de la inclusión en el boletín de responsables fiscales; y, iv) se trata de un control oficioso que se encuentra justificado por la protección de los derechos de los involucrados en la actuación administrativa y el interés general, representado en la

protección del patrimonio público.

1. Solicitud de inexecutable de las normas demandadas⁸. Un segundo grupo de intervenciones manifestó a la Corte que las disposiciones acusadas son contrarias al texto superior. Primero, señalaron que del artículo 267 de la Constitución no se deriva un mandato según el cual el control de las decisiones con responsabilidad fiscal deba ser automático y oficioso. Segundo, las normas demandadas no se adecuarían a la interpretación hecha por la Corte IDH del artículo 23.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Según la opinión expresada en dicha providencia, ninguna autoridad administrativa tiene competencia para aplicar sanciones que restrinjan derechos políticos, sin que el control automático jurisdiccional de la decisión subsane la falta de competencia del órgano administrativo. Tercero, las normas demandadas son contrarias al debido proceso, puesto que (i) limitan el derecho de acción, en tanto que se trata de una actuación que se inicia sin la intervención de la voluntad de los afectados; (ii) violan el derecho de prueba y contradicción, debido a que el ejercicio de esas facultades queda sometido a la discrecionalidad del juez; (iii) confieren al responsable fiscal el tratamiento de mero interviniente, pues no le da la oportunidad de formular sus propias pretensiones ni de solicitar la suspensión del acto administrativo; y, (iv) no prevén la oportunidad para que la autoridad judicial se pronuncie sobre la reparación integral del daño.

1. Además, adujeron que, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular, su control jurisdiccional atañe a los derechos del sujeto que ha sido declarado responsable, por lo que la norma debería garantizarle la posibilidad de formular pretensiones y solicitar pruebas. De esa forma, se restringen las garantías del declarado responsable fiscal respecto de aquellos otros sujetos que tienen la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime cuando a la decisión se le otorgan efectos erga omnes, que impiden acceder a la justicia respecto de cuestiones no debatidas en la sentencia.

1. Concepto del Ministerio Público

1. El 10 de diciembre de 2021, el viceprocurador general de la Nación rindió concepto en relación con el presente asunto. En su escrito solicitó a la Corte emitir un fallo inhibitorio respecto de la demanda objeto de estudio, debido a su ineptitud sustantiva. En su criterio la demanda no satisface los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, necesarios para el estudio de fondo de las demandas de constitucionalidad.

1. Respecto del incumplimiento del requisito de certeza, explicó que los demandantes desconocen el tenor de las normas acusadas, pues pasan por alto que estas (i) disponen la incorporación de los documentos contentivos de las diligencias administrativas al expediente, con lo que los intervinientes tienen la posibilidad de consultarlas y participar de manera informada en el proceso y (ii) disponen que (a) se suspenderá la inclusión de la persona condenada en el boletín de responsables fiscales, como medida para evitar daños, y (b) en caso de verificarse alguna causal de invalidez, la sentencia debe declarar la nulidad del acto y adoptar «las demás medidas que en derecho correspondan», dentro de las que podría decretarse la reparación de los daños. Además, no hacen una lectura sistemática de estos preceptos, pues ignoran que introducen a la Ley 1437 de 2011 solo la definición y elementos especiales del control de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, pero no regulan de forma integral los aspectos procesales del mecanismo, los que se rigen por las disposiciones generales, como aquellas que regulan la solicitud, práctica y contradicción de las pruebas.

1. Sumado a ello, en la demanda se hace una interpretación subjetiva del ordenamiento constitucional, conforme a la cual el único instrumento acorde a dicho ordenamiento para controvertir los fallos de control fiscal es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Con ello, no toman en cuenta que la Constitución no hace referencia a dicho instrumento en particular y, en cambio, en el artículo 267 superior sí prevé un proceso especial de control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal, el cual ha sido desarrollado por el legislador conforme a la amplia potestad con la que cuenta para regular

los procedimientos.

1. A continuación, en este cuadro se resume el sentido de las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con las normas objeto de control constitucional:

Interviniente

Cuestionamiento

Solicitud

Viceprocurador General de la Nación

Solicitó a la Corte que profiera un fallo inhibitorio respecto de la demanda objeto de estudio, debido a que no satisface los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, necesarios para el estudio de fondo de las demandas de constitucionalidad.

Inhibitorio

Harold Eduardo Sua Montaña

Considera que el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 se encuentra ajustado a la Constitución, debido a que este no establece una instancia destinada a desvirtuar la validez del fallo con responsabilidad fiscal, sino a garantizar que este se encuentre ajustado a la Constitución y a la ley.

Exequible.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Esta configuración legislativa del control automático de los fallos con responsabilidad fiscal no vulnera el derecho al debido proceso porque: (i) responde a las características generales que fueron establecidas en el inciso quinto del artículo 267 de la Constitución; (ii) no es un procedimiento que tenga por objeto fungir como una instancia adicional del juicio de

responsabilidad fiscal; (iii) es idóneo para cumplir su finalidad específica que no es otro que revisar de forma automática e integral la legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal; y, (iv) en ese contexto permite un adecuado ejercicio de las garantías propias del debido proceso de sujeto declarado responsable fiscal, en tanto se permite su intervención, a pesar de que no resulta necesaria, por tratarse de proceso de control de legalidad de las decisiones, en el que no se somete a escrutinio judicial su conducta.

Exequible

Contraloría General de la República

Las previsiones del artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 son un desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2019, en el que se previó el control jurisdiccional de los fallos con responsabilidad fiscal, así como una manifestación del cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. En ese contexto, las normas demandadas favorecen el control judicial de los fallos con responsabilidad fiscal, el cual se adelanta por un juez de la república, en un plazo razonable, con la finalidad de que se defina la situación de quien sea declarado fiscal o tercero civilmente responsable. Este mecanismo judicial tiene la virtud de ofrecer a los jueces la posibilidad cierta de ejercer el debido control de convencionalidad de los fallos con responsabilidad fiscal y, de esa manera, cumplir con los estándares de protección de derechos políticos establecidos por la Corte IDH.

Adicionalmente, estas disposiciones respetan el derecho al debido proceso del sujeto declarado responsable fiscal. Primero, se trata de un control oficioso que se encuentra justificado por la protección de los derechos del sujeto afectado y la garantía del interés general, representado en el patrimonio público. Segundo, el juez cuenta con facultades oficiosas con las que “puede suplir, con creces, la información que provendría de una demanda de parte”. Tercero, las normas prevén la publicidad de las actuaciones y la participación de los terceros interesados. Cuarto, se trata de un control de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal que no enerva otros mecanismos para la protección de los derechos, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sobre este último

punto, en la sentencia C-713 de 2008, la Corte Constitucional explicó que la revisión eventual del Consejo de Estado no excluye la interposición de otras acciones para la protección de derechos individuales.

Exequible

Universidad de Cartagena

Las normas demandadas son inconstitucionales debido a que el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal obstruye y contraría las garantías básicas del debido proceso, así como el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva. Ello, por cuanto anula y obstaculiza irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción, en la medida en que se trata de una actuación procesal automática en la que no interviene la voluntad de los afectados, sumado al hecho de que la sentencia no se puede declarar un eventual restablecimiento del derecho a favor del sujeto calificado como responsable.

Inexequible

Consejo de Estado

Las normas demandadas son incompatibles con la Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia. En primer lugar, del artículo 267 de la Constitución no se desprende que el control jurisdiccional de los fallos con responsabilidad fiscal deba ser automático y oficioso. Además, la configuración definida por el legislador para este trámite judicial es contraria al debido proceso porque (i) viola los derechos de prueba y contradicción; (ii) da al responsable fiscal la calidad de simple interviniente, sin la posibilidad de formular sus propias pretensiones, ni solicitar la suspensión del fallo que declaró su responsabilidad; (iii) no se define con claridad si el juez puede resolver sobre la reparación integral del daño. Como resultado de estas circunstancias, las garantías del declarado responsable fiscal son menores que las de otros sujetos que tienen la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad restablecimiento del derecho para garantizar sus intereses. Adicionalmente, los efectos erga omnes que se le otorgan al fallo impiden acceder a la justicia para cuestionar otros aspectos que no fueron

abordados en la sentencia.

Esta regulación no cumple con el estándar derivado de la interpretación del artículo 23.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos fijada por la Corte IDH. De acuerdo con dicha norma, ninguna autoridad administrativa puede aplicar sanciones que restrinjan derechos políticos. El hecho de que se establezca un control jurisdiccional posterior y automático no subsana la falta de competencia de la autoridad administrativa que toma la decisión.

Inexequible

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

1. Cuestiones preliminares: la aptitud de la demanda y la eventual configuración del fenómeno de la cosa juzgada

2.1. Aptitud sustancial de la demanda

1. En atención a que el Ministerio Público objetó la aptitud de la demanda, pues, a su juicio, los cargos planteados incumplen las exigencias de certeza, especificidad y suficiencia, es menester examinar el cumplimiento de los requisitos pertinentes. En la medida en que la

Sala Plena logre establecer que dichos requisitos se encuentren debidamente satisfechos, procederá a adelantar el estudio de fondo de las acusaciones formuladas contra las disposiciones demandadas. De no ser así, habrá de emitir un fallo inhibitorio.

1. Requisitos generales de las demandas de inconstitucionalidad. El artículo segundo del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos que deben cumplir las demandas interpuestas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la expedición de una sentencia de fondo depende de que la demanda satisfaga las siguientes cargas: i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales, así como transcribirlas por cualquier medio o aportar un ejemplar de la publicación oficial; ii) indicar las normas superiores infringidas; iii) exponer las razones que sustentan la acusación, esto es, explicar el concepto de violación; iv) precisar el trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y v) expresar la razón por la que este tribunal es competente para ejercer el control de constitucionalidad sobre el texto demandado⁹.

1. La Sentencia C-1052 de 2001, providencia que ha sido reiterada de manera pacífica y unánime por esta corporación¹⁰, decantó las exigencias particulares que ha de cumplir el concepto de la violación. Según fue señalado en dicha oportunidad, las razones planteadas en la demanda deben ser «(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada»¹¹.

1. La demanda satisface los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. En contra de lo

manifestado por el Ministerio Público, en criterio de la Sala Plena, la acción interpuesta cumple todas las exigencias oponibles al concepto de la violación. Con el fin de analizar los reparos planteados por la Vista Fiscal, se analizarán por separado los requisitos que fueron cuestionados en el concepto que se presentó en este proceso.

1. Para empezar, la Sala Plena advierte que los argumentos planteados por el viceprocurador para cuestionar el cumplimiento del requisito de certeza no controvierten la aptitud del cargo, sino que defienden la constitucionalidad de las normas demandadas. En su concepto, manifestó que la demanda incurría en las siguientes falencias: i) los accionantes habrían soslayado que las normas objetadas disponen la incorporación de las diligencias administrativas al expediente, lo que permitiría a los intervinientes consultarlas en el proceso judicial y participar en él de manera informada; ii) no habrían tenido en cuenta que las disposiciones prevén la suspensión de la inclusión del condenado fiscalmente en el boletín de responsables fiscales; iii) habrían desconocido que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021, en el evento en que se declare la nulidad del acto controlado, el juez administrativo «adoptará las demás medidas que en derecho correspondan»¹², lo que implicaría la posibilidad de disponer el restablecimiento del derecho; iv) habrían ignorado que las normas demandadas se engastan en la Ley 1437 de 2011, motivo por el cual deben ser interpretadas de manera armónica con el resto de dicho texto normativo, ejercicio hermenéutico que permitiría concluir que sí es posible solicitar y contradecir los elementos probatorios que fueren necesarios; y v) habrían desconocido que, de conformidad con el artículo 267 superior, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el único instrumento que puede ser empleado para llevar a cabo el control jurisdiccional de las decisiones con responsabilidad fiscal.

1. Todos estos reproches plantean argumentos de fondo en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas. En modo alguno ponen en cuestión la certeza del cargo admitido, pues no demuestran que la interpretación hecha por los demandantes constituya una lectura subjetiva, caprichosa o irrazonable. Por el contrario, tienen por objeto desvirtuar las razones que aquellos exponen en el escrito de demanda en un plano sustancial, que es

enteramente distinto del formal, que aquí se analiza, en el que se examina el cumplimiento de las condiciones que permiten la ejecución del control de constitucionalidad de la ley.

1. En criterio de la Sala Plena, las objeciones expuestas por el viceprocurador a propósito del requisito de especificidad tampoco son procedentes. A juicio del tribunal, la demanda explica el desconocimiento del artículo 29 superior con fundamento en las restricciones que las disposiciones demandadas impondrían al derecho fundamental al debido proceso, en el caso particular de las personas que sean declaradas fiscalmente responsables. Según se explica en la demanda, en cumplimiento de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, aquellas tendrían vedado i) interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o cualquier otro medio de control que estimaren pertinente; ii) reclamar la indemnización de perjuicios, y iii) hacer efectivo el derecho de contradicción, dado que la realización de la fase probatoria en el proceso quedaría a discreción del juez administrativo.

1. En opinión de la Sala Plena, es evidente que estas tres facultades guardan una estrecha relación con el derecho fundamental al debido proceso. De ahí que la exposición de las tres restricciones suponga una justificación satisfactoria del desconocimiento del artículo 29 superior.

1. Por último, el requisito de suficiencia también se encuentra debidamente satisfecho. El reparo propuesto por el Ministerio Público afirma que el concepto de la violación parte de un examen aislado de las normas demandadas e ignora el margen de configuración normativa que tendría el legislador en la materia. Esta objeción es infundada por cuanto, una vez más, plantea argumentos sustanciales a favor de la constitucionalidad de las normas demandadas, en lugar de reproches en contra de la estructuración del cargo de inexequibilidad. Adicionalmente, en criterio de la Sala Plena, el cargo suscita dudas sobre la constitucionalidad de los artículos demandados. Esto es así dado que propone un persuasivo enfrentamiento normativo entre estos últimos y el artículo 29 superior, lo que permite concluir que, en efecto, se encuentra cumplida la exigencia de suficiencia.

1. Para terminar, pese a que estos requisitos no fueron cuestionados por el Ministerio Público ni por los intervinientes, la Sala Plena estima que el cargo formulado por los demandantes también cumple los requisitos de claridad y pertinencia: la demanda presenta una argumentación comprensible y razonable, que permite comprender la oposición normativa que existiría, de acuerdo con el planteamiento hecho por los accionantes, entre la norma constitucional y los artículos demandados. Igualmente, dicho razonamiento propone, en estricto sentido, un problema de constitucionalidad, pues demuestra la desavenencia que se presentaría entre las disposiciones referidas y la carta superior.

1. Esclarecido este asunto, la Sala Plena encuentra necesario examinar la viabilidad de la emisión de un fallo de constitucionalidad, teniendo en cuenta la reciente aprobación de la Sentencia C-091 de 2022. En dicha providencia, la Corte declaró la inexecutable de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por vulnerar el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y algunas garantías inherentes al debido proceso. En dicha oportunidad, La Sala Plena analizó el siguiente problema jurídico:

¿Los artículos 23 y 45 de la Ley 2080, que regulan el trámite del control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, vulneran el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y las garantías del debido proceso, en la medida en que privan a los responsables fiscales de la posibilidad de cuestionar el fallo a través de los medios de control judiciales que consideren adecuados para defender sus intereses?

1. Esta circunstancia obliga a la Sala a analizar si se encuentra llamada a estarse a lo resuelto en dicha decisión. Para tal fin, llevará a cabo una escueta reiteración jurisprudencial a propósito de la cosa juzgada¹³.

2.2. La cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1. Fundamento normativo y definición del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, «los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional». A la luz de esta disposición, los referidos fallos son «inmutables, vinculantes y definitivos»¹⁴. Por tanto, cuando la cosa juzgada «se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto»¹⁵. En estos términos, la cosa juzgada asegura «la supremacía de la Constitución [...] y garantiza los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima»¹⁶.

1. Elementos constitutivos de la cosa juzgada constitucional. El fenómeno de la cosa juzgada se configura siempre que el juez constitucional verifique los siguientes elementos¹⁷: i) identidad de objeto, es decir, «que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior»¹⁸; ii) identidad de causa petendi, esto es, «que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior»¹⁹ y, por último, iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, a saber, «que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración»²⁰. Estos elementos son, en conjunto, condiciones necesarias y suficientes para declarar la cosa juzgada²¹.

1. Clasificación del fenómeno en la jurisprudencia constitucional. Esta corporación ha diferenciado entre cosa juzgada formal y material. La primera se configura «cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con [el mismo texto normativo] que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva [disposición] con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos»²². La segunda «se presenta cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte»²³. En otros términos, la cosa juzgada formal se configura cuando existe una decisión previa del juez

constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso sub judice²⁴, mientras que la cosa juzgada material se presenta cuando existen dos disposiciones distintas que tienen identidad de contenido normativo, una de las cuales fue sometida, de manera previa, al control de constitucionalidad a cargo de esta Corte²⁵.

1. De acuerdo con la distinción entre disposición y norma, ampliamente acogida en la jurisprudencia de esta corporación²⁶, la cosa juzgada formal recae sobre los textos normativos sometidos a control, valga decir, sobre las disposiciones²⁷; mientras que la cosa juzgada material recae sobre los contenidos normativos, las normas jurídicas²⁸.

1. Distinción entre cosa juzgada absoluta y relativa. La jurisprudencia constitucional también ha distinguido otros conceptos. Se ha referido a la cosa juzgada absoluta cuando «el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición no se encuentra limitado por la propia decisión, por lo que se entiende examinada respecto a la integralidad de la Constitución²⁹. De esta manera, [la disposición] no puede ser objeto de control de constitucionalidad³⁰».

1. Igualmente, la Corte ha desarrollado el concepto de cosa juzgada relativa, que se presenta cuando el juez constitucional delimita los efectos de la decisión en la que se declara la constitucionalidad, simple o condicionada, de una disposición, dejando abierta la posibilidad de formular cargos distintos a aquellos que fueron examinados en la decisión correspondiente³¹. A su vez, la cosa juzgada relativa puede ser explícita, cuando se advierte dicha circunstancia de manera expresa en la parte resolutive, e implícita cuando tal valoración puede extraerse de forma inequívoca de la parte motiva de la decisión, sin que se consigne en la parte resolutive³².

1. Excepciones a la cosa juzgada. La Corte ha identificado tres supuestos excepcionales que «enerva[n] los efectos de la cosa juzgada»³³, a saber: i) la modificación del parámetro de

control, lo cual sucede cuando se aprueban reformas constitucionales³⁴; ii) el cambio en el significado material de la Constitución, que se relaciona con modificaciones en el «carácter dinámico de la carta»³⁵, y iii) la variación del contexto normativo de la disposición o norma objeto de control, caso en el cual es necesario llevar a cabo una nueva ponderación de principios constitucionales³⁶.

1. En este escenario, las demandas de inconstitucionalidad en contra de disposiciones respecto de las cuales ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional están sometidas a exigencias especiales³⁷. Tales requerimientos se fundan «en la importancia de los principios que fundamentan el respeto de la cosa juzgada y en el hecho de que el enunciado normativo ya fue examinado previamente por la Corte»³⁸.

1. Por último, la jurisprudencia constitucional ha reconocido variaciones importantes en los efectos de la cosa juzgada dependiendo del sentido de las decisiones judiciales. De tal suerte, las consecuencias jurídicas diferirán según la Corte haya declarado la exequibilidad o la inexequibilidad de la disposición. En el primer caso, «en principio, la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones»³⁹, siempre que «los cargos y los objetos examinados por esta Corporación sean idénticos, pues existe la posibilidad de un examen adicional basados en un cambio constitucional o una modificación del contexto jurídico»⁴⁰. En el segundo caso, esto es, cuandoquiera que la disposición sea declarada inexecutable, «la cosa juzgada será absoluta, toda vez que su declaratoria retira del ordenamiento jurídico la norma estudiada independientemente de los cargos invocados»⁴¹. En razón de lo anterior, dada la inexistencia de un texto normativo que pueda ser sometido a control judicial, «la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o, en caso de haberse surtido la admisión, será necesario [emitir] un fallo en el que se esté a lo resuelto en la decisión anterior»⁴².

1. Con base en las razones expuestas, la Sala procederá a establecer la eventual

configuración de la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-091 de 2022, en la que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

3. Análisis de la configuración de la cosa juzgada en relación con la Sentencia C-091 de 2022

1. Existencia de la cosa juzgada formal y absoluta en el caso concreto. Con arreglo a las razones expuestas, a juicio de la Sala Plena, no es posible emitir un nuevo pronunciamiento sobre las normas demandadas debido a la expedición de la Sentencia C-091 de 2022. En dicha providencia, esta corporación declaró la inexequibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, con efectos retroactivos. Sobre esta última circunstancia, la Sala dispuso que el fallo de inexequibilidad tuviera efectos «a partir de la fecha de promulgación de la Ley 2080 de 2021»⁴³. De lo anterior resulta que los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 no se encuentran vigentes ni producen efectos jurídicos en la actualidad, por lo que no pueden ser sometidos a escrutinio de este tribunal.

1. La Sala Plena ha manifestado que, en casos como este, en los que se solicita la práctica de un juicio de constitucionalidad sobre un texto normativo que ha sido expulsado del ordenamiento como resultado de la expedición de un fallo de inexequibilidad, se configura la cosa juzgada formal y absoluta⁴⁴. En consecuencia, las nuevas demandas que se presenten deberán ser rechazadas o, de no haberlo sido, la Corte deberá estarse a lo resuelto en la providencia que hubiere declarado la inconstitucionalidad⁴⁵. La imposibilidad de llevar a cabo un nuevo examen de constitucionalidad, en la medida en que se sustenta en la inexistencia del texto normativo acusado, «ocurre [...] con independencia del parámetro de constitucionalidad que hubiese desconocido la norma invalidada»⁴⁶. En este orden de ideas, no es preciso realizar un cotejo entre las razones que llevaron a la Corte a expulsar la disposición del ordenamiento con los nuevos argumentos que se planteen, pues al margen de ello, lo cierto es que el texto normativo no forma parte ya del ordenamiento, lo que impide la realización del juicio de constitucionalidad.

1. Este asunto fue destacado por la Sala Plena en la Sentencia C-245 de 2009, en la que se hizo hincapié en las particulares implicaciones de la cosa juzgada absoluta:

El principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecuibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la [c]arta [...] son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexecuibilidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico [énfasis fuera de texto]⁴⁷.

1. Conviene anotar que la anterior consecuencia no se manifiesta del mismo modo en todos los supuestos. En el caso puntual de los fallos que declaran la inexecuibilidad de una disposición con efectos diferidos con fundamento en el hallazgo de vicios de procedimiento, es posible la interposición de nuevas demandas que formulen cargos de orden sustancial, siempre que el texto normativo se encuentre vigente⁴⁸. Lo anterior se explica por el hecho de que, en este evento particular, «no se presenta [la aludida] sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos»⁴⁹. En razón de lo anterior, «decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo [...] es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta»⁵⁰.

1. Al analizar el caso concreto, la Sala Plena observa que la demanda que dio origen a este proceso fue interpuesta el 6 de julio de 2021. La Sentencia C-091 de 2022, que declaró la inexecuibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 con efectos retroactivos, fue aprobada el 10 de marzo de 2022. Por consiguiente, la demanda fue admitida adecuadamente, cuando los artículos demandados no habían sido declarados inconstitucionales. Habida cuenta de la decisión adoptada en la Sentencia C-091 de 2022,

conforme a las razones expuestas en esta providencia, no es posible llevar a cabo en esta oportunidad el juicio de constitucionalidad de tales disposiciones, pues no forman parte del ordenamiento jurídico. En razón de lo anterior, la Sala Plena procederá a disponer estarse a lo resuelto en la Sentencia C-091 de 2022.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Único.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-091 de 2022, en la que se declaró la inexecutable, con efectos retroactivos, de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, «[p]or medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

Notifíquese y comuníquese,

Presidenta

NATALIA ANGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con impedimento aceptado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Referencia: Sentencia C-147 de 2022

Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, aclaro el sentido de mi voto en la Sentencia C-147 de 2022, en la cual fungí como ponente. En la providencia, la Sala Plena resolvió estarse a lo resuelto en el fallo C-091 de 2022, en el que se declaró la inexequibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

Si bien comparto la decisión adoptada en esta oportunidad, pues, efectivamente, dada la configuración del fenómeno de la cosa juzgada formal y absoluta, el tribunal se encontraba llamado a estarse a lo resuelto en la Sentencia C-091 de 2022, estimo necesario reiterar escuetamente las razones por las cuales me aparté, en su momento, del fallo al que hoy remite la decisión aprobada por la Sala Plena.

En dicha ocasión, la Sala Plena declaró la inexecutable de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, tras considerar que tales disposiciones infringían el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y desconocían algunas garantías inherentes al debido proceso.

Según expuse en el salvamento de voto que suscribí entonces, la Sala Plena se encontraba llamada a emitir un fallo inhibitorio, pues el cargo planteado incumplía las cargas argumentativas que resultan exigibles cuando se acusa la violación del principio de igualdad. Concretamente, la demanda proponía un equivocado criterio de comparación —*tertium comparationis*, según la terminología del tribunal⁵¹—. La jurisprudencia constitucional ha atribuido a la responsabilidad fiscal una señalada índole resarcitoria. Por tal motivo, no resultaba congruente que se propusiera una comparación entre esta institución y la facultad sancionatoria de la Administración. Esta última se caracteriza por su marcado talante punitivo, del cual carece enteramente la responsabilidad fiscal. En mi criterio, tal circunstancia tornaba incomparables estas dos figuras, lo que hacía inviable el análisis de la violación del principio en cuestión.

En segundo lugar, manifesté que el precedente fijado en la Sentencia C-091 de 2022 resultaba contrario al carácter rogado de la justicia constitucional y, muy especialmente, a la índole democrática que la Constitución ha atribuido al juicio de constitucionalidad que se realiza por vía de acción pública. Estos dos atributos se vieron seriamente comprometidos con la decisión pues, en ella, la Corte resolvió declarar la inexecutable de los artículos demandados con base en normas constitucionales y en argumentos que no fueron planteados en el escrito de demanda.

Declaré, en dicha oportunidad, que la Corte desconoció el talante democrático que debe distinguir el juicio de constitucionalidad al sorprender a la ciudadanía y a las instituciones con cargos de inconstitucionalidad que no fueron debidamente formulados en la demanda. En

lugar de fomentar una deliberación abierta sobre una acusación conocida por todos, el tribunal extrañó a quienes participaron en el proceso introduciendo argumentos que no fueron planteados al inicio del proceso. Al proceder de este modo, impidió el desarrollo de la deliberación pública que exigen las normas procesales pertinentes y puso en cuestión la legitimidad democrática que debería caracterizar a todas sus actuaciones.

Tales fueron las razones que me llevaron a apartarme de la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-091 de 2022. En estos términos, dejo expuestos los argumentos de la presente aclaración de voto.

Fecha ut supra

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 Escrito demanda, p. 8.

2 Escrito de subsanación de la demanda, p. 8.

3 Idem.

4 Idem.

5 Las personas e instituciones que presentaron intervenciones en el proceso de referencia se identifican a continuación: el 9 de septiembre de 2021, el ciudadano Harold Sua Montaña; el 14 de septiembre de 2021, el Ministerio de Justicia, por intermedio del director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico; el 15 de septiembre de 2021, la Contraloría General de la República, por intermedio del director de la oficina jurídica; el 15 de septiembre, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, por intermedio de dos profesores; el 16 de septiembre, el Consejo de Estado, por conducto de su presidenta, Marta Nubia Velásquez Rico; el 20 de septiembre de 2021, el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, representado por su presidente, Gilberto Blanco Zúñiga; el 28 de septiembre, el ciudadano Sergio Fajardo Valderrama; el 1 de octubre, el Departamento de

Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, a través de escrito presentado por su director, Jorge Iván Rincón Córdoba, y el ciudadano Pablo César Díaz Barrera.

6 En la Secretaría General de la Corte Constitucional presentaron de forma extemporánea sus escritos las siguientes personas: el 20 de septiembre de 2021, el Colegio de Abogados Administrativistas, por intermedio de su presidente; el 28 de septiembre de 2021, el ciudadano Sergio Fajardo Valderrama; el 1° de octubre de 2021, la Universidad Externado de Colombia, por intermedio del director del departamento de derecho administrativo; y, el 1° de octubre de 2021, el ciudadano Pablo César Díaz Barrera.

7 El ciudadano Harold Sua Montaña; el Ministerio de Justicia, por intermedio del director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico; y, la Contraloría General de la República, por intermedio del director de la oficina jurídica.

8 Universidad de Cartagena y Consejo de Estado.

9 Estos requisitos han sido analizados de manera reciente en las Sentencias C-097 de 2021, C-106 de 2021, C-056 de 2021, C-145 de 2021, C-433 de 2021 y C-057 de 2021.

10 Entre muchas otras, ver las sentencias C-135 de 2019, C-189 de 2017, C-240 de 2014, C-249 de 2017, C-544 de 2019, C-447 de 2015, C-647 de 2016, C-134 de 2019, C-372 de 2014, C-385 de 2017, C-118 de 2020, C-207 de 2016, C-206 de 2016.

11 Sentencia C-1052 de 2001.

12 Artículo 45.4 de la Ley 2080 de 2021

13 Las consideraciones que se desarrollan a continuación se basan en la Sentencia C-436 de 2021.

14 Sentencias C-028 de 2018, C-035 de 2019 y C-187 de 2019.

15 Sentencia C-035 de 2019.

16 Corte Constitucional. Sentencias C-416 de 2019, C-126 de 2019 y C-191 de 2017. «En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte

ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales».

18 Corte Constitucional. Sentencia C-689 de 2017.

19 Idem.

20 Corte Constitucional. Sentencia C-008 de 2017. «En la sentencia C-744 de 2015 se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada que establecen que ésta se configura cuando: “[...] i) se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; ii) se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y iii) no haya variado el patrón normativo de control”. Es decir, para que se constate el fenómeno se requieren tres elementos: i) identidad de objeto; ii) identidad de causa petendi; y iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad».

21 Corte Constitucional. Sentencias C-187 de 2019, C-063 de 2018, C-007 de 2016 y C-228 de 2015.

22 Sentencia C-166 de 2019.

23 Idem.

24 Sentencia C-489 de 2000.

25 Sentencia C-427 de 1996.

26 Sentencias C-561 de 2015, C-312 de 2017, C-383 de 2017, C-197 de 2017, entre otras.

27 Sobre el alcance de esta categoría, en la Sentencia C-312 de 2017, la Corte manifestó lo siguiente: «Una 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».

28 En la Sentencia 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».

29 Sentencia C-039 de 2021. Reitera cita de la Sentencia C-334 de 2017 acerca de la cosa juzgada absoluta: «implica que una sentencia de la Corte resolvió definitivamente la constitucionalidad de una disposición y, por lo tanto, agotó cualquier otro debate ulterior al respecto [...] [L]a cosa juzgada absoluta, [implica] como regla general, [que por motivo de] la resolución adoptada por la Corte, [esta no pueda volver a] ocuparse de examinar cualquier cargo contra la norma».

30 Sentencia C-039 de 2021. Cfr. C-310 de 2002. y C-516 de 2016.

31 Sentencia C-039 de 2021. Reitera cita de la Sentencia C-334 de 2017 en relación con la cosa juzgada relativa, que se presenta «cuando la norma acusada ya ha fue analizada antes por la Corte, solo por uno o unos específicos cargos, en relación con los cuales su incompatibilidad con la Constitución no puede volver a discutirse... [E]n la cosa juzgada relativa la Corte debe volver a conocer las impugnaciones contra aquella, salvo que se funden en los mismos cargos ya resueltos con anterioridad».

32 Sentencia C-039 de 2021. Cfr. Sentencia C-516 de 2016.

33 Sentencia C-106 de 2021.

34 Sentencia C-460 de 2008.

35 Sentencia C-774 de 2001. «El concepto de ‘Constitución viviente’ puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades- un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en

significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma».

36 Sentencia C-228 de 2002. Cfr. Sentencia C-533 de 2019. «Dado que la producción normativa se inscribe en contextos específicos, puede suceder que las situaciones, las causas y los fundamentos que dieron origen a una disposición varíen, con lo cual se afecta su propósito, aceptación o asimilación. Estas situaciones suelen afectar el peso específico de los principios que sirvieron de base para efectuar un estudio sobre la constitucionalidad de la norma, razón que habilita al juez constitucional para que practique una nueva ponderación».

37 Corte Constitucional. Sentencia C-437 de 2019. «Por consiguiente, es claro que en el escenario objeto de análisis, no puede el demandante limitarse a enunciar los mismos desacuerdos planteados en el pasado, para que la Corte emprenda, de manera oficiosa, un nuevo examen que reabra el debate constitucional, ya que tiene la carga argumentativa de exponer con mayor rigurosidad las razones que respaldan su pretensión, en la medida en que ya existe una decisión previa de este Tribunal».

38 Idem.

39 Expediente C-422 de 2021.

40 Idem.

41 Idem.

42 Sentencia C-192 de 2021.

43 Sentencia C-091 de 2022, orden segunda de la parte resolutive.

44 Sentencia C-071 de 2020.

45 Sentencia C-192 de 2021.

46 Sentencia C-519 de 2019.

47 Esta misma postura ha sido acogida en las Sentencias C-007 de 2016 y C-255 de 2014,

entre otras.

48 Sentencias C-484 de 2020, C-128 de 2018, C-009 de 2018 y C-281 de 2017.

49 Sentencia C-088 de 2014.

50 Idem.

51 Sentencias C-084 de 2020, C-569 de 2019, C-277 de 2019, C-571 de 2017, C-104 de 2016, C-748 de 2009.