

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

AUTO 1179 DE 2024

Expediente: D-15.149

Solicitud de nulidad de la Sentencia C-470 de 2023 presentadas por la Asociación Colombiana de CDAS (ALCOCDA) y por la Asociación de Motociclistas de Colombia (ASOMOCOL)

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente la prevista en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 y en armonía con el artículo 106 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015), procede a resolver las solicitudes de nulidad de la Sentencia C-470 de 2023.

I. ANTECEDENTES

A. Contenido de la Sentencia C-470 de 2023

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Augusto Rojas Neira presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 al considerar que vulneraba el artículo 333 de la Constitución. Mediante Sentencia C-470 de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió: “*ÚNICO. - Declarar INEXEQUIBLE el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 “Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, se reglamenta la actividad de los organismos de apoyo al tránsito, garantizando el buen funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística – CEA, como mecanismo de prevención y amparo de la siniestralidad vial, y se dictan otras disposiciones”.*”

B. Solicitudes de nulidad de la Sentencia C-470 de 2023

2. Asociación Colombiana de CDAS (ALCOCDA). El 5 de abril de 2024, ACOLCDA presentó solicitud de nulidad de la Sentencia C-470 de 2023 al

considerar que la misma incurrió en una afectación al debido proceso. Lo anterior, toda vez que la demanda formulada por el ciudadano Rojas Neira no cumplía con la carga argumentativa necesaria para dar trámite a la acción impetrada, como fue advertido por varios intervinientes, puesto que los razonamientos expuestos no cumplían los criterios de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*. En consecuencia, el solicitante adujo que la interpretación dada por el accionante y a partir de la cual surge la proposición jurídica desatada en la sentencia, resulta ser subjetiva e irracional, pues no se advierte que en la norma el Legislador hubiese consagrado una presunción de ese tipo.¹

3. En este sentido, la sentencia omitió los efectos que podría tener la norma, los cuales lejos de evidenciar pérdidas en los CDA, no solo generarían márgenes razonables de utilidad, sino que permitirían satisfacer un interés general como lo es la seguridad vial. Igualmente, resaltó que, en otras providencias, esta Corporación había advertido la ausencia del requisito de especificidad frente a una argumentación sustancialmente similar a la expuesta en la demanda.²

4. De otro lado, el solicitante precisó que, pese a que en su intervención durante el trámite de constitucionalidad hizo mención de una serie de argumentos que contrarrestaban el escrito de demanda, no fueron objeto de pronunciamiento en la Sentencia C-470 de 2023. En tal sentido, alegó que la situación jurídica resuelta por la Corte Constitucional no solo desconoció el derecho de contradicción y defensa de los intervinientes que presentaron argumentos en favor de la constitucionalidad de la norma, sino que además, la afectación económica resulta ser incierta, pues no existe medio disuasorio alguno que indique con certeza que la carga económica es excesiva.

5. *Asociación de Motociclistas de Colombia – ASOMOCOL*. El 10 de abril de 2024, ASOMOCOL solicitó la nulidad de la Sentencia C-470 de 2023 al estimar que la providencia incurrió en: (i) una elusión arbitraria del análisis de asuntos de relevancia constitucional; (ii) incongruencia entre la parte considerativa y resolutive de la sentencia; (iii) cambio del precedente jurisprudencial y (iv) desconocimiento del precedente de la Corte sobre el alcance del juicio de constitucionalidad.

6. En cuanto a la elusión arbitraria del análisis de asuntos de relevancia constitucional, el solicitante señaló que la sentencia omitió ocuparse de un problema constitucional como lo es el régimen tarifario de la revisión técnico-mecánica, al tiempo que realizó una indebida valoración probatoria sobre la afectación al patrimonio de los CDA por la obligación de tomar la póliza de responsabilidad civil. Lo anterior, toda vez que la Sala Plena, para estimar la supuesta desproporción de la medida y su incompatibilidad con el artículo 333 Superior, solo tomó como referencia los valores certificados por la compañía Seguros Mundial, que están

¹ El solicitante, además indicó que otras demandas en contra de la misma norma se inadmitieron y citó el expediente D-15145.

² El solicitante, para el efecto, citó el expediente D-15201.

basados en la propuesta de póliza en desarrollo de la Ley 2251 de 2022 aportado por ASO-CDA y no los valores certificados por la misma compañía aseguradora, pero en desarrollo de la Ley 2283 de 2023, aportados por ALCOCDA.

7. Esto tiene gran trascendencia porque, a su juicio, los CDA tienen formas de recuperar los gastos administrativos, los gastos operativos y los gastos de otra índole, como el de tomar la póliza, método que explicó el propio Ministerio de Transporte. De acuerdo con la entidad, se deben llevar a los costos esos gastos en los cuales incurran, esto quiere decir, que para recuperar los costos se debe utilizar el margen de la tarifa regulada “*piso – techo*”, sin generar un nuevo sobre costo al usuario. Por consiguiente, no existe ninguna afectación económica para los CDA, pues siempre ha sido considerado el valor de la nueva póliza en el rango de precios.

8. Respecto de la supuesta grave incongruencia entre la parte motiva y resolutive de la sentencia, el solicitante precisó que la Sala Plena eludió analizar que los CDA solo pueden cobrar a sus usuarios por la inspección y revisión técnico-mecánica de sus vehículos unas tarifas que estén en un rango de un piso y un techo determinado por el Ministerio del Transporte. Razón por la cual, en el régimen de tarifa regulada, ya están incluidos todos los costos y gastos de los CDA y tienen un margen de ganancia asegurado.

9. Así las cosas, el solicitante indicó que el sentido del fallo tiene una conclusión basada en una interpretación errada de la expresión “*sin incurrir en sobre costo o cargo adicional para el usuario*”, ya que la Sala Plena tomó esa regla como una obligación de los CDA, la cual debe asumirse del patrimonio de su empresa, pero ello no es así, porque el margen de ganancia está asegurado en la banda de precios “*piso-techo.*”

10. Igualmente, alegó que existe incongruencia en la motivación del test de proporcionalidad leve, la cual tiene suficiente incidencia en el sentido del fallo. Pues bien, la Sala determinó que la medida tiene una finalidad legítima, pero concluye contradictoriamente que la medida es desproporcionada e injustificada de cara al artículo 333 de la Constitución. En este orden de ideas, señaló que la sentencia incurrió en una valoración indebida de argumentos ante la ausencia de pruebas, pues evaluó razonamientos de onerosidad y costos que no son reales, ya que no es cierto que la norma cuestionada genere unos costos que deben ser asumidos por los CDA sin posibilidad de recuperarlos.

11. Respecto del cambio de precedente, el solicitante afirmó que la demanda era evidentemente inepta y que ante ello la Sala Plena de la Corte Constitucional debió declararse inhibida para decidir. Esto, en atención a que en su opinión, la demanda no cumplía con los requisitos de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, los cuales son indispensables para habilitar el examen de fondo por parte de la Corte. Sin embargo, la Sala Plena en esta ocasión decidió hacer un análisis de fondo y desconocer su propia jurisprudencia, incurriendo también en un desconocimiento

del precedente sobre el análisis de procedencia en este tipo de acciones y los mínimos argumentos que se deben observar, como lo señaló en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, entre otras.

12. Sobre el particular, el solicitante manifestó que contrario a lo señalado en la demanda, la norma cuestionada en ninguna parte hace referencia a una interferencia en los asuntos internos de la empresa ni impide que los CDA perciban un beneficio económico razonable por tener que constituir una póliza de seguro. Además, señaló que toda la argumentación de la demanda hace parte de las evaluaciones personales del actor y no corresponde al contenido real y material de la norma. Por tanto, la Corte desconoció el debido proceso de la parte interesada y de los intervinientes, al producir un fallo con un alto impacto negativo y con efectos regresivos para quince (15) millones de usuarios propietarios y conductores que ya contaban con una garantía social y estaban recibiendo el beneficio de la cobertura universal asegurada por la póliza de responsabilidad civil establecida en la Ley 2283 de 2023.

C. Coadyuvancia

13. El 10 de abril de 2024, el director general del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño señaló que coadyuva los argumentos de nulidad presentados por ALCOCDA, toda vez que el trámite que surtió la Sentencia C-470 de 2023 contiene yerros procesales que menoscaban el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, pues se evidencia una carencia de sustento probatorio frente a la afectación económica alegada.

D. Actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional durante el trámite del incidente de nulidad

14. Mediante Oficio SGC-381/24 del 12 de abril de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó a los intervinientes dentro del proceso D-15.149, las solicitudes de nulidad formuladas contra la Sentencia C-470 de 2023.³ Posteriormente, mediante informe del 25 de abril de 2024, la Secretaría reportó que se recibieron cuatro escritos, los cuales se relacionan a continuación.

15. El 15 de abril de 2024, Harold Sua Montaña señaló que la demanda presentada en contra del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 no cumplía con el requisito de carga argumentativa, elemento que se exige para que la Corte Constitucional profiera una decisión de fondo. En todo caso, afirmó que el estudio de la presente nulidad carece de imparcialidad objetiva, al estar en cabeza de quienes profirieron la decisión objeto de cuestionamiento.

³ De conformidad con el artículo 106 del Reglamento de la Corte Constitucional, y la instrucción impartida por la Sala Plena en sesión del 8 de julio de 2021, se procedió a comunicar a los interesados las solicitudes de nulidad formuladas contra la sentencia de la referencia.

16. El 17 de abril de 2024, Carlos Augusto Rojas Neira, en calidad de demandante de la acción pública de constitucionalidad que culminó con la Sentencia C-470 de 2023, y de apoderado de la Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor (ASO-CDA), la Corporación Iberoamericana de Seguridad Vial (CISVI) y la Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito (ACEDAN)⁴ manifestó que las nulidades propuestas por ASOMOCOL y ACOLCDA pretenden reabrir un debate concluido en el que se resolvieron los cuestionamientos señalados por el mencionado solicitante. Pues en la citada sentencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional tuvo en consideración las tarifas *piso – techo* reguladas por el Ministerio de Transporte en la revisión técnico-mecánica, para lo cual no solamente tuvo en cuenta todas las intervenciones presentadas en el trámite de constitucionalidad, sino que dispuso la práctica de pruebas a la ONAC y al Ministerio del Transporte.

17. El 23 de abril de 2024, FENALCO rechazó las solicitudes de nulidad presentadas en contra de la Sentencia C-470 de 2023. Consideró que los mencionados escritos pretenden reabrir el debate de lo estudiado y decidido por la Corte Constitucional, desatendiendo lo previsto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, pues un incidente de nulidad no es un mecanismo que pueda atentar contra la inmutabilidad de la cosa juzgada constitucional. De otro lado, expresó que la solicitud de nulidad incumple con el requisito de carga argumentativa, pues no existe violación al debido proceso por no haberse examinado una a una las opiniones expresadas por alguno de los intervinientes.

18. El 24 de abril de 2024, el ciudadano José Alejandro Márquez Ceballos indicó que ACOLCDA tuvo todo el trámite de constitucionalidad para alegar la supuesta ineptitud de la demanda y no lo hizo durante su intervención, pues solo con ocasión de un salvamento de voto propuso esos argumentos como suyos.

19. Es de aclarar que en ninguno de los cuatro escritos anteriores se manifiesta que se coadyuva alguna de las solicitudes de nulidad, por lo que no serán estudiados como tales.⁵

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

20. De conformidad con lo previsto en el artículo 49 del Decreto Ley 2067 de 1991 y el artículo 106 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala Plena de la Corte

⁴ Carlos Augusto Rojas Neira presentó un escrito adicional en el que ratificó que actuaba a nombre propio y en representación de Corporación Iberoamericana de Seguridad Vial (CISVI) y la Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito (ACEDAN).

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Auto 243 de 2023.

Constitucional es competente para decidir los incidentes de nulidad que se promueven contra los procesos y las sentencias proferidas por esta Corte.⁶

B. Procedencia del incidente de nulidad de los procesos y de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional

21. El artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, “*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”, en su inciso primero dispone que contra las sentencias de la Corporación “*no procede recurso alguno*”, al tiempo que, en el segundo inciso determina que “[l]a nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional solo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el pleno de la Corporación anule el proceso.”

22. Así, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 49, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha señalado que es posible solicitar la nulidad de los procesos ante la Corte “*antes de proferido el fallo*”, solamente por “*irregularidades que impliquen violación del debido proceso.*” Lo anterior, a partir de una interpretación armónica del artículo referido, de la normativa procesal y conforme a la eficacia del derecho fundamental al debido proceso. La Corte Constitucional ha considerado que excepcionalmente procede la nulidad de sus decisiones cuando verifica la existencia de una violación indudable, probada, notoria, significativa y trascendental del derecho al debido proceso que tenga repercusiones sustanciales y directas sobre la decisión o sus efectos.

23. Ahora, la Corte también ha planteado, en ciertas hipótesis excepcionales y previo cumplimiento de una exigente carga argumentativa, la procedencia de la nulidad contra sus sentencias en control abstracto se torna más exigente toda vez que la acción pública de inconstitucionalidad no versa sobre derechos subjetivos de las partes. Además, en concordancia con el diseño previsto en el texto superior, las sentencias de constitucionalidad «adquieren carácter definitivo, inmutable y con efectos *erga omnes*, pues son de obligatorio cumplimiento tanto para las autoridades como para los particulares». Por ello, la Sala Plena ha dicho que tales sentencias gozan de «estabilidad superlativa y que solo es posible solicitar la anulación de una sentencia de constitucionalidad, en casos excepcionalísimos, y ante violaciones ostensibles y probadas del artículo 29 superior».⁷

24. En estas oportunidades,⁸ ha sido clara en señalar que: (i) las nulidades no son un recurso contra las providencias de esta Corte y, (ii) su procedencia, como

⁶ Sobre la competencia de la Sala Plena, ver también, el artículo 106 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015) y los autos 008 de 1993, 033 de 1995, 015 de 2004, 048 de 2006, 025 de 2007, 050 de 2008, 064 de 2009, 027 de 2010, 018 de 2011, 538 de 2015, 180 de 2016, 049 de 2017, 547 de 2018, 068 de 2019, 108 de 2020 y 393 de 2020.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Auto547 de 2024.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Autos A-325 de 2009 y A-140 de 2014.

excepción, está restringida a la violación del debido proceso.⁹ Este carácter excepcional se funda en la protección del principio de seguridad jurídica y en la naturaleza de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, que exigen la defensa de la cosa juzgada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 243 de la Constitución.¹⁰

25. En consecuencia, (i) la solicitud de nulidad de una sentencia de constitucionalidad no es un recurso contra ella, pues esta posibilidad está expresamente prohibida por la ley. Por el contrario, se trata de una petición que da lugar a un incidente especial, propio del procedimiento constitucional y dirigido a subsanar las eventuales irregularidades contenidas en el proceso o en la sentencia y no para reabrir el debate.¹¹ Tampoco (ii) sirve para cuestionar la posición jurídica que resolvió el problema jurídico ni es medio para proponer nuevas controversias. La inconformidad frente al sentido del fallo,¹² sus fundamentos teóricos, probatorios o procesales,¹³ así como su redacción o estilo argumentativo, no son motivos para anular una providencia. De modo que, es (iii) un incidente que procede solo ante presuntas irregularidades de tal magnitud que vulneren el derecho fundamental al debido proceso,¹⁴ por lo que, (iv) quien solicita la nulidad debe explicar de manera clara y detallada los preceptos constitucionales transgredidos y su incidencia en la decisión adoptada.¹⁵

26. En conclusión, la declaratoria de nulidad derivada de la sentencia de la Corte Constitucional tiene características muy particulares, para situaciones especialísimas y excepcionales, que exigen del solicitante del incidente argumentos y fundamentos jurídicos que demuestren, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales previstas en el Decreto 2067 de 1991, hayan sido quebrantadas de manera notoria y flagrante.¹⁶ De manera que, el incidente de nulidad promovido contra los procesos luego de proferida la sentencia de control abstracto, se hace más estricto, toda vez que, el solicitante debe demostrar de manera suficiente que: (i) la violación del derecho subjetivo al debido proceso existió, en el marco de un sumario carente de partes, y (ii) que la alegada afectación del artículo 29 superior se deriva directamente de la sentencia acusada.¹⁷

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 162 de 2003.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Auto 031A de 2002 al resolver la solicitud de nulidad de la Sentencia T-1267 de 2001.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 033 de 1995, en el que se rechazó por improcedente la solicitud de nulidad presentada contra la Sentencia T-396 de 1993, toda vez que el peticionario pretendía obtener, mediante una nulidad parcial, la modificación de la parte resolutoria de la sentencia, sin esbozar argumento alguno que conduzca siquiera a la posible existencia de una nulidad.

¹² Cfr. Corte Constitucional. Auto 238 de 2012, citando apartes del auto 264 de 2009.

¹³ En el Auto 149 de 2008 esta Corte explicó: “Lo expuesto, significa que no es suficiente el expresar razones o interpretaciones diferentes a las de la Sala que obedezcan al disgusto o inconformismo de la solicitante con la decisión adoptada”.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional. Auto 063 de 2004, en el que se denegó la solicitud de nulidad interpuesta contra la Sentencia SU-1159 de 2003, al concluir la Corte que no se presentó una irregularidad *evidente* que determinara la vulneración al debido proceso del solicitante.

¹⁵ Cfr., Corte Constitucional. Auto 588 de 2016 y Autos del 22 de julio de 1995 y del 18 de mayo de 2004.

¹⁶ Cfr., Corte Constitucional. Auto 1068 de 2021.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, Auto 068 de 2019.

C. Presupuestos de procedencia de la nulidad

27. El carácter excepcional de la nulidad da lugar a la exigencia de dos tipos de criterios de procedencia: (i) *presupuestos formales* y (ii) *presupuestos materiales o sustanciales*.¹⁸ Estas exigencias, desarrolladas y delimitadas por la jurisprudencia constitucional, son de obligatorio cumplimiento para la procedencia de la nulidad, por lo que deben acreditarse conjuntamente todos los requisitos formales y por lo menos uno de los supuestos sustanciales.

Presupuestos formales

28. La Corte, desde su jurisprudencia más temprana, ha exigido la concurrencia de los requisitos formales de procedencia so pena del rechazo de plano de la solicitud.¹⁹ Estos son: *legitimación en la causa, presentación oportuna y argumentación suficiente*.²⁰

29. *Legitimación por activa para solicitar la nulidad del trámite*. La solicitud de nulidad debe ser presentada por (i) el actor, (ii) el Procurador General de la Nación, (iii) los ciudadanos que hubieren intervenido oportunamente dentro del término de fijación en lista y (iv) los ciudadanos que hayan sido vinculados al proceso de formación de la norma.²¹ Cualquier otro ciudadano, carece de legitimación para presentar la antedicha solicitud y, si lo hace, ésta será manifiestamente improcedente.

30. *Presentación oportuna de la solicitud*. Cuando se solicita la nulidad de una sentencia dictada como resultado de una acción pública de inconstitucionalidad, ésta debe presentarse dentro de los 3 días siguientes a su notificación por la Secretaría General. En los procesos de constitucionalidad, el conteo de término inicia al día siguiente de la desfijación del edicto.²² Cualquier solicitud de nulidad autónoma que se presente con posterioridad, será manifiestamente improcedente.

31. *Carga argumentativa mínima*. En este caso, se exige al peticionario: (i) que presente cuál es la violación del debido proceso de manera clara, expresa, precisa, pertinente y suficiente, así como las circunstancias que la configuran; (ii) que demuestre que la violación es ostensible, probada, significativa y trascendental; y

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 047 de 2018.

¹⁹ Sobre la concurrencia de los requisitos formales, ver: Corte Constitucional, autos 097 de 2013 y 011 de 2011.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Auto 188 de 2014 y 272 de 2020.

²¹ Cfr. Corte Constitucional. Autos 547 de 2018, 393 de 2020 y Auto 043 de 2021.

²² De acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2067 de 1991, “(...) [l]a sentencia se notificará por edicto (...)”. En el Auto 043 de 2021, se precisó: “Aun así es claro que el comunicado no reemplaza el texto completo de la sentencia, por lo que no releva a la Corte de la obligación de fijarlo y realizar su posterior notificación. Debe tenerse en cuenta que la notificación de la sentencia (art. 16, Decreto 2067 de 1991) y el término de ejecutoria que corre desde la desfijación del edicto, “son intrascendentes para la determinación de los efectos temporales del fallo”, aunque permiten establecer el término para presentar la solicitud de **nulidad de la sentencia** por violación del debido proceso, nulidad que, de llegar a decretarse, torna inválida la decisión “desde el momento de su emisión” y conduce a la adopción de un nuevo fallo.” Véanse también los Autos 547 de 2019, 068 de 2019, 393 de 2020 y A700 de 2021, entre otros.

(iii) que explique cómo esa violación incide en la decisión adoptada.²³ Al respecto, debe justificar que la violación se generó como consecuencia directa de la sentencia proferida en el marco del control abstracto de inconstitucionalidad, ya que este tipo de providencias no resultan de un sumario contradictorio, que genere relaciones procesales, ni se trata de una controversia en torno a intereses particulares, sino de una acción pública en la cual existe sólo un interés común a todos aquellos que intervienen en ella: la defensa de la Constitución.²⁴ Para efectos de esta argumentación, “[n]o son suficientes razones o interpretaciones jurídicas diferentes a las contenidas en la sentencia censurada, que obedezcan al disgusto e inconformidad del solicitante con la decisión”,²⁵ pues solo constituyen meras apreciaciones connaturales a su desacuerdo.²⁶

32. En estos escenarios de sentencias proferidas con ocasión del control abstracto de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ha exigido una carga argumentativa más estricta, ya que la problemática no versa sobre derechos subjetivos de las partes, y tiene un carácter aún más excepcional la violación al debido proceso.²⁷

Presupuestos materiales

33. Además de los presupuestos formales de procedencia de la solicitud de nulidad la Corte ha definido unas situaciones materiales en las que la violación del derecho al debido proceso se considera grave y significativa.²⁸ A continuación se enuncian estos eventos:

34. *Desconocer la regla de las mayorías.* Las sentencias de la Corte deben dictarse con base en su aprobación por las mayorías previstas en la ley. En este sentido, debe destacarse que el artículo 54 de Ley 270 de 1996 prevé que “[t]odas las decisiones de las Corporaciones judiciales en pleno o cualquiera de sus salas o secciones deban tomar, requerirán para su deliberación y decisión, de la asistencia y voto de la mayoría de los miembros de la Corporación, sala o sección”. Y también debe ponerse de presente que el artículo 14 del Decreto 2067 de 1991 dispone que: “[l]as decisiones sobre la parte resolutive de la sentencia deberán ser adoptadas por la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional. Los considerandos de la sentencia podrán ser aprobados por la mayoría de los asistentes”.²⁹

35. *Incongruencia entre las consideraciones y la decisión.* Las sentencias de la Corte deben ser coherentes en su contenido, de tal manera que ellas no pueden generar incertidumbre sobre la decisión adoptada y sobre su fundamento. La incongruencia se presenta cuando las decisiones se tornan inteligibles, al haber una

²³ Cfr. Corte Constitucional. Auto 700 de 2021.

²⁴ Cfr. Corte Constitucional. Auto 423 de 2020.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional. Auto 185 de 2012.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional. Auto 059 de 2012.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional. Autos 068 de 2019 y 393 de 2020.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional. Autos 031A de 2020 y 230 de 2020.

²⁹ Cfr., Corte Constitucional. Auto 700 de 2021.

abierta contradicción entre sus consideraciones y la decisión, o por no existir en las consideraciones ningún argumento que fundamente la decisión. La Corte ha explicado que este evento “*se configura en aquellos eventos en los cuales existe incertidumbre respecto de la decisión adoptada, por ejemplo ante decisiones anfibológicas o ininteligibles, por abierta contradicción o cuando carece en su totalidad de argumentación en su parte motiva. Sin embargo, ello no quiere decir que los criterios que se utilizan para la adecuación de la sentencia (respecto de la redacción o la argumentación) o el estilo de los fallos (más o menos extensos en el desarrollo de la argumentación), vulneren el debido proceso.*”³⁰

36. Eludir de manera arbitraria y trascendente el análisis de asuntos de relevancia constitucional. La Corte tiene la facultad de delimitar su análisis, para circunscribirlo a los elementos fácticos y jurídicos que considere relevantes para la decisión. No obstante, en algunos eventos excepcionales, el omitir por completo el examen de argumentos, medios de prueba u otros elementos jurídicos, siempre que éstos sean de relevancia constitucional y, además, de haber sido analizados habrían llevado a una decisión diferente, configura una violación grave y significativa al debido proceso.³¹

37. Desconocer la cosa juzgada constitucional. Las sentencias de la Corte, en virtud de lo previsto en el artículo 243 de la Carta, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Por ello, no es posible desconocer los fallos ya proferidos, ya que eso podría derivar en una extralimitación en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Corporación.³²

D. La coadyuvancia en el incidente de nulidad

38. En términos generales se denomina coadyuvante a la persona que interviene en un proceso velando por sus intereses legítimos pero en una posición subordinada a una de las partes principales a la que ayuda de forma instrumental, adhiriéndose a sus pretensiones y sin poder actuar con autonomía respecto de ella.³³

39. En el Decreto 2067 de 1991 esta figura no está prevista para los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. Ante dicho vacío normativo, la jurisprudencia constitucional ha admitido la coadyuvancia en el incidente de nulidad, derivado de una sentencia de la Corte Constitucional.³⁴ Para

³⁰ Cfr. Corte Constitucional. Auto 030 de 2018. Véase también el Auto 157 de 2015.

³¹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 150 de 2017.

³² Cfr. Corte Constitucional. Autos 547 de 2018 y 393 de 2020.

³³ Cfr. Corte Constitucional. Auto 513 de 2015.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional, Autos 386 de 2016, 523 de 2016 y 186 de 2017. En estos autos, la Sala Plena precisó que son aplicables a las solicitudes de nulidad las mismas reglas generales de la coadyuvancia en materia del proceso de acción de tutela. En concreto en el Auto 053 de 2017 dispuso: “[a]unque la coadyuvancia tiene una habilitación expresa en materia de tutela, esta Corporación considera que idéntica facultad puede ser empleada en el trámite de una nulidad, siempre y cuando esta cumpla con los requisitos del artículo 71 del Código General del Proceso, estos son: (i) logre probarse o evidenciarse el interés del coadyudante en la decisión sobre la cual se solicita su nulidad y (ii) su solicitud pueda vincularse a una nulidad allegada a esta Corporación por los sujetos legítimamente habilitados para ello.” Al respecto de esta cita, si bien el fundamento citado corresponde a asuntos de tutela, la Sala Plena entiende

tal efecto, será necesario acreditar uniformidad con la posición del solicitante de la nulidad; de lo contrario, se apreciará como un escrito independiente, por cuanto la manifestación de coadyuvar no puede suponer una transformación radical de lo establecido en la solicitud de nulidad, a partir de nuevas pretensiones o razones cardinalmente distintas a las presentadas por el nulicitante.

40. En cuanto a la uniformidad, se resalta que la misma se relaciona con la *oportunidad* para coadyuvar, toda vez que si el incidente de nulidad se presenta dentro del término de ejecutoria, la coadyuvancia también será oportuna con independencia de la fecha de radicación del respectivo escrito. Ello se debe, a por lo menos tres razones: (i) no existe un término legal para coadyuvar un incidente de nulidad; (ii) la Corte en los autos 523 de 2016 y 186 de 2017 no ha exigido un plazo específico para presentar este tipo de escritos y, (iii) de acuerdo con el concepto de coadyuvancia, esta intervención se encuentra subordinada al incidente principal.³⁵

E. Análisis del caso concreto

41. Legitimación. La Corte constata que tanto ALCOCDA como ASOMOCOL tienen legitimación por activa para promover la solicitud de la referencia, toda vez que fueron intervinientes en el proceso de control abstracto dentro del término de fijación en lista.³⁶ De otro lado, respecto del escrito presentado por la Universidad de Nariño, la Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra configurada la coadyuvancia al advertir uniformidad en su argumentación de cara a la posición de ALCOCDA. Así, en ambos escritos alegaron presuntos yerros procesales consistentes en que: (i) el escrito de demanda vulneraba el debido proceso por cuanto carecía de pruebas para demostrar el menoscabo económico en los CDA; (ii) la Sentencia C-470 de 2023 omitió incluir en el análisis los argumentos expuestos por los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma cuestionada y (iii) ausencia de elementos probatorios para evidenciar que la medida impuesta en el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 era desproporcionada.

42. Oportunidad. La Sentencia C-470 de 2023 fue notificada mediante Edicto No. 055 fijado el día 3 de abril de 2024 y desfijado el 5 de abril de 2024. Por tanto, su ejecutoria se surtió durante los días 8, 9 y 10 de abril de 2024.³⁷ Las solicitudes de

que las reglas de la coadyuvancia también son aplicables en el marco de los incidentes de nulidad adelantados en contra de procesos de control abstracto de inconstitucionalidad.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional, Auto 401 de 2020.

³⁶ Cfr. Corte Constitucional. Auto 547 de 2024. “[E]n los procesos de control abstracto de constitucionalidad, se encuentran legitimados para solicitar la nulidad: (i) el demandante; (ii) el procurador general de la Nación o quien, en nombre de la entidad, haya presentado el respectivo concepto; (iii) las personas naturales y jurídicas que intervinieron en el proceso durante el término de fijación en lista y (iv) quien hubiere dictado la norma o participado en su elaboración, en los términos de los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991. // En este orden, «los terceros afectados directamente por una decisión cuentan con legitimidad activa para presentar solicitudes exclusivamente frente a decisiones de tutela, no así en el caso de procesos de constitucionalidad». Igualmente, carecen de legitimación en la causa quienes, únicamente, hayan participado en el proceso en calidad de invitados o expertos mediante la presentación de un concepto, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991”.

³⁷chrome-

nulidad presentadas por ALCOCDA y ASOMOCOL fueron presentadas, el 5 y 10 de abril del año en curso, respectivamente. En cuanto a la coadyuvancia, el escrito fue radicado por la Universidad de Nariño el 10 de abril de 2024. Así, se tiene por cumplido este presupuesto tanto por los solicitantes del incidente como por la coadyuvante.³⁸

43. Carga argumentativa. Los escritos de nulidad presentados por ALCOCDA y ASOMOCOL no cumplen con el deber de argumentación que se exige para que proceda la nulidad de las providencias proferidas por la Corte Constitucional en sede de control abstracto, de acuerdo con los fundamentos que pasan a exponerse.

44. ALCOCDA señaló que la Sentencia C-470 de 2023 es nula dado que la demanda debió declararse inepta (supra 2-4). Al respecto, es importante destacar que el incidente de nulidad no es una oportunidad para reabrir el debate concluido en la Sentencia C-470 de 2023. En este sentido, la Sala advierte que los argumentos pretenden que la Corte se refiriera sobre una cuestión agotada en la sentencia, y en la cual encontró acreditados los requisitos mínimos para la conformación de un cargo. Así las cosas, la Corte evidencia que las razones no tienen por objeto demostrar vulneración alguna al debido proceso. Por lo tanto, la Sala Plena procederá a rechazar la solicitud de nulidad por falta de carga argumentativa.

45. Por su parte, ASOMOCOL en su solicitud de nulidad adujo que se configuraban las siguientes hipótesis de nulidad:

46. Elusión arbitraria del análisis de asuntos de relevancia constitucional. *“La Corte Constitucional ha establecido que, esta causal se estructura siempre que se compruebe que la sentencia omitió por completo el estudio de asuntos relevantes, por lo que, si se hizo un análisis particular sobre la materia, no procede el examen para la corrección de dichos argumentos, en tanto implicaría un nuevo escrutinio jurídico. Así, para acreditar la configuración de esta causal, el solicitante debe demostrar (i) que la sentencia incurrió en una omisión arbitraria o irrazonable, (ii) respecto de un asunto que reviste relevancia constitucional —no legal ni de conveniencia—, y (iii) que, si tal asunto hubiese sido analizado, la decisión habría sido distinta. Sobre el primer y segundo elementos, se ha señalado que la relevancia tiene relación, no con la significancia constitucional de un asunto, sino con la materia omitida en el análisis de constitucionalidad y su necesidad imprescindible para resolver correctamente los problemas jurídicos o las cuestiones planteadas en la demanda. Por su parte, la omisión arbitraria o irrazonable se estructura cuando aquel asunto relevante y necesario es omitido sin justificación alguna”.*³⁹

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/edictos/EDICTO%20No.%20055%20-%2003%20DE%20ABRIL%20DE%202024.pdf.

³⁸ *Supra* 41.

³⁹ *Cfr.*, Corte Constitucional, Auto 822 de 2024.

47. Conforme con lo anterior, en sede de control abstracto, la invocación de esta causal resultará improcedente:

- (a) cuando lo que se pretende es que la sentencia hubiera hecho “una presentación exhaustiva de todas las razones constitucionales que podrían justificar una decisión, en tanto no es ese un deber cuando del control constitucional se trata. Lo anterior sucede porque la Sala Plena de la Corte Constitucional puede delimitar el análisis de constitucionalidad de una norma de manera explícita, pero también de forma tácita, hecho este que autónomamente considerado no genera violación al debido proceso;
- (b) cuando lo omitido haya sido la definición de situaciones concretas o la aprobación de órdenes para proteger derechos subjetivos, pues esto es ajeno al control abstracto de constitucionalidad;
- (c) cuando lo supuestamente no considerado por la Corte obedezca a interpretaciones subjetivas o suposiciones sobre la verdadera decisión que se cuestiona (requisito de certeza) o a la falta de aplicación de una metodología o test determinado para la solución del problema jurídico propuesto;
- (d) también será improcedente cuando el reproche no se dirige a evidenciar una eventual vulneración del derecho fundamental al debido proceso, sino a poner de presente por qué la decisión adoptada sería incorrecta”, así como a “controvertir la manera como la Corte Constitucional abordó el estudio del problema jurídico y falló;
- (e) cuando la materia no considerada por la Sala Plena haya sido la eficacia o implementación de la norma; y finalmente,
- (f) no podrá sostenerse la existencia de esta causal a partir de una confusión entre una decisión inhibitoria, plenamente justificada, y la elusión de asuntos de relevancia constitucional, así como tampoco de la falta de realización de una audiencia pública durante el trámite del proceso”.⁴⁰

48. La Sala advierte que bajo este evento de nulidad, las razones ofrecidas por el solicitante no buscan garantizar el debido proceso, sino controvertir la manera como la Corte Constitucional abordó el estudio del problema jurídico y falló en la sentencia. En efecto, se pretende que la Corte reabra el trámite a fin de que vuelva sobre los argumentos expuestos por algunos de los intervinientes sobre la tarifa de la revisión técnico-mecánica y la verificación de su valor, de acuerdo con el esquema “*piso – techo*”. Sobre el particular, la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que, el trámite de nulidad no se encuentra diseñado para volver a debatir sobre un asunto ya fallado respecto de la corrección del juicio, sino para verificar ostensibles y graves vicios en la validez de la sentencia,⁴¹ algo que, de ninguna forma fue expuesto en el presente caso.

⁴⁰ Cfr., Corte Constitucional, Auto 874 de 2024.

⁴¹ Cfr., Corte Constitucional, Auto 406 de 2020.

49. La Sala además encuentra que se presenta una improcedencia de la solicitud de nulidad conforme con los supuestos previstos en los literales a) y d) del fundamento jurídico 47, comoquiera que el actor cuestiona una indebida valoración probatoria, toda vez que presuntamente la sentencia C-470 de 2023 no consideró los valores certificados por la compañía Mundial Seguros, los cuales fueron presentados por ALCOCDA.

50. La Sala estima que sugerir una valoración probatoria en particular desconoce el alcance de la nulidad, pues no es posible que en el trámite incidental se pretendan reemplazar las consideraciones que razonablemente expuso la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-470 de 2023, las cuales se basaron en datos allegados al expediente por entidades expertas. Por lo tanto, la decisión se encuentra cobijada por la garantía de la autonomía judicial prevista en el artículo 228 de la Constitución.⁴² En todo caso, es importante destacar que el escrito de nulidad (i) no aclara por qué los valores mencionados podrían ser comparables, especialmente considerando que las cifras presentadas en el mencionado informe incluían el precio de la póliza sin IVA; (ii) no se indica por qué el certificado emitido por una única aseguradora debería ser suficiente para refutar la información utilizada en la sentencia; y (iii) no se justifica cómo la presunta omisión en el análisis del documento alegado condujo a un fallo diferente al que se habría emitido, si dicho documento hubiese sido considerado.

51. La Sala considera importante reiterar que en el control abstracto de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional, no está obligada a realizar una presentación exhaustiva de cada uno de los razonamientos expuestos por los intervinientes en el trámite, toda vez que tiene la competencia para delimitar el análisis de constitucionalidad, pues “*como consecuencia del poder de dirección del proceso y de la garantía de independencia judicial, el juez constitucional valora las pruebas de acuerdo con su sana crítica y no según los criterios de suficiencia que el interesado en la decisión (llámese parte, demandante, Ministerio Público, grupo de interés o tercero) tenga*”.⁴³ En consecuencia, la Sala advierte que la solicitud de nulidad no se presentó sobre un examen integral de los argumentos de la sentencia C-470 de 2023, sino sobre puntos particulares que el solicitante considera omitidos, lo cual sugiere una reapertura del debate probatorio y argumentativo agotado en la mencionada sentencia y por tanto, su improcedencia.

52. *Incongruencia entre la parte considerativa y resolutive de la sentencia.* En esta segunda hipótesis, el solicitante aduce que la sentencia interpretó de forma errada la expresión “*sin incurrir en sobrecosto o cargo adicional para el usuario*” contenida en la norma cuestionada, y señaló en el test leve de proporcionalidad que la medida era legítima, pero concluyó que era desproporcionada. Para la Sala, el

⁴² Artículo 228. “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será descentrado y autónomo.”

⁴³ Cfr. Corte Constitucional Auto 393 de 2020.

primer argumento del solicitante que recae sobre la interpretación que debe seguir la Corte, pretende reabrir el debate jurídico que culminó con el fallo mencionado, más no formular una verdadera incongruencia entre la parte motiva y la resolutive. Esto, toda vez que el solicitante se limita a mostrar una posición divergente de la adoptada en la sentencia atacada, pero no explica por qué ello puede conllevar a una vulneración del debido proceso, lo que incumple con el deber de carga argumentativa requerida para proceder a un estudio de fondo.

53. Evento denominado “cambio del precedente jurisprudencial y desconocimiento del precedente de la Corte sobre el alcance del juicio de constitucionalidad”. En cuanto estos argumentos, ASOMOCOL se refirió a las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005. No obstante, (i) no identificó ni argumentó cómo esas decisiones se aplican a la solución del caso resuelto en la Sentencia C-470 de 2023; (ii) no demostró la exigencia de un precedente aplicable; (iii) no evidenció el cambio de la jurisprudencia constitucional, así como tampoco (iv) advirtió la *ratio decidendi* de las sentencias que forman parte de la jurisprudencia en vigor de cara la *ratio decidendi* de la sentencia cuya nulidad se alega. En efecto, pese a que señaló que la Sala Plena de la Corte Constitucional desconoció su propio precedente sobre el análisis de procedencia, no mostró como las providencias citadas tienen semejanza con el tema estudiado en la Sentencia C-470 de 2023. De manera que, el solicitante de la nulidad no indicó las razones por las cuales constituyen verdaderos precedentes para el análisis de procedencia que se cuestiona; así como tampoco mostró la similitud de los cargos revisados en cada una de esas providencias, máxime si se tiene en consideración que las sentencias a las que se alude en la solicitud de nulidad se refieren a la conceptualización de los requisitos mínimos para estructurar cargos en las demandas de inconstitucionalidad, los cuales deben analizarse en cada caso en concreto.

54. Esta Corte, mediante Auto 134 de 2019 precisó que la carga argumentativa para la identificación del precedente “*no se cumple con la sola enunciación de las sentencias sino que exige la identificación de su ratio decidendi, que permita establecer el desconocimiento del precedente.*” Así las cosas, ASOMOCOL en su solicitud se circunscribió a señalar algunas providencias de la Corte Constitucional, sin indicar la forma cómo aquellas obligan a la Corte a aplicar una determinada regla de decisión en el caso concreto, teniendo en cuenta las particularidades del asunto analizado.

55. En suma, la Corte concluye que de conformidad con lo antes señalado, tanto la solicitud de nulidad presentada por ALCOCDA como por ASOMOCOL incumplen con el presupuesto de argumentación. Por tanto, se rechazarán por falta de carga argumentativa. A su vez, en tanto que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, la coadyuvante está atada al resultado de la solicitud de nulidad presentada por ALCOCDA.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional, Auto 1770 de 2022. “la Sala reitera que las coadyuvancias presentadas en el marco del incidente de nulidad de una sentencia de constitucionalidad, siguen la suerte de la solicitud principal. En esa medida,

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR las solicitudes de nulidad de la Sentencia C-470 de 2023 presentadas por ALCOCDA y ASOMOCOL, así como la coadyuvancia desplegada por la Universidad de Nariño, por incumplimiento del requisito de carga argumentativa.

SEGUNDO.- COMUNICAR, por medio de la Secretaría General de la Corte, el contenido de esta decisión, indicando que contra esta no procede recurso alguno.

Comuníquese y cúmplase.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

teniendo en cuenta que todas las solicitudes de nulidad serán rechazadas por falta de legitimidad, no hay lugar a un pronunciamiento particular sobre las coadyuvancias.”



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

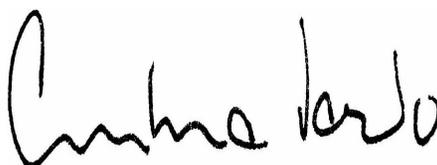


JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Ausente con permiso



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General