

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-237A DE 2022

Ref.: expediente **D-14.297**

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 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: Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Juan Pablo Pantoja Ruiz

Magistrada sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud de sus atribuciones constitucionales, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Juan Pablo Pantoja Ruiz presentaron acción pública 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». Lo anterior, por vulnerar el preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 13, 29, 229 y 230 de la Constitución, así como los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

2. Mediante Auto del 23 de junio de 2021, el despacho de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado inadmitió la demanda por considerar que los tres cargos

propuestos no satisfacían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por esta razón, concedió el término de tres días para su corrección.

3. El día 30 del mismo mes, los actores presentaron escrito de corrección de la demanda.

4. El 16 de julio siguiente, en concordancia con lo previsto en los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991, la magistrada Ortiz presentó impedimento para continuar con el trámite de la demanda, con base en la causal de «tener interés en la decisión». No obstante, en sesión del día 29 del mes indicado, la Sala Plena no aceptó dicho impedimento.

5. Con fundamento en el escrito presentado el 30 de junio, por medio del Auto del 30 de julio 2021, el despacho de la magistrada Ortiz admitió únicamente el cargo formulado en contra del artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 por el presunto desconocimiento de los artículos 29 y 229 superiores, en concordancia con los artículos 8 y 25 de la CADH.

6. En la misma oportunidad, la magistrada rechazó los cargos planteados en contra del artículo 23 de la referida ley por la supuesta vulneración del preámbulo y de los artículos 2 y 13 superiores. Por último, respecto de la manifestación de los demandantes de «prescindir» del tercer cargo, el despacho de la magistrada Ortiz tomó como no corregida la demanda. Por tanto, rechazó el cargo propuesto contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 por la vulneración de los artículos 6 y 230 superiores. Esta decisión no fue objeto de recurso de súplica.

7. En consecuencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al presidente del Congreso de la República y a los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, a la Contraloría General de la República, al Consejo de Estado y a la Defensoría del Pueblo. Igualmente, dispuso la fijación en lista del proceso e invitó a intervenir en él a diferentes instituciones públicas y privadas¹. Por último, corrió traslado a la procuradora general de la nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

8. El 13 de agosto de 2021, la procuradora general de la nación, Margarita Cabello Blanco, manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada. Sostuvo que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma objeto de censura.

¹ Invitó a intervenir en el proceso al Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP), al Colegio de Abogados Administrativistas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), al Centro de Estudios de Derecho Procesal (CEDEP), a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia (sede Bogotá), Pontificia Universidad Javeriana (sede Bogotá), de Nariño, Libre de Colombia (Seccional Bogotá), de Los Andes y del Norte.

9. Mediante el Auto 582 del día 25 del mismo mes, la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado y ordenó correr traslado al viceprocurador general de la nación para lo de su competencia.

10. El 11 de marzo de 2022, la magistrada Ortiz presentó nuevamente impedimento para conocer de la demanda con sustento en la causal de «tener interés en la decisión». Argumentó que el día anterior, y por las mismas razones expuestas en el escrito presentado por ella el 16 de julio de 2021, la Sala Plena había aceptado su impedimento para participar en la discusión del proyecto de sentencia del expediente D-14.197, en el que se examinó la constitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, y que culminó con la aprobación de la Sentencia C-091 de 2022.

11. En sesión el día 30 de ese mes, la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado para tramitar y decidir el proceso D-14.297. Por ende, la magistrada Ortiz, mediante el Auto del 6 de abril de 2022, remitió el expediente a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, por tratarse de la que sigue en turno alfabético.

12. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

13. El texto de la norma demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial n.º 51.568 de 25 de enero de 2021, es el siguiente:

LEY 2080 DE 2021

(enero 25)

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 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.

III. LA DEMANDA

14. Los demandantes sostienen que el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de quien es hallado fiscalmente responsable («artículos 29 y 229 superiores, en concordancia con los artículos 8 y 25 de la CADH»), por las dos siguientes razones²:

² En el Auto mixto de admisión y rechazo de la demanda del 30 de julio de 2021, la magistrada Ortiz precisó: «en cumplimiento del principio *pro actione* y en el marco de su competencia para establecer los elementos relevantes del debate constitucional a partir de los argumentos efectivamente propuestos por los demandantes, la magistrada sustanciadora aclara que el cargo se interpretará. Por consiguiente, presentará este señalamiento en los términos en los que será admitido, lo cual, en

14.1 El proceso no permite un adecuado ejercicio de los derechos de defensa y contradicción respecto de los hechos, fundamentos de derecho y pruebas presentados durante el trámite. Sobre el particular, los actores indican que el sujeto hallado fiscalmente responsable solo puede intervenir en el término de diez días, posterior al auto admisorio. Esa oportunidad procesal es anterior o concurrente a la práctica de pruebas, lo que impide controvertir los argumentos y los elementos probatorios allegados al proceso. Puntualmente, reprochan que no exista un período para impugnar las pruebas. Por último, cuestionan que el único actor legitimado para solicitar y practicar pruebas sea el magistrado sustanciador. Esto excluye a quien fue declarado fiscalmente responsable. Además, las pruebas se pueden decretar e incorporar al proceso sin que se exija haber escuchado al ciudadano afectado. Igualmente, se cuestiona que tales etapas procesales sean paralelas.

14.2 El proceso concentra las actuaciones y prevé términos que afectan la posibilidad del sancionado de defenderse efectivamente. En relación con este asunto, alegan que el término en el que se permite la intervención del ciudadano (diez días) es irrisorio para un adecuado ejercicio de su derecho de defensa. Esto es especialmente lesivo porque el sujeto fiscalmente responsable no cuenta con el tiempo suficiente para preparar una demanda. Además, el término de veinte días para proferir sentencia es insuficiente y no existe un término para presentar alegatos de conclusión. En criterio de los actores, el proceso no contempla la petición, decisión o práctica de medidas cautelares.

IV. INTERVENCIONES

15. La Corte Constitucional recibió seis intervenciones dentro del presente proceso. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de las consideraciones más relevantes de cada una de ellas³:

Interviniente	Solicitud	Consideraciones relevantes
Ministerio de Justicia y del Derecho	Exequibilidad	El control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal no vulnera el debido proceso y la tutela judicial efectiva porque: <i>i</i>) por disposición del inciso quinto del artículo 267 de la Carta, el control de los fallos con responsabilidad debe surtir en «un trámite preferente, especial, ágil y oportuno» ⁴ ; <i>ii</i>) el legislador no desbordó su amplia libertad de configuración para diseñar procedimientos; <i>iii</i>) «una vez el magistrado ponente avoca el conocimiento del proceso mediante auto admisorio, es plenamente autónomo para guiar su despliegue, dentro de los términos y etapas procesales establecidos por el legislador» ⁵ ;

principio, excluye los argumentos adicionales de los actores que no resulten relevantes o pertinentes». En consecuencia, el resumen de los cargos corresponde al efectuado en la citada providencia.

³ Las intervenciones de los ciudadanos Sergio Fajardo Valderrama y Pablo Cesar Díaz Barrera fueron presentadas de manera extemporánea y por ello no son presentadas en el cuadro.

⁴ Pág. 11.

⁵ *Ibidem*.

		<p>iv) la participación del sancionado en el proceso es voluntaria y eventual, pues el control de la decisión de responsabilidad es automático e integral; v) el control jurisdiccional de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal no debe ser igual al modelo procesal ordinario y vi) responde al mandato constitucional en virtud del cual el proceso no podrá ser superior a un año.</p>
<p>Contraloría General de la República</p>	<p>Exequibilidad</p>	<p>La aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019 se fundó en la necesidad de aumentar el porcentaje de recuperación de recursos públicos en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal con fallo ejecutoriado. De ahí que la norma constitucional hubiese determinado que el control jurisdiccional de los fallos con responsabilidad fiscal no puede ser superior a un año y que este gozaría de etapas y términos procesales especiales.</p> <p>La norma demandada también respondió al deber de dar cumplimiento a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) <i>en el caso Petro Urrego vs. Colombia</i>. Esto, en la medida en que establece que la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales solo tendrá lugar hasta que la autoridad judicial competente dicte la sentencia respectiva.</p> <p>Adicionalmente, es preciso anotar que el control judicial oficioso no es extraño en el ordenamiento jurídico. Aquel es una excepción legítima al principio general de justicia rogada. De hecho, el control oficioso de los fallos de responsabilidad fiscal no enerva la posibilidad de que los sancionados puedan incoar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.</p>
<p>Consejo de Estado</p>	<p>Inexequibilidad</p>	<p>Mediante providencia de unificación dictada el 29 de junio de 2021⁶, la Sala Plena del Consejo de Estado determinó que el artículo 267 de la Constitución no determina que el control judicial de los fallos con responsabilidad fiscal deba ser automático y oficioso. En consecuencia, en varias oportunidades, la norma demandada y el artículo 23 de la misma normativa han sido inaplicados por inconstitucionales. Estas disposiciones son incompatibles con los artículos 13, 29, 229 y 238 de la Constitución y 2, 8.1, 23.2, 24 y 25.1 de la CADH, así como con lo decidido por la Corte IDH en el <i>caso Petro Urrego vs. Colombia</i>. Tales artículos «violán el derecho a la prueba y su contradicción —componentes del debido proceso—»⁷. Igualmente, de acuerdo con la redacción de la norma, «se entiende que el ejercicio de estas facultades depende de la discrecionalidad del juez»⁸. En similar sentido, la norma no sana la absoluta ausencia de competencia de la autoridad administrativa para inhabilitar a los servidores públicos de elección popular.</p>

⁶ Expediente n.º 11001031500020210117501.

⁷ Pág. 4.

⁸ *Ibidem*.

		De este modo, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, el responsable fiscal no tiene la posibilidad de solicitar y allegar pruebas, no puede controvertir la decisión de no decretar pruebas y tampoco puede presentar alegatos de conclusión. Así mismo, no puede formular pretensiones, pedir la suspensión del acto administrativo que declaró su responsabilidad ni formular una causal de nulidad. Por su parte, el juez no puede ordenar la reparación de perjuicios ni decretar medidas cautelares. Más aún, por expresa disposición de la norma acusada, la sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada <i>erga omnes</i> , lo cual solo es propio de los procesos contenciosos de legalidad objetiva.
Universidad del Rosario	Inexequibilidad	La norma demandada debe ser declarada inexequible en virtud de lo decidido por la Sala Plena del Consejo de Estado en la providencia de unificación dictada el 29 de junio de 2021 ⁹ . De otro lado, la aprobación de la disposición impugnada desconoció el principio de consecutividad, pues fue introducida en el tercer debate, «sin que el asunto relativo al control judicial de los fallos declarativos de responsabilidad fiscal hubiera sido siquiera mencionado en los dos primeros debates» ¹⁰ .
Universidad Libre	Inexequibilidad	El artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva por cuanto, primero, el responsable fiscal no puede recurrir el auto admisorio del proceso, pedir y allegar pruebas, controvertir las que se aporten en su contra, formular peticiones y alegaciones ni impugnar las decisiones que se adopten. Con base en estas mismas razones, el Consejo de Estado ha aplicado la excepción de inconstitucionalidad sobre la norma acusada ¹¹ . Segundo, los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva constituyen límites a la amplia libertad de configuración del legislador en materia procesal. Y, tercero, dicha norma «les impone una carga injustificada, desproporcional e irracional a los tribunales y al Consejo de Estado para fallar un asunto en 30 días, que las Contralorías investigan dentro de los términos de caducidad de 10 años y prescripción de 5 años» ¹² .
Ciudadano Harold Súa Montaña	Exequibilidad	«[L]a vulneración increpada contra el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 deviene de una comprensión errónea de su contenido, pues no establece una instancia destinada a brindar una oportunidad para desvirtuar la validez de una

⁹ Expediente n.º 11001031500020210117501.

¹⁰ Pág. 4.

¹¹ Se citan los autos del 6 de mayo (expd. 11001-03-15-000-2021- 01608-00 y 11001-03-15-000-2021- 01608-00A), MP Guillermo Sánchez Luque, y del 12 de mayo de 2021 (expd. 11001-03-15-000-2021-01606-00), MP José Roberto Sáchica Méndez.

¹² Pág. 15.

		declaratoria de responsabilidad fiscal, sino garantizar el estar ajustada dicha decisión a la Constitución y la ley» ¹³ .
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

16. El viceprocurador general de la nación, Antonio Emiro Thomas Arias, solicita a la Corte Constitucional que *i)* declare la exequibilidad del artículo 45 de la Ley 2080 de 2021, en relación con el argumento referente a la desproporción de los términos procesales y *ii)* profiera un fallo inhibitorio frente a los demás reproches formulados en la demanda debido a su ineptitud por falta de certeza y suficiencia.

17. Con respecto a la primera solicitud, el Ministerio Público aduce que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, «la Constitución le otorga al Congreso de la República una amplia libertad de configuración normativa para “evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”¹⁴»¹⁵.

18. Sobre el particular, precisa que, ciertamente, los términos especiales para adelantar la primera instancia del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal son más cortos que los establecidos en los procesos ordinarios que se desarrollan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, esto persigue un fin constitucional importante: otorgar celeridad a ese control para la recuperación oportuna de los recursos públicos. Igualmente, la medida es conducente porque permite que el control se adelante en menos de un año, según lo ordena el artículo 267 superior. Por último, los términos en cuestión no son evidentemente desproporcionados, ya que en el proceso no se define la responsabilidad fiscal, sino que se verifica la legalidad de la sanción.

19. En relación con la segunda petición, el viceprocurador consideró que los argumentos referentes a la restricción para controvertir las pruebas y solicitar medidas cautelares carecen de certeza y suficiencia. Señaló que el magistrado sustanciador, «en el evento de estimar conducente la práctica de alguna prueba, debe recaudarla conforme a la normatividad procesal vigente, que estipula oportunidades de contradicción de los elementos de juicio que son incorporados al proceso»¹⁶. De ahí que, para la Procuraduría, «el reproche de los actores sobre la afectación del derecho a la contradicción de las pruebas se fundamente en un examen aislado de la norma enjuiciada, con lo cual la demanda pierde su poder de persuasión y no genera duda sobre la constitucionalidad de disposición acusada»¹⁷.

¹³ Pág. 2.

¹⁴ Sentencia C-203 de 2011.

¹⁵ Pág. 3 y 4.

¹⁶ Pág. 9.

¹⁷ *Ibidem*.

20. Además, señaló que, a diferencia de lo sostenido por los demandantes, en el proceso de control automático de los fallos con responsabilidad fiscal sí se pueden solicitar y decretar medidas cautelares, pues ese proceso es de naturaleza declarativa y la procedencia de las mismas no depende de que se pueda o no presentar una demanda. Por esto, la acusación incumple los requisitos de certeza y suficiencia, en la medida en que «la norma acusada no regula la materia y las disposiciones generales permiten que se acudan a las mismas en los trámites de control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal, desestimándose así, en principio, un desconocimiento evidente de las normas superiores»¹⁸.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia de la Corte

21. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, comoquiera que se dirige contra una ley de la República.

2. Cuestión previa: configuración del fenómeno de la cosa juzgada

22. La Sala Plena se encuentra relevada de analizar la aptitud de la demanda. Esto es así porque, de acuerdo con las razones que pasan a explicarse, deberá *estarse a lo resuelto* en la **Sentencia C-091 de 2021**. En dicha sentencia, la Corporación declaró, con efectos retroactivos, la inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021. En consecuencia, respecto de los citados artículos, operó la cosa juzgada formal y absoluta.

23. Tal situación implica que esas disposiciones no pueden ser objeto de un nuevo análisis, ya que no forman parte del ordenamiento jurídico y tampoco producen efectos. Por tanto, la Corte está obligada a *estarse a lo resuelto* en la providencia anterior, al margen de que la presente demanda sea apta o no para emitir un pronunciamiento de fondo.

2.1. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

24. El artículo 243 de la Constitución dispone que «[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional». En consecuencia, dichos fallos tienen «el carácter de inmutables, vinculantes y definitivos»¹⁹. Esto implica que el juez constitucional

¹⁸ Pág. 10.

¹⁹ Sentencia C-774 de 2001, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-871 de 2003, C-1122 de 2004, C-647 de 2006, C-181 de 2010, C-979 de 2010, C-818 de 2012, C-259 de 2015, C-182 de 2016, C-312 de 2017, C-028 de 2018, C-473 de 2020 y C-147 de 2022.

no podrá «volver a conocer y decidir sobre lo resuelto»²⁰. En este sentido, la cosa juzgada constitucional persigue dos propósitos fundamentales: *i)* otorga eficacia al principio de supremacía constitucional (artículo 4 de la CP) y *ii)* garantiza el principio de seguridad jurídica²¹, «la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales»²².

25. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia, la cosa juzgada constitucional se configura cuando se presentan los siguientes elementos: identidad de objeto, identidad de *causa petendi* e identidad del parámetro de control de constitucionalidad. En relación con la identidad de objeto, corresponde a la Corte verificar si la demanda «propon[e] estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior»²³. Respecto de la identidad de *causa petendi*, se debe determinar si se la demanda formula las mismas razones de inconstitucionalidad —«esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada»²⁴— analizadas en una sentencia previa. Finalmente, la identidad del parámetro de control de constitucionalidad exige establecer «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»²⁵.

26. En este orden, la Corte ha diferenciado entre cosa juzgada formal y material, y cosa juzgada absoluta y relativa. Mientras la cosa juzgada formal «se produce cuando una demanda se dirige contra una disposición previamente demandada»²⁶, la cosa juzgada material «ocurre cuando se cuestiona la misma *norma* (contenido interpretado), aunque se encuentre en otra disposición»²⁷. Es decir, la primera tiene lugar «cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso *sub judice*»²⁸; y, la segunda, 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 Corte»²⁹. En otras palabras, la cosa juzgada formal recae sobre el texto legal o enunciado

²⁰ Sentencia C-587 de 2014.

²¹ Sentencia C-312 de 2017.

²² Sentencia C-720 de 2007.

²³ Sentencia C-689 de 2017, reiterada en la Sentencia C-023 de 2020.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sentencia C-744 de 2015, reiterada en la Sentencia C-008 de 2017.

²⁶ Sentencia C-233 de 2021.

²⁷ *Ibidem*. En la Sentencia C-516 de 2016, la Corte precisó que la cosa juzgada material exige: «a) una sentencia previa de constitucionalidad sobre una regla de derecho idéntica a la norma analizada posteriormente. Cabe precisar que esos contenidos jurídicos se encontrarían en disposiciones diferentes; b) la coincidencia entre los cargos del pasado y los actuales, censuras que justificaron la demanda y el juicio de constitucionalidad; c) una declaratoria de exequibilidad fundamentada en razones de fondo; y d) la inexistencia de reformas de la Carta Política sobre los parámetros de constitucionalidad que sustentaron la decisión anterior».

²⁸ Sentencia C-147 de 2022.

²⁹ *Ibidem*.

jurídico (disposición jurídica) y la cosa juzgada material, sobre los contenidos normativos propiamente dichos (norma jurídica)³⁰.

27. Cuando se configura la cosa juzgada formal, la decisión deberá declarar el estarse a lo resuelto en la providencia anterior³¹. Si se trata de una cosa juzgada material, la decisión será «estarse a lo resuelto en providencia anterior y declarar la exequibilidad simple o condicionada de la disposición acusada»³².

28. Por su parte, la cosa juzgada absoluta se produce, en principio, en dos casos: cuando la Corte declara la inexecutableidad de una norma jurídica o luego de que se ha contrastado la norma con toda la Constitución³³. En estos eventos, como es natural, la norma no podrá ser objeto de un nuevo control de constitucionalidad y, por tanto, «la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o, en caso de haberse surtido la admisión, será necesario [dictar] un fallo en el que se esté a lo resuelto en la decisión anterior»³⁴. Esto, «con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada»³⁵. En tales circunstancias, no resulta necesario confrontar las razones que fundamentaron la decisión anterior de la Sala Plena con la demanda, en la medida en que el texto legal ya no forma parte del ordenamiento jurídico, lo cual impide un nuevo juicio de constitucionalidad³⁶.

29. Por el contrario, la cosa juzgada relativa se presenta cuando en la sentencia previa, que declara la inexecutableidad parcial o exequibilidad de la norma, se analizaron únicamente los cargos de inconstitucionalidad propuestos. Este tipo de decisión deja abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en la providencia anterior³⁷. Si la decisión previa declaró la exequibilidad de la norma con base en el mismo cargo planteado en la demanda,

³⁰ En la Sentencia C-325 de 2021, la Sala Plena explicó: «una *disposición o enunciado jurídico* corresponde al texto en que una norma es formulada. De esta manera, se refiere a los artículos, numerales o incisos. Aquellos también se encuentran en fragmentos más pequeños de un texto legal, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición. Por su parte, las *normas* no son los textos legales sino su significado. Aquel solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos».

³¹ Sentencia C-064 de 2018.

³² *Ibidem*.

³³ Sentencia C-039 de 2021.

³⁴ Sentencia C-192 de 2021.

³⁵ Sentencia C-516 de 2016. Al respecto, en la Sentencia C-245 de 2009, la Sala Plena argumentó: «El principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta [...] 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 inexecutableidad 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». Esta misma postura ha sido acogida en las Sentencias C-007 de 2016 y C-255 de 2014, entre otras.

³⁶ Sentencia C-147 de 2022.

³⁷ Sentencia C-287 de 2014.

«en principio, la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones»³⁸.

30. La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita. Será explícita «en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutive, e implícita cuando tal hecho ocurre en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se haga mención alguna en la parte resolutive»³⁹.

31. Ahora bien, la Sala Plena ha identificado tres supuestos excepcionales que debilitan la cosa juzgada constitucional y, a su vez, habilitan a la Corte a emitir un nuevo pronunciamiento. Estos son: «i) la modificación del parámetro de control, lo cual sucede cuando se aprueban reformas constitucionales⁴⁰; ii) el cambio en el significado material de la Constitución, que se relaciona con modificaciones en el “carácter dinámico de la Carta”⁴¹ 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 constitucionales⁴²»⁴³.

32. Finalmente, es del caso mencionar que en la reciente **Sentencia C-147 de 2022**, la Corte declaró estarse en lo resuelto en la Sentencia C-091 del mismo año, luego de constatar la existencia de la cosa juzgada formal y absoluta respecto de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021. Esto, al observar que en la Sentencia C-091 de 2022, esta Corporación declaró la inexecutable de los mencionados artículos, con efectos retroactivos. En palabras de la Corte, como consecuencia de la expedición de ese fallo, «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».

33. Sobre el particular, este Tribunal hizo hincapié en que la decisión de inexecutable con efectos retroactivos exime a la Corte de «realizar un cotejo entre las razones que [la] llevaron [...] a expulsar la disposición del ordenamiento con los nuevos argumentos que se planteen, pues al margen de

³⁸ Sentencia C-191 de 2017.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sentencia C-460 de 2008.

⁴¹ En la 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».

⁴² 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».

⁴³ Sentencia C-147 de 2022.

ello, lo cierto es que el texto normativo no forma parte ya del ordenamiento, lo que impide la realización del juicio de constitucionalidad».

34. Con sustento en lo sostenido hasta aquí, la Sala Plena encuentra que es menester estarse a lo resuelto en la citada Sentencia C-091 de 2022, en virtud de la configuración de la cosa juzgada formal y absoluta. Lo anterior, porque, como ya se dijo, en esa providencia la Corte declaró la inexecutable de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021. En el asunto de la referencia, también se admitió a trámite una demanda contra el artículo 45 de la Ley 2080. Así, en razón de la decisión adoptada en la Sentencia C-091 de 2022, el aludido artículo 45 ya no forma parte del ordenamiento jurídico y, por tanto, no es posible examinar su constitucionalidad.

VII. 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, comuníquese, publíquese.



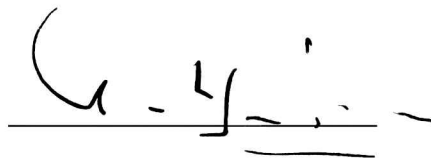
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta



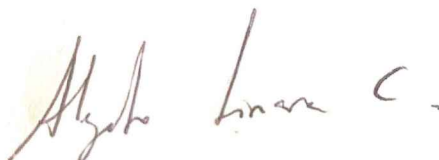
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



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

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con impedimento aceptado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General