

Sentencia C-314/22

Referencia: Expediente D-14450

**Demanda contra la Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”.**

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, cumplidos todos los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. Antecedentes

**1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Germán Navas Talero demandó en su integridad la Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, por considerar que el Congreso de la República incurrió en vicios de procedimiento en su formación. En concreto, indicó que durante el segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes se quebrantaron los principios de publicidad y, en consecuencia, de consecutividad, violando así lo dispuesto en el artículo 157, numeral 3, de la Constitución.**

**2. Mediante Auto del 19 de octubre de 2021 la Magistrada ponente (i) admitió la demanda, (ii) decretó la práctica de prueba y dispuso que, una vez recibidas y valoradas las mismas se procediera a (iii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación (iv) fijar en lista la ley acusada, (v) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República; a los ministros de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público; al Director de Impuestos y Aduana Nacionales y a la Directora Nacional de Planeación y, por último, (vi) invitar a participar al Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), al Instituto Colombiano de Estudios Fiscales (ICEF), y a las facultades de Derecho de las universidades del Norte, del Rosario, del Valle, de La Sabana, EAFIT, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Santo Tomás y Sergio Arboleda.**

3. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. Norma demandada

**4. El ciudadano Germán Navas Talero demandó en su integridad la Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, razón por la cual no se reproducirá a continuación sino que se adjuntará como anexo.**

## III. La demanda

**5. El demandante solicita declarar la inexecutable de la Ley 2155 de 2021 en razón a que, durante su trámite, “se violó lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 157 de la Constitución Política porque el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, llevado a cabo el 7 de septiembre de 2021, no satisfizo las exigencias constitucionales de publicidad que garantizaran la deliberación de la iniciativa legislativa, y en consecuencia se vulneró el principio de consecutividad.”**

**6. Como contexto de su acusación indicó que (i) el viernes 3 de septiembre de 2021 la mesa directiva de la Cámara de Representantes citó a sesión el día lunes 6 de septiembre a las 6:00 p.m., con el objeto de anunciar proyectos para segundo debate; (ii) el 6 de septiembre de 2021 se radicaron, en el transcurso del día, tres (3) ponencias del proyecto de ley de inversión social No. 027 de 2021 Cámara- No. 046 de 2021 Senado y ese día, en la plenaria previamente citada, se anunció la discusión y votación de este proyecto para el día siguiente a las 9:00 a.m. En el orden del día se indicó que los informes de ponencia se publicaron en las gacetas del Congreso de la República Nos. 1161 y 1166 del 6 de septiembre de 2021. Y, finalmente, (iii) el día 7 de septiembre de 2021 se presentó una propuesta de aplazamiento, dado el poco tiempo que se tuvo para estudiar el proyecto, propuesta que, pese a ser apoyada por varios representantes, fue negada. Por lo anterior, ese día se dio curso al segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.**

**7. A continuación, precisó el alcance del principio de publicidad, según lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019 y destacó que constituye un presupuesto para la transparencia de la labor del Congreso y para la deliberación, condición esta última del pluralismo político y del respeto por los derechos de las minorías en un Estado democrático. Para satisfacer estos fines, agregó, “es necesario que los parlamentarios hayan tenido la oportunidad de conocer las materias sometidas a su debate y votación, por lo cual es necesario que el principio de publicidad se haya garantizado (...).”**

**8. Pese a su relevancia, el principio de publicidad no se cumplió en el trámite de la Ley 2155 de 2021, en particular, en el curso de la plenaria de la Cámara de Representantes. Por un lado, el 6 de septiembre de 2021 se llevó a cabo el anuncio regulado en el artículo 161 superior a las 6:42 p.m. y la publicación del orden del día a las 7:36 p.m., momento este último con el que se tuvo acceso a los informes de ponencia; y, por otro lado, la iniciación del debate el día siguiente, el 7 de septiembre de 2021, se dio a las 9:00 a.m., esto es, solo transcurrieron 13 horas y 24 minutos entre un momento y otro, tiempo razonablemente insuficiente para leer -en un horario dedicado a otras actividades- las 67 páginas correspondientes a las tres ponencias y adoptar un criterio para la intervención. Esta situación, en su concepto, constituye una “clara y evidente situación provocada por la mesa directiva de esa corporación de elusión del debate, ya que, para el momento de su**

**realización, los integrantes de la plenaria estaban en una situación material de desconocimiento general del proyecto de ley.”**

9. Destacó que el cumplimiento del requisito de publicidad no es una mera formalidad, su realización debe permitir la materialización de los postulados que subyacen a su configuración máxime cuando se trata de una ley con contenido tributario, como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019 Agregó que, según lo dicho en la Sentencia C-013 de 1993 hay debate cuando se permite la participación de la colectividad y esto se desconoce en aquellos eventos en los que se inhibe la posibilidad de deliberación.

**10. Finalmente, precisó que (i) la satisfacción del requisito de publicidad depende del cumplimiento de la finalidad de dicho principio, cual es el conocimiento real y no meramente formal del contenido normativo que se propone para discusión y aprobación y que, en este caso, (ii) era tan evidente que la mesa directiva de la Cámara era favorable a la elusión del debate que varios congresistas solicitaron el aplazamiento de la sesión, petición que, sin embargo, fue negada por mayoría:**

“Como conclusión, al no reunir la sesión plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el 7 de septiembre de 2021 los elementos constitucionales exigidos para la configuración válida del debate, se incurrió en un vicio insubsanable por afectación del numeral 3 del artículo 157 de la Constitución Política y como consecuencia la Corte Constitucional deberá declarar la inexecutable de la Ley 2155. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=35084>

IV. Síntesis de las intervenciones

**11. En el término de fijación en list se recibieron las siguientes intervenciones: (i) de entidades estatales, en concreto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación (conjunta) <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41528> (ii) de una asociación o institución gremial, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41527> y, (iii) por parte de instituciones académicas, del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=37700> de la Universidad de Cartagena <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=37959> de la Universidad del Rosari <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41398> y de la Universidad de La Sabana <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41538> Por último, (iv) intervino el ciudadano Pedro Samuel Rojas Neira <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41401>**

**Intervenciones en favor de la executable**

**12. El Departamento Administrativo de la Presidencia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación consideraron que el trámite legislativo satisfizo los requisitos necesarios para concluir que la Ley demandada es executable. En su intervención destacaron, inicialmente, (i) los requisitos constitucionales y orgánicos para la expedición de una ley, precisando que todos ellos están dirigidos a garantizar la vigencia del Estado de derecho y a materializar las exigencias de una institucionalidad fundada en**

la soberanía popular y el principio de separación de funciones del poder público, y (ii) que los principios de publicidad y consecutividad deben ser interpretados al amparo del criterio de instrumentalidad de las formas, “de acuerdo con la dinámica que determina el proceso legislativo.”

13. A continuación, (iii) se refirieron al sustento normativo del principio de publicidad, en particular a los artículos 157.1 de la Constitución y 144, 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, y al alcance que la jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha dado, con el objeto de resaltar que la exigencia que deriva del mismo es el conocimiento pleno o integral del objeto del debate antes de la discusión y votación como presupuesto de la participación. Agregaron que dicho conocimiento se presume cuando se difunde la información a través de los medios previstos en el reglamento del Congreso Aunado a lo anterior, indicaron que (iv) el primer debate no puede tener lugar sin la publicación del informe de ponencia y que, siempre que se preserven los plazos para tramitar un proyecto de ley en los términos del artículo 160 de la Constitución, “el segundo debate puede iniciar inmediatamente después de que se publique la ponencia en la Gaceta del Congreso.”

14. Igualmente, (v) los intervinientes afirmaron que en las sentencias C-034 de 2009 C-168 de 201 y C-415 de 202 esta Corporación concluyó que no se desconoce el principio de publicidad, incluso, cuando la ponencia se reparte horas antes de llevarse a cabo el debate programado constitucionalmente. Por lo anterior, mencionando los hechos acreditados y admitidos por el demandante, (vi) afirmaron que en este caso no se desconoció el principio de publicidad, dado que los informes de ponencia -mayoritaria, alternativa y negativa- fueron no solamente publicados en la Gaceta del Congreso antes del debate sino puestos a disposición a través de la página web de la Cámara de Representantes, situación que quedó en evidencia en la sesión que se adelantó el 6 de septiembre de 2021 para anunciar la discusión de este proyecto al día siguiente. En esta dirección también resaltaron que, dada la publicidad de lo ocurrido en las comisiones conjuntas durante el primer debate, los representantes pudieron conocer desde el 25 de agosto de 2021 lo sucedido frente al proyecto de ley y que, entre dicho día y el que efectivamente se llevó a cabo la sesión de discusión en la plenaria de la Cámara, transcurrieron 12 días, momento final en el que se abordó una ponencia mayoritaria con pocos cambios:

“(…) pues de cincuenta y cinco artículos que integraban el texto aprobado en primer debate, en el informe de ponencia para segundo debate: (i) se sometían a modificación únicamente diez artículos, de los cuales tan solo tres tenían naturaleza tributaria; y (ii) se pretendía adicionar solamente seis artículos, de los cuales tres ostentaban contenido tributario.”

15. Finalmente, previa referencia al principio de consecutividad conforme a los criterios previstos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sostuvieron las entidades estatales intervinientes que tampoco se desconoció pues el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo y, por tanto, su aprobación en dicha instancia se ajustó a los parámetros exigidos:

“Por contera, y dado que la “publicidad tiene una relación directa con la consecutividad”, pero no se observa ausencia de publicidad, tampoco se podría concluir, como lo pretende el actor, que hizo falta uno de los debates que hubiere derivado en el desconocimiento del principio de consecutividad por la no aprobación del proyecto por parte de una de las células legislativas.”

**16. La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitale solicitó a la Corte**

**Constitucional (i) inhibirse de emitir pronunciamiento sobre la vulneración del principio de consecutividad, y (ii) declarar exequible la Ley 2155 de 2021 por el cargo de publicidad. Respecto a su primera solicitud, explicó que el cargo no cumplía con la carga para un pronunciamiento de fondo, en tanto (i) no existe coherencia argumentativa, (ii) carece de certeza, en razón a que no es evidente que este principio se desconozca por el presunto vicio en la publicación; (iii) no se presentaron argumentos precisos, determinados, directos o concretos que evidencien una posible lesión al artículo 157 de la Constitución, con lo cual tampoco satisface especificidad; (iv) el escrito se funda más en razones de conveniencia sobre el trámite o una interpretación subjetiva del principio de consecutividad, desconociendo el criterio de pertinencia; y, (v) finalmente, la argumentación no ofrece una mínima duda de inconstitucionalidad.**

**17. Aunado a lo anterior, indicó que en el trámite legislativo se cumplió con el principio de publicidad. El interviniente destacó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la observancia de ese principio se genera con el conocimiento del texto legislativo previo al debate. Asimismo, resaltó que el requisito de publicidad no se satisface únicamente con la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, ya que ello puede ser suplido con la reproducción del documento por cualquier medio (con la posterior publicación en la respectiva gaceta). A partir de lo anterior, aseveró que en el caso concreto el proyecto de ley número 027 de 2021 Cámara - 046 de 2021 Senado sí fue publicado “en el transcurso de la tarde del día 6 de septiembre de 2021 se publicaron 3 ponencias”, por lo cual “el segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes se efectuó partiendo del presupuesto que el proyecto de ley en cuestión fue publicado efectivamente.”**

**18. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero afirmó que el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se sujetó al ordenamiento superior, porque (i) el proyecto de ley fue anunciado de forma previa en cada una de las comisiones y en las plenarias, (ii) las modificaciones respetaron los principios de identidad flexible y consecutividad, y (iii) se observó el principio de publicidad, por cuanto los parlamentarios conocieron, de forma previa a los debates, los asuntos que serían materia de discusión.**

19. El Instituto calificó las apreciaciones del actor sobre la insuficiencia del tiempo para estudiar las ponencias, como subjetivas y carentes de sustento fáctico, destacando que ninguna norma constitucional precisa los días o las horas de antelación con los que deben anunciarse las discusiones del proyecto y publicarse los informes de ponencia. También sostuvo que la presentación de más de 30 proposiciones respecto del texto de las ponencias, evidencia el conocimiento que de estas tenían los parlamentarios.

**20. Por otra parte, manifestó que en el expediente no obra el Acta 262 de 7 de septiembre de 2021, que es el único documento que podría evidenciar lo acontecido el día 7 de septiembre de 2021 frente a la solicitud de aplazamiento y los motivos para el rechazo de dicha proposición. No obstante, el Instituto expresó que debía aplicarse el principio de buena fe, a partir del cual “es razonable concluir que los 113 votos en contra de la proposición de aplazamiento estimaron que era posible seguir adelante con el debate y era innecesario su aplazamiento, precisamente porque esos 113 parlamentarios consideraron que tenían el conocimiento suficiente sobre la materia para seguir adelante con la discusión.”**

21. Finalmente, sobre la violación del principio de consecutividad, indicó que el debate se llevó a cabo, luego de surtido el anuncio y el envío de las ponencias, con una participación activa de los

representantes, lo que se evidencia con las proposiciones que radicarón antes y durante el debate. Por lo anterior, concluyó que no había ninguna prueba que evidenciara que los temas objeto de discusión fueron diferentes a los debatidos en las comisiones terceras y cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

**22. La Universidad de Cartagena solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 2155 de 2021. Luego de referirse a la jurisprudencia constitucional sobre los principios de publicidad y consecutividad en el trámite legislativo sostuvo que estos no se desconocieron, toda vez que el debate se adelantó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución y las reglas previstas en la Ley 5ª de 1992, en particular los artículos 156 y 157. Al respecto, indicó en el concepto que “es importante señalar que la cuestión fáctica propuesta por el demandante como violatoria de los principios del trámite de la ley, no encaja como una cuestión violatoria de los principios de consecutividad y publicidad, pues, no se incumplieron las formalidades de formación de la ley establecidas en la C.N.”**

**23. La Universidad de La Sabana solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 2155 de 2021. En su concepto, el trámite legislativo cumplió con las exigencias del principio de publicidad, por cuanto “el texto del informe de ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso un día antes del inicio del debate. No existe ningún impedimento constitucional para que se publiquen los informes de ponencia el día anterior al inicio del debate.” Asimismo, señaló que en la Sentencia C-590 de 201 la Corte concluyó que para la aplicación del término de publicidad que debe mediar entre la publicación del informe de conciliación y su discusión “basta con que la publicación del informe se haga en un día calendario diferente y anterior a la fecha de discusión y aprobación del mismo.”**

**24. Por otra parte, destacó que la jurisprudencia constitucional ha concluido que el principio de publicidad se puede cumplir a través de distintos mecanismos dentro del trámite legislativo, tales como la publicación en la Gaceta del Congreso, la lectura oral previa a la deliberación y votación, la distribución de copias con la información pertinente e, incluso, la explicación oral del contenido particular y concreto del texto. “Además, se entiende que conforme al artículo 125 del Reglamento del Congreso, este principio se puede salvaguardar con su lectura antes del debate y antes de la votación, sin la necesidad de acudir a la publicación oficial.”**

**25. El ciudadano Pedro Samuel Rojas Neira pidió declarar la exequibilidad de la Ley 2155 de 2021. Explicó que los horarios de los miembros del Congreso de la República y su especial régimen laboral justifican que cualquier hora para el estudio y deliberación de un proyecto de ley se considere hábil. Así, precisó que dentro de los deberes de los congresistas se encuentra el cumplir con el día, hora y duración de las sesiones parlamentarias “que considera como hábiles todos los días según el horario fijado por las respectivas mesas directivas de cada cámara según lo dispuesto en el artículo 83 de la ley 5 de 1992.**

**26. Especificó que el problema planteado en este asunto trasciende a la publicación del proyecto de ley, pues se centra en la insuficiencia de tiempo que tuvieron los representantes para discutirlo. Por lo anterior, indicó que es importante que la Corte se pronuncie “acerca de lo que se considera 'razonable' o 'justo' para que se garantice el principio deliberativo en el trámite de un proyecto de ley, puesto que la constitución y la ley no fijan un tiempo para que se garantice dicho principio.” Lo anterior, porque no hay jurisprudencia sobre si existe un tiempo razonable para que se garantice el debate.**

## **Intervención en favor de la inexecutableidad**

**27. La Universidad del Rosari acompañó la pretensión del demandante. Señaló que para que tenga lugar la deliberación es necesario que los congresistas tengan la oportunidad de conocer previamente las materias sometidas a debate y votación, y que ese conocimiento no es posible con la mera formalidad de la publicación de las ponencias con un día de anticipación al debate “sino que se requiere de un conocimiento real de su contenido, especialmente tratándose de proyectos en materia tributaria, como la ley demandada (...).**

**28. Precisó que en el trámite de la ley examinada, “entre la hora de las 6:43 p.m. de citación a la plenaria, y la iniciación del debate, transcurrieron 15 horas y 17 minutos, lapso en el que era materialmente imposible que un parlamentario leyera las 67 páginas de las dos gacetas en las cuales constan las tres ponencias radicadas, y preparara las proposiciones o las intervenciones para que el debate cumpliera su razón de ser (...). Por tanto, concluyó que no hubo segundo debate, dado que el lapso referido impedía razonablemente el conocimiento integral de las ponencias radicadas, lo que configuró un vicio insubsanable por afectación del numeral 3 del artículo 157 de la Constitución Política.**

### **V. Concepto de la Procuradora General de la Nación**

**29. La Procuradora General de la Nación solicitó declarar la executableidad de la Ley 2155 de 2021. Luego de referirse a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución y al concepto que la jurisprudencia ha construido sobre “debate”, así como a las disposiciones de la Constitución y de la Ley 5ª de 1992 que se refieren al informe de ponencia, su publicada y las condiciones normativas para su presentación, afirmó que no existe disposición alguna que indique la antelación con la cual debe publicarse el informe de ponencia previo al debate respectivo, encontrando solo en el artículo 161 de la Constitución una regla que, predicable del informe de conciliación, podría aplicarse por analogía a este asunto.**

**30. Sobre el término mencionado en el artículo constitucional citado, indicó que la interpretación que se le ha dado al enunciado “con un día de anticipación” parte de reconocer que no es con 24 horas de antelación sino un día calendario previo. Agregó que, incluso, la Corte ha admitido la presentación del informe de ponencia el mismo día de la sesión, como sucedió en la Sentencia C-168 de 2012:**

“En suma, para la jurisprudencia constitucional se respeta el mandato de publicidad y, de contera, el principio de consecutividad, cuando “son publicados los informes de ponencia y el informe de conciliación, antes de su respectiva discusión y votación en cada una de las instancias del trámite”. Lo anterior, porque así se asegura que “los congresistas tengan la oportunidad de saber cuál es el contenido de una iniciativa y de las proposiciones que se someten a su aprobación.”

**31. A partir de lo anterior, tras hacer una síntesis de la información allegada al expediente de constitucionalidad, indicó que no había duda sobre el conocimiento previo que tuvieron los y las representantes a la Cámara sobre los informes de ponencia, dado que el día anterior a la sesión se publicaron en la Gaceta del Congreso de la República; “[a]hora bien, en cuanto a la presunta insuficiencia del tiempo para revisar las ponencias alegada por el actor, el Ministerio Público considera que es una opinión individual, la cual contrasta con la decisión de la mayoría de no aplazar el debate ante la proposición presentada por el**

**representante Mauricio Toro en dicho sentido, la cual fue desestimada por la Plenaria con una votación de 113 votos en contra y 33 a favor, bajo el entendido de que tenían suficiente ilustración sobre la materia para seguir adelante con la discusión.” Por último, el Ministerio Público advirtió que la sesión plenaria en la que se aprobó el proyecto duró aproximadamente 13 horas y que en ella participaron activamente los y las congresistas, por lo cual, teniendo en cuenta además que no cabe un control judicial sobre la calidad del debate, se concluye que no se configuró la lesión al principio de publicidad y, por lo tanto, tampoco el de consecutividad.**

## VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

### 1. Competencia de la Corte

32. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues se demanda integralmente una Ley de la República.

### 2. Presentación del caso y esquema de decisión

**33. La Sala Plena estudia la demanda presentada por el ex representante a la Cámara Germán Navas Talero contra la Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, por considerar que durante su trámite se quebrantó el artículo 157, numeral 3, de la Constitución; en particular porque los informes de ponencia presentados para adelantar el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se publicaron unas horas antes, aproximadamente 15 horas, de la sesión en la que se adelantó su discusión y votación, pese a ser un proyecto con contenido tributario y que, por lo tanto, requiere de las máximas garantías de publicidad. En esta dirección, consideró que la publicación del informe no tiene un sentido formal sino que debe permitir a los llamados al debate acceder al conocimiento previo e integral de aquello que será objeto de discusión, con el ánimo de que tanto las mayorías como las minorías -y especialmente éstas- tengan la posibilidad de preparar y manifestar sus posiciones; condición que en este caso no se satisfizo, afectando, en consecuencia, el principio de consecutividad dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que si no hay debate la votación no es válida.**

34. Al proceso de constitucionalidad, en la oportunidad legal respectiva, se allegaron siete (7) intervenciones y el concepto de la Procuradora General de la Nación; de estos, siete (7) se opusieron a las pretensiones de la demanda, mientras una (1), suscrita por la Universidad del Rosario, acompañó la solicitud de inexecutable. Aunado a lo anterior, Asocapitales solicitó declarar la inhibición para pronunciarse sobre el cargo por presunta violación al principio de consecutividad y emitir decisión de fondo solamente respecto al cargo de publicidad.

35. En el marco antes referido, y en particular en atención a la petición de inhibición mencionada, la Corte Constitucional analizará como cuestión previa si, en particular, el cargo por vulneración al principio de consecutividad es o no apto para promover una decisión de fondo, oportunidad en la que también se examinará si la demanda se presentó respetando el término de caducidad previsto por la Constitución para la invocación de vicios de forma. A continuación, y solo en el caso de concluir que existe, por lo menos, un cargo con la aptitud suficiente para generar una decisión de fondo de esta Corporación, se determinará el problema



jurídico que debe resolverse.

### 3. Cuestión previa - aptitud de la demanda

#### 3.1. Requisitos de aptitud de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad - Reiteración de jurisprudenci

**36. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.**

**37. Por lo anterior, aunque en aplicación del principio pro actione es preferible, en beneficio de un ordenamiento jurídico coherente y consistente, dictar una decisión de fondo a una inhibitoria, no le es dable a la Corte Constitucional corregir de oficio, ni subsanar aspectos oscuros, débiles o no inteligibles dejados por el accionante, “pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso. Así entonces, las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la Corte Constitucional cumpla de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Carta Política en esta materia armonizando diversos principios institucionales y sustantivos.**

**38. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) indicar las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. El promotor de la acción, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (artículos 241 de la Constitución y 2 del Decreto 2067 de 1991).**

**39. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se**

**muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado**

**40. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado “se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido” de lo contrario, al juez constitucional le será imposible “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución y, en tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o habiéndolo adelantado, culminará con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus magistrados, en quien recae la competencia de proferir un fallo, determinando, previa deliberación, si la demanda es apta o no**

3.2. La demanda se presentó dentro del término previsto en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución y es apta para generar un pronunciamiento de fondo

**41. En concepto de la Sala Plena, las acusaciones del ciudadano Navas Talero son integralmente aptas para emitir una decisión de fondo. Antes de explicar las razones para sustentar esta conclusión, es necesario advertir que la demanda se presentó dentro de la oportunidad constitucional prevista en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución dado que el escrito se radicó el 28 de septiembre de 2021 y la Ley 2155 de 2021 se publicó en el Diario Oficial No. 51.797 del 14 de septiembre de 2021, esto es, la acción se presentó a 15 días de que se hubiera insertado en la gaceta oficial este nuevo acto normativo.**

42. Ahora bien, para iniciar las consideraciones sobre la satisfacción de los requisitos de aptitud de los reparos presentados por el promotor de la acción, destaca la Sala que, tal como lo ha sostenido en su jurisprudencia, es posible que la violación del principio de publicidad en el marco del trámite legislativo implique la lesión del principio de consecutividad, por lo cual, como ocurre en este caso, la argumentación de uno y otro se encuentra ligada de manera inescindible. Esto no quiere decir, por supuesto, que su alcance conceptual sea intercambiable, por lo tanto, al demandante sí le corresponde la carga de advertir por qué la lesión del primero tiene impacto en la necesidad de que las leyes se tramiten en cuatro (4) debates, incluso cuando, en algunos supuestos, le es permitido al Congreso de la República que el primer debate de las comisiones constitucionales permanentes respectivas se materialice en sesiones conjuntas.

**43. A partir de la anterior afirmación, se encuentra que el demandante dio cuenta de los hechos que, en el marco del debate en plenaria de la Cámara de Representantes acreditan, presuntamente, la violación al principio de publicidad, mencionando horas y fechas en las que, por un lado, se publicaron los informes de ponencia y, por el otro, se realizó la sesión en la que se discutió y aprobó el proyecto de ley por dicha célula legislativa. Aunado a lo anterior, advirtió que en el seno de esta última se presentó una proposición que tenía por objeto solicitar un aplazamiento del debate, en atención al corto tiempo que se tuvo para conocer y analizar el contenido normativo del que, entonces, era un proyecto de ley. A partir de estos hechos y del análisis integral del escrito, el cargo presentado por presunta**

lesión al principio de publicidad es claro, en tanto plantea un hilo conductor que, a partir de tales hechos, lo llevan a integrar conceptualmente el alcance del principio de publicidad y, como consecuencia, su petición de inexequibilidad; y, es cierto, pues funda la acusación en lo que, prima facie, ocurrió en el Congreso de la República y mostraría la lesión indicada por parte de la Ley en su integridad.

44. Aunado a lo anterior, el demandante expuso la relevancia del principio de publicidad para la conformación de la voluntad democrática del Congreso, apoyándose para el efecto en lo dicho por este Tribunal en asuntos que, en su consideración, eran comparables. Aunque en su demanda no se indicaron las disposiciones constitucionales y orgánicas referidas a la publicidad del informe de ponencia, lo cierto es que, de manera general citó el artículo 157 superior y, a partir de allí, argumentó la razón por la cual el poco tiempo, en un asunto con un alto contenido tributario, determinó la imposibilidad de un conocimiento previo real como para adelantar un debate ilustrado, cumpliendo así con el requisito de especificidad. Aunado a ello, en criterio de la Sala Plena, el cargo que ha planteado el demandante no parte de una interpretación subjetiva sobre aquello que él, como integrante de la Cámara de Representantes, valoró necesario para conocer un tema -en su beneficio-, sino que, de manera abstracta, cuestionó la razonabilidad de la exigencia de que el conocimiento de la(s) ponencia(s) fuera previa, para satisfacer las finalidades constitucionales que a la publicidad subyacen. También debe advertirse que el accionante admite que no existe una regla que establezca con precisión el tiempo que debe mediar entre la publicación y el debate, pero, a partir de la finalidad del principio de publicidad, estima que una valoración de constitucionalidad es necesaria. En este sentido, el cargo es también pertinente. Y, finalmente, en razón a lo expuesto, tanto los hechos como la sustentación que expuso, permiten generar una mínima duda de inconstitucionalidad, con lo que se acreditaría también el criterio de suficiencia.

45. Ahora bien, partiendo de este contexto justificativo del que dio cuenta el accionante, encuentra la Sala que la invocación al principio de consecutividad también satisface los requisitos de aptitud. Esto es así en la medida en que lo que cuestionó el ex representante Navas Talero fue la inexistencia del debate en la Cámara de Representantes sobre el proyecto de ley, porque lo que se aprobó era un texto que no se había tenido oportunidad de conocer, dado el poco tiempo entre la publicación de los informes de ponencia y la sesión.

46. Desde esta perspectiva, la línea argumentativa del ciudadano fue consistente y partió de hechos atribuibles prima facie al trámite legislativo que se adelantó en la Cámara de Representantes, cumpliendo de esta forma con los requisitos de claridad y certeza. Aunado a ello, con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación, su censura partió, de un lado, del alcance del artículo 157, numeral 3, superior y, por el otro, de las implicaciones que la violación al principio de publicidad tiene en la aprobación válida de un proyecto en uno de los debates exigidos para la conformación de la voluntad legislativa, por lo anterior también se cumple con el requisito de especificidad. Así, contrario a lo afirmado por Asocapitales, el accionante sí justificó por qué la lesión a la publicidad afectó la validez de la aprobación del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes.

47. Finalmente, tal como se afirmó respecto al cargo por presunta lesión al principio de publicidad, las afirmaciones del accionante no son subjetivas -de conveniencia- sino que tienden a cuestionar elementos de racionalidad mínima del debate parlamentario, por lo

**cual, sus argumentos son pertinentes y generan, en consecuencia, una mínima duda de inconstitucionalidad para conocer de fondo los reparos formulados. Prueba de lo dicho recae en que las intervenciones allegadas al proceso de constitucionalidad se dirigieron acertadamente a los asuntos discutidos por el demandante, con lo cual, su escrito abrió un camino de discusión y participación con la institucionalidad y la ciudadanía.**

48. Por lo anteriormente expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional abordará el análisis de fondo de los cargos de procedimiento presentados por el ciudadano Germán Navas Talero.

4. Análisis sobre la presunta violación de los principios de publicidad y consecutividad en el trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 2155 de 2021

**49. A partir de lo expuesto, corresponde a la Sala Plena establecer si, en la aprobación de la Ley 2155 de 2021, ¿incurrió la plenaria de la Cámara de Representantes en violación al principio de publicidad porque los informes de ponencia para segundo debate en dicha célula legislativa se publicaron con una antelación de, aproximadamente, 15 horas a la realización de la sesión en la que se discutió y aprobó el proyecto de ley, imposibilitando, según el accionante, su conocimiento para preparar un debate serio e informado en un asunto tributario? Y, ligado a lo anterior, ¿se quebrantó el principio de consecutividad debido a que el supuesto desconocimiento sobre lo que se estaba aprobando, según lo sostenido por el demandante, frustró la materialización del segundo debate y, por lo tanto, la debida conformación de la voluntad legislativa?**

50. Para su estudio, la Sala reiterará su jurisprudencia respecto al principio de publicidad, en particular frente al informe de ponencia para cada uno de los debates que debe surtir un proyecto de ley; asimismo, se referirá a los lineamientos fundamentales que permiten la comprensión del principio de consecutividad y, finalmente, analizará el caso concreto.

4.1. Marco normativo y jurisprudencial pertinente para el estudio del cargo

### **Aspectos generales**

**51. El diseño del control abstracto de constitucionalidad adoptado por la Constitución Política de 1991 involucra el análisis de la regularidad del procedimiento legislativo, “sin lugar a dudas, una de las funciones más trascendentales de la justicia constitucional, en las democracias contemporáneas. En este sentido y como elemento fundamental de un Estado constitucional de Derecho, en el que la Constitución es norma de normas, el artículo 241 superior precisa aquellos casos en los que este Tribunal es competente para realizar, junto a un examen de confrontación sustancial o material en los casos allí previstos un juicio sobre la existencia de vicios de procedimiento, predicables de la formación de los actos de reforma a la Constitución y de las leyes.**

**52. En el segundo de los mencionados escenarios, es imperioso destacar que el conjunto de disposiciones constitucionales que prevén los principios y reglas básicas del procedimiento que debe seguir el Congreso de la República para la producción legislativa, permite evidenciar la relevancia de tales formalidades en una República que es democrática y, por lo tanto, comprometida con el principio de soberanía popular y el gobierno de las mayorías, pero también participativa y pluralista, respetuosa y garante del principio de igual consideración, en virtud de la dignidad.**

**53. Con fundamento en tales principios y reglas previstas expresamente en la Constitución,**

y en otros que la Corte Constitucional ha admitido como parte del parámetro de control de constitucionalidad, pertenecientes por ejemplo a la Ley orgánica No. 5 de 1992 la jurisprudencia ha estimado y defendido que la concepción que el Constituyente adoptó respecto del trámite de formación de la voluntad legislativa es deliberativa y pública carácter que no es retórico sino que tiene profundas implicaciones en la tarea asignada al Congreso de la República y, por lo tanto, en el estudio que sobre su actuación realiza la Corte Constitucional como guardiana del proceso legislativo. A continuación se explican con mayor detalle estas afirmaciones.

54. Para iniciar, sin ánimo exhaustivo, es imprescindible destacar que el Constituyente de 1991 configuró un proceso legislativo en el que (i) es indudable la construcción conjunta de las propuestas normativas por parte de quienes integran el Congreso de la República, por lo cual (i.1) es necesaria la discusión y aprobación del proyecto en las respectivas comisiones constitucionales permanentes y en las plenarias de las dos cámaras, Cámara de Representantes y Senado de la República (Art. 157, numerales 2 y 3, CP) y (i.2) es posible que las plenarias durante el segundo debate introduzcan modificaciones, adiciones y supresiones, con lo cual se reafirma que su rol es activo y determinante (Art. 160, inciso 2, CP)

55. Aunado a lo anterior, incluyó reglas que (ii) garantizan de manera amplia la racionalidad del debate. En tal sentido, estipuló (ii.1) exigencias de publicidad -o conocimiento-, como la publicación del proyecto de manera previa al inicio del trámite en la comisión respectiva (Art. 157, numeral 1, CP); la necesidad de que en cada debate se cuente, también previamente, con un informe de ponencia (Art. 160, inciso 4, CP) el requerimiento de que el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria contenga la totalidad de propuestas que fueron consideradas y rechazadas en la comisión, con la exposición de las razones para esto último; y, la condición de que antes de las sesiones se haya convocado -anunciado- el proyecto para su estudio (Art. 160, inciso 5, CP).

56. Como evidencia de la racionalidad pretendida del procedimiento legislativo, además, el Constituyente previó medidas dirigidas, entre otros cometidos, a garantizar (ii.2) discusiones orientadas por ejes delimitados o determinados, esto es, guiadas por el principio de unidad de materia (Art. 158 CP) y (ii.3) deliberaciones pausadas y reflexivas, con la existencia por ejemplo de plazos para la consideración de un proyecto entre comisiones y plenarias (Art. 160, inciso 1, CP) Aunado a ello, también introdujo (iii) preceptos encaminados directamente a la garantía de los derechos de las minorías, a través de las exigencias de conformación del quorum deliberatorio y decisorio (Art. 145 CP), así como de las mayorías requeridas para la adopción de decisiones (Art- 146 CP), incluso algunas absolutas o cualificadas como sucede con materias tales como las leyes estatutarias, en las que se requieren mayores consensos por la naturaleza y estatus de sus contenidos (Art. 153 CP).

57. A este conjunto de disposiciones, definitorio de los cursos de acción permitidos y exigidos a los y las representantes del pueblo para la producción normativa, subyacen aspiraciones mucho más amplias respecto del Estado que quiso consolidarse con la Constitución de 1991. En efecto, en un país que es plural -y, por lo tanto, en el que los desacuerdos existen- y comprometido con la dignidad, la democracia no se manifiesta simplemente a partir del respeto a la regla de las mayorías, sino que exige, de manera particular en el Congreso de la República, permitir y promover el debate como una

**garantía hacia las minorías, pero también como un espacio ideal para que, a través del prisma de las ideas, las decisiones que vinculan a la sociedad entera -o las opciones regulativas que sean elijadas para ella- ostenten legitimidad democrática y, seguramente, atiendan en mayor medida a la pretensión de justicia material**

**58. Para que el debate sea real y, por lo tanto, las decisiones en las asambleas de representantes del pueblo no obedezcan simplemente a la agregación de preferencias, resultado exclusivo y excluyente de negociaciones y transacciones entre las fuerzas más representativas, se requiere también del compromiso serio de cada uno de los interlocutores, quienes, a pesar de la existencia y defensa de sus convicciones profundas, deben estar dispuestos a someter públicamente sus posiciones y, de manera sincera, escuchar las de los demás, reconociendo la posibilidad de que las preferencias puedan construirse colectivamente, en beneficio de la sociedad misma. Pero, además de lo anterior, exigir que la discusión sea pública y, en esa medida, transparente— permite que el principio de soberanía popular no se diluya en la representación ciega e incondicional de un primer momento, sino que se reafirme con la posibilidad de la ciudadanía de ejercer un control político constante sobre sus representante y de participar en las decisiones que la afectan.**

**59. Por supuesto, la virtud de escuchar, participar y estar dispuesto a ceder ante los mejores argumentos que parece exigir la democracia deliberativa, en tanto ideal regulativo, no es un asunto susceptible de control jurisdiccional por parte de los tribunales encargados de esta función, pues ello se refiere no solo a aspectos de la personalidad, de difícil comprobación en sede judicial, sino porque en nuestra democracia no le es dado a la Corte Constitucional asumir un control sobre la calidad del debate. Es precisamente allí donde los principios y reglas constitucionales de formación legislativa juegan un papel determinante en la conformación de la voluntad democrática del Congreso pues en ellos las condiciones ideales se traducen en requisitos mínimos, identificables en una regulación clara, para que en la formación de la ley se cuente con las posibilidades reales de la deliberación necesaria para la construcción de las cosas que a todas y todos interesan.**

**60. Su respeto entonces opera como la satisfacción de las condiciones de posibilidad para que la labor de los y las congresistas sea cumplida con apego a la Constitución quienes participan del debate y, con mayor razón, quienes lo guían -como las mesas directivas de las cámaras del Congreso de la República- son quienes, en un primer momento, están llamados a hacer respetar las formalidades, bajo la aplicación de un principio fundamental, el de su instrumentalidad de las formas al fin de la construcción adecuada de la voluntad del Congreso.**

61. A su turno, la sujeción al proceso legislativo en la actuación del Congreso de la República es un elemento fundamental y esencial en la concepción judicial del control abstracto de constitucionalidad. En esta dirección, es importante subrayar que la presunción de constitucionalidad que recae sobre las decisiones adoptadas por el Congreso de la República proviene, de manera importante, de la legitimidad democrática con la que actúan los y las representantes del pueblo, de la riqueza epistémica que brinda el debate colectivo, y, por lo tanto, guardar en debida forma ese escenario deliberativo constituye un ingrediente esencial de la institucionalidad. Al respecto, en reciente decisión, la Corte Constitucional sostuvo que:

“212. En el Estado Constitucional las leyes tienen valor en función no solo de su concordancia con los contenidos sustantivos de la Carta, sino también de la fuerza o calidad democrática del procedimiento que se desarrolla para su aprobación.

**62. En la misma línea, la doctrina ha indicado que: “[e]l procedimiento democrático no es una actividad espontánea, sino un producto de reglas. Estas reglas no son arbitrarias sino que están diseñadas para maximizar el valor epistémico de aquel proceso (...) este valor depende de varios factores, incluyendo la amplitud de la participación en la discusión entre aquellos potencialmente afectados por la decisión que se tome; la libertad de los participantes de poder expresarse a sí mismos en una deliberación; la igualdad de condiciones bajo las cuales la participación se lleva a cabo; la satisfacción del requerimiento de que las propuestas sean apropiadamente justificadas; el grado en el cual el debate es fundado en principios en lugar de consistir en una mera presentación de intereses; el evitar las mayorías congeladas; la extensión en que la mayoría apoya las decisiones; la distancia en el tiempo desde que el consenso fue alcanzado y la reversibilidad de la decisión. Las reglas del proceso democrático tratan de asegurar que estas condiciones sean alcanzadas en el máximo grado posible con el objeto de que las leyes que se sancionen resulten ser guías confiables para conducir a principios morales.”<sup>[91]</sup>**

**63. En conclusión, que el diseño constitucional del proceso legislativo sea deliberativo y público expresa un claro mandato sobre el Congreso de la República que merece y debe esperar una sociedad democráticamente consolidada; por lo tanto, que algunas prácticas políticas no puedan controlarse judicialmente ni anularse en la práctica, no debe llevar a la sociedad a declinar en la pretensión de contar con un órgano representativo como el diseñado por el Constituyente, ni tampoco a renunciar a la aspiración de consolidar progresivamente mejores prácticas legislativas, pues, se insiste, a ellas subyace la defensa de importantes principios constitucionales. Que el Congreso de la República haya sido concebido como un escenario de la razón pública no es irrelevante, sino que parece ser un elemento necesario para honrar la Constitución que como pacto de paz fue adoptada en 1991. No obstante, como se precisó previamente, no todo aquello que es deseable en beneficio de la democracia puede ser objeto de control jurisdiccional, en buena parte ello también recae sobre el control político que realiza la ciudadanía, en atención al principio de soberanía popular que funda nuestro orden constitucional.**

**64. Bajo esta inspiración, por lo tanto, el control constitucional sobre el procedimiento legislativo es fundamental en una sociedad democrática y debe propender porque, a partir de la concreción de sus reglas, se satisfagan los postulados que las fundamentan, bajo el presupuesto de que la función de las formas no es la de “entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas” sino la de permitir la consolidación de lo sustancial, en virtud de su instrumentalidad Finalmente, la real conformación de la voluntad democrática solo se logra cuando está antecedida por el debate o la deliberación -no en sentido necesariamente material, pues lo que se exige para efectos del control constitucional es la satisfacción de las condiciones de posibilidad para las que mayorías y, especialmente, las minorías participen- y, a continuación, se aprueban o niegan las iniciativas consideradas en búsqueda de las mejores opciones regulativas.**

**Del principio de publicidad como condición de posibilidad del debat**

**65. De manera reiterada esta Corporación ha destacado que el principio de publicida es transversal al proceso legislativo, en tanto es necesario para la debida conformación de la voluntad democrática del Congreso y ha indicado que su inclusión constitucional se refleja, entre otras, en las reglas contenidas en los artículos 157 y 160 que fueron mencionadas**

previamente. La publicidad, así, es un presupuesto de la racionalidad legislativa, en tanto constituye la condición de posibilidad de la deliberación y, además, es una garantía para la participación ciudadana y el control político a los congresistas

**66. La causa sustancial que a la publicidad subyace es que los congresistas tengan un conocimiento previo e informado del asunto a discutir, por lo tanto, es una condición lógica del debate, en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 5ª de 1992**

y, en consecuencia, de la votación. En este sentido, si no es claro el objeto no hay debate, pues lo que les es dado a los legisladores es “aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.

**67. El conocimiento se presume cuando quiera que se utilizan los canales previstos por el Congreso de la República para el efecto. Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado que sobre el proyecto de ley, las ponencias y el informe de la comisión accidental de conciliación existen disposiciones constitucionales u orgánicas que exigen su publicación en la Gaceta del Congreso. En algunos eventos y con sujeción a lo dispuesto en la norma pertinente (como sucede con el informe de ponencia, artículo 156 de la Ley 5ª de 1992), se ha admitido que no se realice en términos estrictos; no obstante, tales situaciones no pueden implicar una renuncia a la garantía de la publicidad, sino una apertura hacia la posibilidad del uso de otros instrumentos que satisfagan los propósitos que se encuentran de por medio, por lo cual, se ha avalado la existencia de otros canales. En este último caso se requiere que tales canales hayan sido debidamente informados y puestos a disposición de los representantes y senadores, debiendo existir “claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma.**

**68. En la misma línea, la Corte Constitucional ha considerado que cuando el medio oficial de publicación del Congreso de la República no es una opción, por ejemplo frente a las proposiciones que surgen durante una sesión y que son producto de las dinámicas propias del proceso legislativo<sup>[23]</sup> es necesario que (i) se lean antes del debate y de la votación, regla que atiende a lo establecido en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992; que (ii) sean puestas en conocimiento individual de todos y cada uno de los respectivos congresistas antes del debate y votación, a través de un medio de reproducción; o que, finalmente (iii) el conocimiento se garantice a través de explicaciones orales del contenido concreto y real de la proposición, siempre que exista un grado tal de “especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación.**

**69. Por último, la Corte también ha advertido que los requerimientos que se exigen para la satisfacción de este principio, así como los que derivan de otros principios del procedimiento, operan en una intensidad variable en función de las materias sometidas a examen constitucional. En este sentido, la Sentencia C-481 de 2011 destacó que “las reglas específicas que guían la forma de satisfacer el requisito de publicidad se tornan más o menos estrictas en tratándose de cierto tipo de normas, dado su contenido y los valores y principios constitucionales que los guían”. Ello implica, por ejemplo, en el caso de regulaciones tributarias que “el debate y, en particular, la exigencia de todos aquellos principios instituidos en garantía de la democracia -incluyendo el de publicidad- adquieren una particular dimensión, dado el objeto y materia sobre los que versan.”**



**70. Ahora bien, la ausencia de debate por la inexistencia de una precondition lógica como es el conocimiento de la materia o asunto que se somete a la práctica deliberativa, tiene implicaciones en términos de la satisfacción del principio de consecutividad, cuya comprensión parte de lo establecido principalmente en los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Constitución y se conoce como la regla de los cuatro debates, a la cual hará referencia la Sala Plena más adelante.**

#### **Del significado del informe de ponencia y su publicidad**

**71. Teniendo en cuenta el alcance de los reparos invocados en esta oportunidad, la Sala Plena se detendrá en el análisis del marco normativo referido a los informes de ponencia y a su comprensión en la jurisprudencia constitucional. Para ello, es importante reiterar que, en atención a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 160 superior, “todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.” Por su parte, según el inciso 3 de la misma disposición, los informes para segundo debate en las plenarias de las cámaras deben contener la exposición detallada de las propuestas que fueron consideradas y rechazadas en comisión, incluyendo las razones para ello.**

**72. En esta dirección, la Ley 5ª de 1992 contiene algunas reglas adicionales. En concreto, respecto de los debates en comisiones permanentes, (i) una vez designado el ponente o los ponentes por la respectiva mesa directiva el informe debe rendirse dentro del plazo que haya concedido la presidencia, “teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones” (Art. 153); (ii) este documento, que deberá radicarse ante el secretario de la comisión, se publicará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes, no obstante, “para agilizar el trámite... el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión, ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso” (Art. 156); y, (iii) reiterando lo dispuesto en la Constitución, “[l]a iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.” Finalmente, en casos de ponencia conjunta por las comisiones permanentes de Cámara y Senado se indica que (iv) deberá radicarse en el término indicado y que “si ello no fuere posible, el informe radicado en el primer orden será la base. En caso de duda resolverá el Presidente.”**

**73. Por su parte, en cuanto a los debates en las plenarias, (v) una vez designado el o los ponentes, el término de presentación del informe de ponencia será determinado por la Mesa Directiva teniendo en cuenta como parámetro “entre cinco (5) a quince (15) días, de acuerdo a la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate.” Se previó, además, que (ii) el incumplimiento del contenido indicado en el artículo 160, inciso 3, de la Constitución, implicará que no pueda considerarse el proyecto, “hasta cuando sea llenada la omisión”**

**74. A partir de estas reglas, la Corte Constitucional ha destacado que, en primer lugar, es requisito de validez del trámite legislativo contar con un informe de ponencia, cuyo objetivo es el de presentar de forma analítica forma y global el proyecto que se somete a consideración, a partir de un examen serio, razonado y detallado del asunto con el ánimo de orientar el debate del proyecto que será sometido a discusión y aprobación. Al respecto, en la Sentencia C-1040 de 200 se indicó que en dicho documento, “no se expresa ni la**

**voluntad de la mayoría, ni la oposición de la minoría, y menos aún, se decide acerca de la aprobación o negación de un proyecto”, pues su razón de ser es “servir de herramienta para explicar objetivamente el contenido del proyecto y para darle publicidad a su contenido normativo, a fin de permitir ad posteriori la realización del debate con respeto de los derechos de las minorías y mayorías parlamentarias.**

**75. Aunado a lo anterior y en atención al enunciado “deberá dársele el curso correspondiente”, previsto en el inciso 4º del artículo 160 de la Constitución, este Tribunal ha precisado que se requiere, de un lado, la publicación de manera previa al debate y, de otro lado, servir de guía en el debate sobre el proyecto de ley, con algunas variaciones entre aquello que se exige en las comisiones y lo que se requiere de las plenarias. A continuación se dará cuenta de estos dos aspectos.**

**76. En cuanto a la publicación de los informes de ponencia, ha destacado la Sala Plena que debe hacerse de manera previa a la deliberación y aprobación del proyecto normativo, en razón a que permite “un debate abierto y democrático del proyecto de ley fundado en el conocimiento que garantice una racionalidad mínima en las decisiones” y que su incumplimiento genera un vicio de inconstitucionalidad en la medida en que su desconocimiento impacta de manera intensa los principios y mandatos constitucionales que guían la formación de la voluntad legislativa, tales como el democrático y el de publicidad. Al respecto, en la Sentencia C-665 de 2007 que reitera pronunciamientos previos, se indicó que este elemento no constituía una irregularidad menor, “sino que configura un vicio de procedimiento, pues la obligación de que la ponencia sea publicada en la Gaceta del Congreso, antes del debate en la comisión permanente respectiva, no es, en manera alguna una formalidad caprichosa; ella desarrolla claros principios y mandatos constitucionales.”**

77. Ahora bien, la regulación prevista en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, ha permitido indicar que es posible el conocimiento previo por otros medios, sin perjuicio de su publicación posterior, en este último caso, de manera excepcional

78. Respecto a la senda que se abre a partir del informe de ponencia para la materialización del debate, no es necesario, de conformidad con lo previsto en el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, que en las comisiones se lleve a cabo la votación sobre la proposición con la que termina el informe de ponencia cuando quiera que sea favorable, mientras que sí se exige cuando la proposición es negativa o de archivo del proyecto. En contraste, con independencia del sentido de la proposición con la que finaliza el informe de ponencia para los debates en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, es necesario someter a votación la proposición con la que termina el informe y, de obtener las mayorías exigidas, proceder luego a la discusión y votación del articulado, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992.

79. En las plenarias, entonces, la deliberación y votación se adelanta en dos etapas. En la primera, se pone a consideración de los miembros de la respectiva célula legislativa la orientación o enfoque general del proyecto, mientras que en la segunda el objeto recae directamente sobre el articulado o contenidos específicos de la iniciativa, que puede darse a partir de discusiones y votaciones en bloque o artículo por artículo, dependiendo de las dinámicas del Congreso, siempre que estén acordes a las reglas que al respecto prevé también el reglamento. En este sentido, en la Sentencia C-816 de 200 se precisó que:

**“la votación favorable del informe de ponencia por la plenaria es una aprobación prima**

facie del proyecto como un todo, que constituye un requisito previo para la discusión y votación del articulado. Este paso, que cierra la fase de “debate general” y permite entrar en el “debate específico” del articulado, tiene una finalidad constitucionalmente clara: no sólo racionaliza la formación de la voluntad democrática de las cámaras sino que, además, introduce un principio de economía en la actividad legislativa, pues evita el desperdicio de esfuerzos en la discusión y votación de un articulado, que no tiene la posibilidad de ser aprobado, ya que el proyecto en general no cuenta con las mayorías constitucionalmente requeridas.”

80. Ahora bien, aunque es incuestionable la obligación de dar publicidad al informe de ponencia de manera previa a cada debate, no existe una regla que establezca un criterio temporal preciso con el que aquella se encontraría satisfecha. En el inciso 2º del artículo 161 de la Constitución se introdujo un mandato que, aunque tiene un ámbito de aplicación restringido pues se refiere solo a la publicación del informe de conciliación para su discusión y votación, es ilustrativo. En este sentido, según la referida disposición, la publicación de dicho informe debe surtirse, por lo menos, con un día de anticipación.

81. Sobre el alcance del enunciado “día de anticipación” la jurisprudencia ha entendido que no equivale a veinticuatro (24) horas, sino a día calendario, en atención a que, por un lado, honra el principio democrático, en tanto materializa una aplicación razonable del principio de publicidad, fijando “una garantía efectiva que, por regla general, será eficaz para lograr el objetivo previsto por la disposición constitucional”, esto es, conocer lo que será objeto del debate y, de esta manera, los demás mandatos involucrados; y, por el otro, no desconoce la dinámica del proceso legislativo en el Congreso de la República, “al que el ordenamiento, más que términos estrictos que no parecen ser fruto de un estudio sistemático y profundo acerca de su necesidad, debe darle un marco de acción que, sin menoscabar innecesariamente la libertad de acción de sus órganos internos, permita que el procedimiento legislativo se desarrolle con el respeto requerido por las minorías que en él participan, de cara a la sociedad y con respeto de la decisión mayoritaria -que refleja el parecer democrático de los electores-.

82. En atención a tal línea de decisión, recientemente, en la Sentencia C-298 de 2016 se consideró la adecuación al artículo 161, inciso 2, de la Constitución de un trámite -referido a la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo- en el que el informe conciliatorio se publicó minutos antes de finalizar el 5 de mayo de 2015, y la sesión para su discusión y aprobación se citó para el día siguiente. En ese caso, sin embargo, se agregó que “ningún legislador dejó constancia o informó a la Plenaria sobre la falta de conocimiento o de publicidad como objeción a la consideración o aprobación del mismo.” Por su parte, en el Auto 011 de 2018 la Corte encontró probado el quebrantamiento de la regla de publicación del informe de conciliación al darse trámite a la Ley 1777 de 2016, que define y regula cuentas abandonadas, en la medida en que su publicación efectiva se dio el mismo día de la sesión. En particular, en la Cámara de Representantes, el informe de conciliación se radicó el 16 de diciembre de 2015 a las 11:40 p.m. y la sesión se llevó a cabo el 17 de diciembre de 2015 entre las 0:38 a.m. y la 1:42 a.m. No obstante, se probó que la publicación efectiva de la gaceta contentiva de la ponencia se realizó a la 1:06 a.m. del mismo 17 de diciembre

83. En escenarios ajenos a la aplicación del artículo 161, inciso 2, de la Constitución, la Sala Plena se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la presunta ausencia de publicación -previa al debate- del informe de ponencia en la Gaceta oficial. En su mayoría,

la discusión se ha centrado en determinar si, a través de un medio alternativo conforme al artículo 156, inciso 2, de la Ley 5ª de 1992, puede encontrarse por cumplido este requisito. En este sentido, es relevante, por ejemplo, lo resuelto en la Sentencia C-915 de 2001 oportunidad en la que se evidenció que “en el presente caso, y como ya se explicó, el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado certificó que el 5º de mayo de 2000, “siguiendo las instrucciones del señor Presidente de la fecha”, se repartió a todos los congresistas de dicha Comisión, fotocopia de la ponencia para primer debate del proyecto de ley No.176/99 Senado (fls. 86 a 88), por lo cual es claro que el Congreso utilizó en forma legítima la posibilidad establecida por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992. La Ley 638 de 2001 fue entonces aprobada y sancionada según las formalidades constitucionales previstas para ello.” A lo mencionado, es preciso agregar que la sesión para el debate y aprobación se adelantó el 9 de mayo de 2000, mientras que la publicación en la Gaceta se realizó el 10 de mayo del mismo año.

84. En la Sentencia C-034 de 200 se analizó un caso en el que, durante el primer debate en comisiones conjuntas, la radicación del informe de ponencia se efectuó el mismo día en el que se llevó a cabo la discusión. Esto es, lo primero se dio a las 9:45 a.m. y la sesión inició a las 11:45 a.m. En ese sentido, la Sala Plena dio por probado que la ponencia no fue publicada previamente al debate en la Gaceta, pero indicó que antes de iniciar la discusión sobre el proyecto, sí se repartió, “[I]uego, esta reproducción informal cumplió la finalidad de hacer conocer a los congresistas el contenido de la ponencia que se debatiría a continuación.” Como contexto, además, es oportuno indicar que el proyecto de ley en curso correspondía al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y que, por la dinámica del trámite en el Congreso de la República, antes de la radicación del informe de ponencia hubo discusiones entre los congresistas, presentándose proposiciones para su estudio formal en primer debate. En estas condiciones, se declaró la exequibilidad de la ley estudiada.

85. Más adelante, en la providencia C-168 de 201 la Corte Constitucional resolvió una demanda contra la Ley 1403 de 2010 -compuesta solamente por dos artículos- que adicionó la Ley sobre derechos de autor. En dicha oportunidad se afirmó por la accionante el incumplimiento del requisito de publicidad de uno de los dos informes de ponencia para el segundo debate. En concreto, aunque formalmente la ponencia respecto de la cual se alegó el presunto vicio se radicó el 16 de junio de 2010 y se insertó en una gaceta oficial con fecha del día siguiente, la demandante indicó que la publicación de la gaceta no se realizó el 17 de junio, sino con posterioridad. La Sala Plena concluyó que no se había configurado el vicio porque, luego de solicitar las pruebas del caso, no se allegó prueba concluyente sobre la afirmación de la demandante, mientras que las fechas aportadas por los datos del trámite legislativo daban cuenta de que la publicación se dio el 17 de junio, de manera previa al debate que se adelantó el mismo día

86. Aunado a ello se precisó que (i) no hubo manifestación, previa al debate del proyecto, sobre una presunta ausencia de publicidad sobre el mencionado documento, sino solo una vez había sido aprobado y la sesión avanzaba en otros asuntos, (ii) ante la Corte Constitucional se afirmó que antes del debate también se había repartido una copia de esta ponencia y (iii) “es claro que los congresistas tenían pleno conocimiento del contenido de la misma, porque de manera previa al debate se explicaron las propuestas contenidas en las dos ponencias” y, en este caso, además la ponencia sobre la que se cuestionó su publicidad acogía el texto de la plenaria de la Cámara de Representantes -previamente aprobado-, sobre el cual la otra ponencia presentada para ese debate -que no tuvo reparo

**alguno- hacía modificaciones, lo que indica que a través de esa ponencia era posible estar informado de la segunda.**

**87. En conclusión, ni constitucional ni legalmente -con estatus orgánico e integrante del parámetro de control- se prevé una regla específica que indique la anticipación debida con la que debe garantizarse la publicidad de un informe de ponencia para un debate, por lo cual, el análisis concreto deberá abordarse a partir de los principios y criterios aquí expuestos, con el objeto de determinar qué es lo razonable para efectos de acreditar la sujeción al principio de publicidad en cada caso.**

#### **Del principio de consecutividad**

**88. El principio de consecutividad concurre como exigencia del proceso transparente, imparcial y reflexivo que caracteriza la formación de la voluntad legislativa del Congreso de la República y deriva de los mandatos establecidos en el artículo 157, numerales 2 y 3, de la Constitución, que conducen a afirmar que para que un proyecto se convierta en ley debe ser debatido y aprobado válidamente por cada una de las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias. Al respecto, en la sentencia C-487 de 202 se indicó que “la sucesión de cuatro debates y votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras constituyen una obligación ineludible del Legislador al momento de aprobar normas y a dicho principio se le denomina principio de consecutividad.”**

89. Su aplicación, que también se predica de las proposiciones, implica una obligación con varias modalidades. Comporta para las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas el deber de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración. Se trata de una competencia y un deber constitucional no susceptible de ser trasladado a otro órgano del Estado ni al que tampoco pueden renunciar. Por lo tanto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y votado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso.

90. En el mismo sentido, las proposiciones que se planteen en el curso del debate deben ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992) Además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior ni si quiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente

**91. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión del debate**

**92. En conclusión, y teniendo en cuenta lo dicho en materia de publicidad con impacto para la resolución de este caso, la aprobación de un texto desconocido no es válida porque**

**el desconocimiento impide la realización del debate. Aunque la deliberación constituye una etapa independiente a la votación, esta última está determinada por la primera, por lo cual, si aquella no se verifica la votación no tiene validez y, si esto es así, por ejemplo cuando recae sobre uno de los debates exigidos por la Constitución y la ley, se afecta el principio de consecutividad:**

“... cuando se prescinda del conocimiento previo y completo de la proposición que se pretende adoptar, por ejemplo, una enmienda total al texto sometido a debate, y esta se votare por el pleno, en realidad no puede hablarse de aprobación, pues la proposición así tramitada no fue objeto de consentimiento válido por alguna de las células legislativas... con lo cual se incumple el requisito constitucional establecido en el numeral 3 del artículo 157 CP, por desconocimiento del principio de consecutividad.

#### 4.2. Resolución del problema jurídico propuesto

93. En primer lugar, se destacará el contenido normativo de la ley cuestionada; a continuación, se reseñará el trámite legislativo; y, finalmente, se dará respuesta al problema jurídico.

##### 4.2.1. Contextualización del contenido de la Ley 2155 de 2021

**94. La Ley 2155 de 2021, denominada por el Congreso de la República como “ley de inversión social”, está integrada por 65 artículos, ubicados alrededor de seis (6) títulos. El artículo 1º define su objeto, en los siguientes términos: “(...) adoptar un conjunto de medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad, orientadas a dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas.” A continuación, el título I se ocupó, en tres capítulos -11 artículos-, de las medidas en materia de ingreso, regulando (i) el impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto sobre la renta, (ii) el impuesto de renta, modificando parcialmente el artículo 240 del Estatuto Tributario (ET), y (iii) otros ingresos, a través de la modificación del artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, por la cual se regula el Código de extinción de dominio.**

**95. El título II, por su parte, se ocupó de los mecanismos de lucha contra la evasión -en 6 artículos-, modificando para el efecto reglas del Estatuto Tributario sobre la inscripción en el RUT, el sistema de facturación, la determinación oficial del impuesto de renta y complementarios mediante facturación, el intercambio automático de información, la definición del beneficiario final prevista en el artículo 631-5 del ET, el registro único de beneficiarios finales y el artículo 855 del ET. Por su parte, el título III se dedicó a regular la austeridad y eficiencia en el gasto, a través de un solo artículo, el 19.**

**96. El título IV, integrado por los artículos 20 a 59, se refiere al fortalecimiento del gasto social y reactivación económica. En particular, previó medidas relacionadas con el programa de ingreso solidario, la reactivación económica (ampliando el programa de apoyo al empleo; previendo el incentivo a la creación de nuevos empleos, el apoyo a empresas afectadas por el paro nacional, y la matrícula cero y acceso a la educación superior; estableciendo límites al uso de recursos del sistema general de regalías; regulando los días sin IVA y los bienes cubiertos por la exención en el impuesto sobre las ventas;**

**modificando la tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (SIMPLE) -artículo 908 (parcial) del ET; incluyendo reglas sobre la conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria, y la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos, tributarios, aduaneros y cambiarios; previendo líneas de crédito con tasa compensada para la reactivación económica, así como la regulación de vigencias futuras para el desarrollo de proyectos de infraestructura; entre otras medidas).**

**97. El título V, por su parte, se ocupó de la regla fiscal como mecanismo de sostenibilidad de las finanzas públicas, procediendo a modificar el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011 Y, finalmente, el título VI sobre disposiciones finales, cuyo objeto recayó en (i) adicionar el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia 2021, (ii) financiar el monto de gastos de la vigencia fiscal 2022 y (iii) la disposición sobre vigencia y derogatorias.**

98. Dicho lo anterior, dos asuntos son relevantes para el estudio de constitucionalidad que corresponde a esta Corporación. El primero tiene que ver con el hecho de que algunas de las disposiciones que integran la ley -como sucede con los artículos 62 y 63, sobre adiciones al presupuesto- se materializaron durante la vigencia 2021, por lo cual, al momento de realizarse este estudio habrían perdido vigencia. No obstante lo anterior, otras disposiciones continúan vigentes e irradiando sus efectos en la actualidad, sin que exista una mínima duda sobre ello; en este sentido se destacan, entre otras, las modificaciones sobre el impuesto de renta -artículos 2, 3 7 2 y 24 Por esto último no es necesario analizar con detalle si, respecto al primer grupo y conforme a las reglas construidas sobre la posibilidad de pronunciarse respecto a normas que carecen de vigencia la Sala Plena ostenta competencia para adelantar un pronunciamiento de fondo en este caso, en razón a que la existencia de disposiciones pertenecientes a la Ley 2155 de 2021 que, se insiste, están vigentes, permite concluir sin reparo alguno que debe proferirse una decisión de fondo. A esta conclusión contribuye el hecho de que los cargos invocados por el demandante se dirigen a cuestionar la expedición misma de la Ley, por presuntos vicios en el procedimiento de formación y, en consecuencia, impactan de manera general a todo el articulado.

**99. De otro lado, y directamente ligado a la intensidad con la cual la Corte Constitucional debe realizar el escrutinio sobre la garantía del principio de publicidad en el trámite legislativo, se encuentra que la Ley 2155 de 2021 se ocupa de diversos asuntos y no solamente de materias tributarias. No obstante, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que el demandante cuestionó integralmente la Ley y que, en esa medida, hacer una distinción entre la mayor o menor intensidad con la que debe valorarse su cumplimiento, diseccionándola, o, lo que es lo mismo, considerando cada una de las disposiciones por separado en atención a su contenido, no es viable; máxime cuando -tal como lo afirmaron varios congresistas en sus intervenciones- la Ley sí contiene un conjunto importante de disposiciones que se refieren a asuntos tributarios Por lo expuesto, el criterio que debe utilizarse en el presente asunto debe atender a dicha situación, requiriendo de la Sala realizar un examen en el que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de formación de la voluntad del Congreso, es intensa.**

**100. Finalmente, se destaca que el hecho de que nominalmente la Ley no tenga como título el de “reforma tributaria” y pese a que, tal como lo expuso el Gobierno nacional y las mayorías en el Congreso, en este asunto no se trató de hacer una reforma integral y de fondo al sistema tributario, su contenido sí incluye varias modificaciones al Estatuto**

**Tributario y crea algunas cargas que, por lo tanto, exigen una deliberación alta en atención al principio de representación tributaria.**

#### **4.2.2. Trámite legislativo de la Ley 2155 de 2021**

##### **Radicación**

101. La radicación del proyecto que se convirtió en la Ley 2155 de 2021 se efectuó ante la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público el 20 de julio de 2021, y su publicación se realizó por la Comisión Tercera de dicha Cámara en la Gaceta 810 de 22 de julio de 2021.

##### **Primer debate en comisiones conjuntas**

**102. En atención al mensaje de urgencia efectuado por el Presidente de la República, el primer debate se realizó conjuntamente por las comisiones permanentes constitucionales terceras y cuartas de las dos cámaras. Según la información allegada al expediente <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=36773> el 27 de julio de 2021 se adelantó la presentación del proyecto ante dichas células con la participación del Ministro de Hacienda y Crédito Público quien dio cuenta del alcance que tenía la propuesta legislativa compuesta por treinta y cinco (35) artículos iniciales. En su presentación, destacó que el proyecto (i) se construyó con distintos actores, líderes sociales, sindicatos, universidades, centros de investigación, gremios, empresarios, entre otros (ii) atiende a varios desafíos, en particular la reducción gradual del déficit fiscal y de los niveles de pobreza -social- y, por lo tanto, de inequidad, y el crecimiento económico. En cuanto al componente social, teniendo como centro la población más vulnerable, señaló que (iii) se diseñó la continuidad y/o promoción de varios programas sociales, tales como la renta básica o ingreso solidario, incentivos para el sector productivo en la vinculación de personas entre 18 y 28 años de edad, matrícula cero para el acceso a la educación superior, y subsidios a la nómina como protección al tejido empresarial**

**103. Precisó, además, que era necesario encontrar fuentes de financiación. En esta dirección, (iv) indicó el esfuerzo que debía hacerse respecto a la afectación del PIB con tal propósito y el ahorro en algunos gastos o senda de la austeridad en el gasto público y la lucha contra la evasión fiscal. En este último sentido, (v) especificó que se estaban proponiendo instrumentos como la facturación compulsiva o facturación sugerida la extensión del sistema de facturación electrónica, y el control de las ventas de bienes inmuebles por valores menores del comercial, de la mano de las notarías. Indicó que también se acudía al sentido solidario, por lo cual “acudimos a parte de los beneficios que estaban en la Ley de Crecimiento al 2019, y que se denostarían (sic) gradualmente, no porque no fueran convenientes de hecho lo fueron y el crecimiento así lo demuestra en el año 2019, sino porque es un momento para que el sentido solidario se tuvieran recursos para financiar estos propósitos sociales y fiscales.” Así, en este último enfoque, se menciona, por ejemplo, una sobretasa al sector financiero. También indicó el Ministro la necesidad de (vi) la reinstauración de la regla fiscal**

**104. Luego de esta primera sesión, en la que participaron los senadores y representantes de las comisiones terceras y cuartas se efectuaron reuniones de coordinadores y ponentes los días 27 y 28 de julio, y 2, 3 y 23 de agosto de 2021. Aunado a ello, sesionó una subcomisión para el análisis del importante número de proposiciones allegadas al trámite. Como**



**conclusión de estas labores, se publicaron los siguientes informes de ponencia: (i) ponencia mayoritaria, en las gacetas Nos. 1068 del 24 de agosto de 2021 -Cámara y 1070 del 24 de agosto de 2021 -Senado; (ii) dos ponencias negativas de archivo, propuestas por representantes de los partidos Comune y del Polo Democrático Alternativo en las gacetas Nos. 991 del 12 de agosto de 2021 -Cámara y 1061 del 23 de agosto de 2021 -Senado; (iii) ponencia positiva alternativa por el Partido Alianza Verde publicada en las gacetas Nos. 991 de 16 de agosto de 2021 -Cámara y 1061 del 23 de agosto de 2021 -Senado, y (iv) ponencia alternativa de la coalición Decente en las gacetas Nos. 997 del 13 de agosto de 2021 -Cámara y 1066 del 23 de agosto de 2021 -Senado.**

105. Con los mencionados antecedentes, el primer debate conjunto se adelantó el 25 de agosto de 2021 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=36773> de manera semipresencial o mixta, oportunidad en la que, presentadas y votadas desfavorablemente las ponencias negativas y alternativas, se aprobó la proposición de la ponencia mayoritaria y se discutió sobre la misma. Esta ponencia dio cuenta de todo el trámite adelantado, destacándose la radicación y consideración de más de 300 proposiciones y, de manera principal, la eliminación de cinco (5) artículos inicialmente incluidos en la propuesta la modificación de otros catorce (14) artículos y la consideración de veintiséis (26) nuevas disposiciones para un total de 61 artículos formalmente propuestos -en número- pero solamente 56 con contenido, dado que la ponencia incluyó cinco (5) eliminaciones de disposiciones consideradas por el Gobierno nacional en el proyecto inicial.

**106. De conformidad con las certificaciones allegadas a este trámite, la aprobación de dichos artículos se realizó de la siguiente forma: (i) primer bloque, de 49 artículos sin propuestas radicadas, (ii) segundo bloque de 10 artículos, con propuestas que quedaron como constancia**

**y del artículo 60 cuya eliminación se aprobó, y (iii) tercer bloque con un (1) artículo, el de derogatorias y vigencias, para un total de sesenta y un (61) artículos votados y cincuenta y cinco (55) aprobados, dadas las seis (6) eliminaciones que también fueron aceptadas. En el marco del debate, además, se mencionó que varios artículos propuestos como nuevos quedaron como constancia, dado que no tenían aval del Gobierno nacional La publicación de su texto integral se encuentra en el sitio web destinado por la Cámara de Representantes para este proyecto de ley <https://www.camara.gov.co/inversion-social>**

### **Segundo debate en la Cámara de Representantes**

107. Para el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se dio el siguiente trámite. El 6 de septiembre de 2021, en sesión que se inició con la apertura del registro a las 6:15 p.m., se hicieron presentes los representantes exigidos para constituir el quorum decisorio Siendo las 6:42 p.m., aproximadamente, se anunció el Proyecto de ley No. 027 de 2021 -Cámara y 46 de 2021 -Senado para el día siguiente, esto es, el 7 de septiembre de 2021 a las 8 a.m. A continuación, ante el pedido de la Presidenta de la Cámara de agilizar desde ese mismo día la radicación de impedimentos, el representante José Daniel López Jiménez intervino para indicar que:

“(…) hoy fue radicada la ponencia del proyecto de Reforma Tributaria; hoy fue publicada, está siendo anunciado hoy a las 6:44 de la tarde, al menos en mi caso personal y el de mi equipo, estoy seguro que no podré radicar hoy impedimentos, si hubiera lugar a ellos, entiendo que este es un proyecto que va a gozar de relativo consenso, que debiera tener un trámite más o menos

tranquilo, pero también creo que no por mucho correr, vamos a avanzar más, pediría que, bienvenido el llamado a que radiquemos los impedimentos cuando haya lugar a ellos, cuanto antes, pero que no sea un plazo perentorio, porque de lo contrario tendría que decir, que en mi caso particular, no dispondría hoy de tiempo suficiente para estar 100% seguro de qué impedimentos debiera presentar, ni mucho menos de poder estudiar en su integralidad el proyecto de ley, cuya ponencia apenas fue radicada hoy (...).”

**108. Por su parte, el representante Mauricio Andrés Toro indicó que declinaba su petición de palabra, dado que “no había encontrado la ponencia en la Gaceta, ni en la página y quería saber si ya estaba debidamente publicada, pero ya la encontré, o sea, ya cumplió con todo el requisito.” Como consecuencia de estas intervenciones, en particular de la primera, la Presidenta indicó que la citación para el día siguiente se efectuaba para las 9:00 a.m. A continuación, a las 6:46 p.m., se levantó la sesión.**

**109. De conformidad con la información allegada al proceso de constitucionalidad <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40779> los informes de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se radicaron en el transcurso de la tarde del 6 de septiembre de 2021 y se publicaron en el sitio web dispuesto para este trámite, en el siguiente orden: (i) ponencia alternativa suscrita por las representantes Katherine Miranda y Catalina Ortiz, a las 6:01 p.m., (ii) ponencia negativa del representante Carlos Alberto Carrillo Marín, a las 6:05 p.m., y (iii) ponencia favorable mayoritaria, a las 6:27 p.m. Estos informes fueron, además, publicados en las gacetas oficiales Nos. 1161 -la mayoritaria-, con 35 páginas; y 1166 -la alternativa-, por las representantes del Partido Alianza Verde, y la negativa, del representante del partido Comunes- con 32 páginas en total. Estas gacetas fueron publicadas el 6 de septiembre de 2021.**

**110. Al día siguiente, de conformidad con el Acta No. 262 del 7 de septiembre de 2021 publicada en la Gaceta No. 1818 del 9 de diciembre de 2021 <https://www.youtube.com/watch?v=Jo0r1oczRWA> la apertura de la sesión -semipresencial o mixta- para el registro se efectuó a las 9:45 a.m. y el inicio ocurrió a las 9:59 a.m. Luego de resolver los impedimentos, cuando la sesión llevaba 2 horas y 15 minutos aproximadamente, el representante Mauricio Andrés Toro presentó una proposición de aplazamiento de la sesión, porque “No (sic) se ha dado el tiempo suficiente para el conocimiento estudio y discusión de la ponencia con la ciudadanía y los gremios. El Representante contextualizó este proyecto, indicando que el trámite previo de intento de reforma tributaria había desencadenado en las protestas sociales más complejas de los últimos tiempos en el país, como para dar trámite a este de manera tan rápida:**

“(...) yo no entiendo por qué quiere pupitrear una reforma tributaria, apenas ayer a las 6:00 de la tarde, radicaron en un texto de 100 páginas, que además tiene dos ponencias alternativas es decir, son 3 textos de 300 páginas que tiene que leer la ciudadanía, que tiene que conocer la ciudadanía, por lo tanto a mí me parece completamente irresponsable con los ciudadanos, con los gremios, con los empresarios, con los docentes, con los colombianos que pretendan poner una reforma tributaria que va a terminar siendo pupitreada hoy sin la debida comunicación.

Nosotros hicimos el trabajo, nosotros y nuestros equipos. Nos trasnochamos y amanecemos y las leímos, pero qué pasa con la ciudadanía, ustedes No han logrado entender que la ciudadanía quiere opinar, quiere entender, quiere saber qué es lo que pasa y aquí no se pueden seguir aprobando cosas de espaldas a ellos pupitreada y atropellando a los colombianos, por eso les

pido a mis compañeros que se aplace esta discusión y que le den a los colombianos dos o tres días, para poder entender lo que está pasando.

**111. Explicada así la propuesta, los representantes (i) David Ricardo Racero Mayorca, en nombre de de la coalición Decentes (ii) Catalina Ortiz Lalinde (iii) Ángela María Robledo (iv) Jorge Alberto Gómez Gallego (v) León Fredy Muñoz Lopera (vi) Juanita María Goebertus Estrada (vii) Inti Raúl Asprilla Reyes (viii) Omar de Jesús Restrepo Correa (ix) Germán Navas Talero (x) María José Pizarro Rodríguez (xi) Ángel María Gaitán Pulido (xii) Jorge Eliécer Tamayo Marulanda y (xiii) Wilmer Leal Pére apoyaron la solicitud, llamando la atención en la necesidad de propiciar un espacio razonable para la participación ciudadana y su propia preparación en el debate dado el poco tiempo que, objetivamente, se concedió entre la publicación de los informes de ponencia y esta sesión.**

**112. Por su parte, los representantes (i) Édward David Rodríguez Rodríguez (ii) José Eliécer Salazar López y (iii) Jhon Jairo Roldán Avendaño se opusieron a la prosperidad de la proposición. En concreto, el representante Salazar López, miembro de las comisiones económicas y coordinador ponente, indicó que no podría hablarse de pupitrear un proyecto que había sido objeto de trabajo durante aproximadamente cuatro (4) meses de manera conjunta con diferentes sectores de la sociedad; mientras que el congresista Roldán Avendaño destacó que, además de todas las sesiones en el marco del primer debate en el Congreso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público hizo foros regionales y escuchó a quienes participaron en el paro social del mes de abril, agregó que:**

“se presentaron, señora presidenta, 350 proposiciones en el primer debate, 170 proposiciones en el segundo debate y hoy estamos coordinadores y ponentes prestos y listos a esta discusión que No (sic) decimos que, que, que se va a terminar hoy esta discusión, inclusive tengo entendido que la Mesa Directiva tiene separada esta semana para esta discusión, que se puede hacer amplia y extensa el Gobierno Nacional, presentó un Proyecto de ley, ley de Inversión Social de 35 artículos y en la ponencia para primer debate se aprobaron 55 artículos hace 10 días, hace 10 días ya el Congreso de la República y Colombia sabía de 55 artículos que se habían aprobado y entre la aprobación hace 10 días del primer debate y segundo debate, hay 6 artículos nuevos, 6 artículos nuevos.”

113. Sometida a votación la proposición de aplazamiento, se obtuvieron 33 votos por el sí y 112 votos por el no Ahora bien, aunque la discusión central sobre esta proposición finalizó con la votación mencionada; luego, con la consideración de las ponencias negativa -de archivo- y alternativa se mantuvieron las intervenciones referidas a la ausencia de debate, situación que, finalmente, condujo a que integrantes del partido Alianza Verde, como bancada, decidieran reiterarse de la sesión y no someter a consideración las propuestas realizadas sobre algunos artículos, sino dejarlas como constancia.

**114. En este sentido, tras la votación mayoritaria por continuar con la sesión, la plenaria de la Cámara se ocupó de la presentación, discusión y votación de las ponencias de (i) Carlos Alberto Carreño Marín, de archivo y de (ii) Katherine Miranda y Catalina Ortiz, alternativa, las cuales fueron negadas. Sobre esta última, se otorgó a la representante Catalina Ortiz y al representante David Ricardo Racero Mayorca un total de 30 minutos para la exposición, luego de lo cual se abrió a discusión -sin intervenciones- y se votó A continuación, (iii) se presentó la ponencia mayoritaria por los representantes Óscar Darío Pérez Pineda y Jhon Jairo Roldán, por el término de 30 minutos -que se extendió por algunos minutos más-. En su intervención, el representante Pérez Pineda precisó, en**

número, los artículos que habían iniciado con la radicación del proyecto y los que se sometían ahora a consideración en segundo debate, y lo hecho por la ponencia para segundo debate, respecto del proyecto aprobado en primer debate conjunto, advirtiendo que “recibimos 55 artículos, de esos 55 no tocamos 45, no se modificaron, ¿eliminamos? Ninguno, modificamos 10 e incorporamos 6 artículos.” Luego se refirió, en general “muy resumido” a las principales medidas

115. Al inicio de la discusión sobre la proposición con la que culminaba la ponencia mayoritaria, de dar segundo debate -cuando habían transcurrido aproximadamente 6 horas y 15 minutos-, el representante Germán Navas Talero afirmó que se retiraba del debate porque, “nosotros los de la oposición, no soportamos más esta comedia, este sainete, porque con nosotros o sin nosotros, ustedes tienen orden de aprobar esto, aquí se va a votar lo que les diga el Senado, el Senado les manda la plana y ustedes la refrendan y yo por lo menos no soy firmón, así pues que con su venia Presidente y la de ustedes, yo me retiro y sé que mis compañeros me acompañan. Muchas gracias, firmones no somos.” Luego, la representante María José Pizarro afirmó que “nosotros hemos hecho una oposición propositiva, como lo dije anteriormente, no solamente en los debates de control político, también en este tipo de reformas, ninguna de nuestras proposiciones ha sido aceptada y ninguna de nuestras proposiciones, va a ser siquiera tenida en consideración, en esta reforma tributaria, porque las mayorías del Congreso, tomaron la decisión de pupitrearla de la manera más rápida posible, a pesar de la insistencia de hacer un debate serio y riguroso.”

116. Tras intervenciones adicionales, la plenaria de la Cámara aprobó la proposición del informe de ponencia mayoritario y continuó con la discusión y votación del articulado. Para el efecto, (i) inició con la votación de los artículos que no tenían proposición, en total 30. En este momento, además, se precisó que se conformaría una subcomisión para discutir las propuestas de artículos nuevos que, en ese instante, se indicaron en un número de 92 (ii) Luego la plenaria se ocupó de los artículos con proposición de eliminación -en total 9-. En concreto, la representante Juanita Goebertus presentó proposición de eliminación de 4, no obstante, una vez concedida la palabra manifestó que dada la decisión de su Partido de retirarse -por la ausencia de interés en un debate-, estas y las demás proposiciones allegadas por ella -en total 19- las dejaba como constancia. Situación similar se presentó respecto de la propuesta de eliminación del artículo 29 presentada por la representante María José Pizarro y el representante León Fredy Muñoz Lopera (iii) A continuación, se realizó una síntesis de los artículos que tenían proposiciones no avaladas, con el objeto de que los representantes indicaran si las sometían a votación o las dejaban como constancias; en concreto, dado que se tomó este segundo camino en 8 artículos se procedió a su votación como venían en la ponencia (iv) En varios bloques, superado lo anterior, se votaron artículos cuyas proposiciones -sin aval- se llevaron a la discusión y se negaron -por ejemplo, del representante Mauricio Andrés Toro Orjuela en 3 artículos- y artículos con proposición avalada. En total, se sometieron a discusión y aprobación 8 artículos sin proposición avalada -siendo negados-, procediéndose a votar con el texto de la ponencia, y 6 artículos con proposición avalada Estos artículos, más otros adicionales, en los que se dejó la proposición no avalada como constancias, fueron aprobados.

117. Por último, previo cuestionamiento del representante Juan Carlos Lozada sobre el trámite que se estaba dando a las proposiciones de artículos nuevos -entre ellos, el que proponía un impuesto a las bebidas azucaradas- se sometió a discusión y aprobación el informe de la

subcomisión, cuyo estudio recayó en 108 proposiciones. Escuchada la intervención del representante mencionado y negada por mayoría la proposición de abrir sesión informal para escuchar concepto técnico sobre el referido impuesto, se concluyó que solamente 2 proposiciones de artículos nuevos tenían aval. Votado el título y demás aspectos necesarios se concluyó la sesión, tras aproximadamente 13 horas.

**118. En las gacetas números (i) 1187 del 8 de septiembre de 2021, se publicó el texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara y en el acta de plenaria No. 263 del 8 de septiembre de 2021 se anunció la conciliación para la Cámara de Representantes, (ii) 1188 del 8 de septiembre de 2021, se publicó el informe de conciliación, (iii) 1720 del 29 de noviembre de 2021, se publicó el Acta de plenaria No. 264 del 9 de septiembre de 2021, en la que se aprobó el acta de conciliación en la Cámara de Representantes, y (iv) 1188 de 2021, se publicó el texto conciliado. Es de resaltar que el número de artículos sobre los que recayó la conciliación fueron 7 artículos**

#### **Segundo debate en el Senado de la República**

**119. En plenaria del Senado de la República el trámite del segundo debate fue similar al de la Cámara de Representantes, en los siguientes**

**términos**<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40329> El 6 de septiembre de 2021, a las 6:20 p.m. de la noche, según el Acta No. 09 del 6 de septiembre de 2021 publicada en la Gaceta No. 1918 del 27 de diciembre de 2021, se anunció la discusión y aprobación para el día siguiente, 7 de septiembre de 2021, del Proyecto de ley No. 46 de 2021 -Senado, 027 de 2021-Cámara. A las 6:25 p.m. se levantó la sesión -no presencial- de la plenaria. Tal como se precisó en la misma sesión en la que se realizó el anuncio, se señaló la existencia de tres ponencias debidamente publicadas en la Gaceta del Congreso y “en la página oficial institucional de la Secretaría General del Senado de la República, para garantía plena del principio de publicidad y de conocimiento previo a la discusión del proyecto.” En concreto, se mencionaron las siguientes ponencias: (1) alternativa, publicada en la Gaceta No. 1163 de 2021, (2) mayoritaria, Gaceta No. 1164 de 2021, y (3) negativa, Gaceta No. 1165 de 2021.

**120. A continuación, el 7 de septiembre de 2021, se realizó la sesión plenaria en la que se discutió y votó el proyecto de ley referido. De conformidad con el Acta No. 10, publicada en la Gaceta No. 1919 del 27 de diciembre de 2021, la apertura formal de esta sesión se dio a las 10:09 a.m. Una vez votados los impedimentos, se indicó que existían cuatro (4) ponencias. La primera fue negativa y presentada por el senador Wilson Neber Arias Castillo, a quien se le concedieron 20 minutos. Finalizada la presentación, sin intervención alguna, fue votada negativamente La segunda fue alternativa y presentada por el senador Luis Iván Marulanda Gómez. Abierta y cerrada la discusión, sin intervención, se negó la proposición sustitutiva con la que terminó este informe**

**121. El tercer informe de ponencia alternativa fue expuesto por los senadores Aida Yolanda Abella Esquivel y Gustavo Bolívar Moreno. Al inicio de la intervención por parte de la senadora Abella Esquivel precisó que quería dejar un comentario inicial, y es que “nuevamente a pupitrazo, a pesar de que la Corte Constitucional ha declarado inexecutable varias iniciativas por vicio de trámite, en este Gobierno siguen insistiendo en aprobar los proyectos de ley de un día para el otro, sin tiempo para leerlos y discutirlos y así se hundió la primera Reforma Tributaria en este Congreso. ¿Por qué?, porque por más veloces que sean algunos de los congresistas no se alcanza a leer con cuidado lo que nos han**

presentado en el día casi que en la noche de ayer y hoy nos traen a votar pues esto que debería ser una de las principales iniciativas, pero, además, discutidas con tiempo en el Congreso.” Finalizadas las dos intervenciones y antes de votar la proposición con la que terminaba este informe, se puso de presente por el senador Juan Diego Gómez Jiménez, presidente del Senado, la existencia de una proposición de aplazamiento de la discusión del senador Alexander López Maya. Dio instrucciones para que se leyera y, de ser posible, se votara conjuntamente:

“El Secretario General del Congreso... informa:

Sí señor Presidente, dice la proposición: Solicito a la plenaria del Senado dar un plazo de una semana, para poder analizar las diferentes ponencias del Proyecto de ley número 46 de 2021 Senado, 027 de 2021 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. Toda vez que hasta ayer en horas de la tarde, fue radicada la ponencia mayoritaria para segundo debate.

No es posible que una ponencia radicada ayer, sea discutida y aprobada hoy, máxime cuando trata normas tributarias que merecen un amplio debate y análisis, con ocasión de los principios de moralidad administrativa, transparencia y publicidad de la administración. Es menester otorgar el plazo solicitado en la presente proposición, con el fin de dar un debate de cara a la ciudadanía, con los tiempos indicados y evitando aprobar a las carreras, una nueva reforma tributaria. La firma el Senador López Maya.”

**122. Una vez leída, el Presidente del Senado afirmó que, “por procedimiento”, los ponentes le sugirieron que “votemos separadas”. A continuación, se afirma que se someterá a consideración la propuesta alternativa del senador Gustavo Bolívar y se procedió a la votación, con resultado negativo Al dar el resultado, el Secretario del Senado indicó que “ha sido negada la proposición con que termina el Informe de Ponencia Alternativa presentada por los honorables Senadores Aída Yolanda Avella Esquivel y Gustavo Bolívar Moreno y la proposición del honorable Senador Alexander López Maya leída al Proyecto de ley...” (negrilla fuera de texto)[https://www.youtube.com/watch?v=yu3OW\\_w4zVE](https://www.youtube.com/watch?v=yu3OW_w4zVE) Luego, se concedió la palabra a ponentes del informe mayoritario y se procedió a darle trámite al mismo**

**123. Votado positivamente el informe de ponencia, se abrió la discusión concediéndole la palabra a voceros de los partidos. En este escenario, por ejemplo, el senador Feliciano Valencia Medina, del MAIS, indicó que “seguramente es afán del Gobierno aprobar este proyecto de ley, hasta ayer lo anunciaron y la radicarón y hoy ya empieza el debate, no obstante, ese afán, nosotros no nos sentimos representados en este proyecto de Reforma Tributaria. Por eso como Bancada del MAIS, votaremos no a esta propuesta de reforma tributaria Por su parte, el vocero del Partido Polo Democrático, Wilson Neber Arias Castillo, indicó que varios partidos estaban tomando la determinación de retirarse, por ser “absolutamente injustificable el escaso tiempo que se ha entregado para discutir el documento, desde ayer a las 5 de la tarde hasta hoy. Aunque reconozco, que previamente fue convocado sectores de la población, como en efecto pude constatar, sin embargo, en el debate parlamentario se limitó a algunas sesiones que siempre hemos señalado a puerta cerrada del Ministerio de Hacienda, cosa que nos parece absolutamente improcedente, y especialmente, haber estrangulado el tiempo entre la presentación de la ponencia ayer y el conocimiento para el debate de hoy. Por eso se pidió un aplazamiento de una semana para poder discutirlo” y, por lo tanto, anunció su retiro del debate. En sentido similar, voceros**

del Partido Comunes, senador Pablo Torres y del Partido Alianza Verde, Antonio Eresmid Sanguino Páez, anunciaron que los integrantes de su bancada -o el grueso de ella- también se retiraban

124. Luego de esta discusión se inició la consideración de la ponencia y del articulado, sesión que terminó a las 8:00 p.m., esto es, tras aproximadamente 10 horas de sesión. A continuación, en las gacetas No. (i) 1185 de 8 de septiembre de 2021, se publicó el texto aprobado por la plenaria del Senado y (ii) 1186 del 8 de septiembre de 2021 se publicó el informe de conciliación. En las actas de plenaria No 263 de 8 de septiembre de 2021, se anunció la conciliación y en el acta plenaria 264 del 9 de septiembre de 2021, se aprobó el informe de conciliación.

4.2.3. En el presente caso no se configuró una lesión al principio de publicidad y, en consecuencia, tampoco se verifica el desconocimiento del principio de consecutividad

125. En atención al cargo presentado por el accionante y al marco normativo expuesto en el acápite 4.1., el análisis que ocupa a la Sala Plena tiene como base los siguientes presupuestos: (i) el reparo del accionante partió de aceptar que el día anterior a la sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes, el 6 de septiembre de 2021, se publicaron en la Gaceta del Congreso de la República las ponencias que servían de sustento a la discusión a adelantar en dicha célula legislativa. La realización de estas publicaciones, en la mencionada fecha, no constituye un aspecto controvertido y, de hecho, fue aceptado explícitamente por uno de los integrantes de la Cámara en la sesión que se llevó a cabo el 6 de septiembre de 2021 para efectuar el anuncio del proyecto (párrafo 108). (ii) Pese a lo anterior, indicó el promotor de la demanda que dada la hora de las publicaciones, aproximadamente las 6:30 p.m., entre dicho momento y el inicio de la sesión, a las 10:00 a.m. del 7 de septiembre de 2021, transcurrieron aproximadamente 15 horas tiempo que razonablemente era insuficiente para que la publicación cumpliera con su objetivo, esto es, permitir un conocimiento previo, pleno e integral, de los representantes sobre el proyecto de ley, con miras a garantizar las condiciones de un debate ilustrado, participativo y plural, necesario para la conformación de la voluntad democrática del Legislador.

126. Al amparo de la anterior línea argumentativa, (iii) es necesario advertir que no existe una norma constitucional u orgánica, que integre en este último caso el parámetro de control de constitucionalidad, que establezca una regla a seguir, es decir, que indique con precisión cuál es el término -en horas o días- con el que se satisface el requisito de publicidad, a efectos de garantizar los principios que a él subyacen y que quedaron expuestos ampliamente en esta providencia.

127. Esta última afirmación, sin embargo, no impide en forma alguna la realización de un análisis constitucional razonado sobre la materia objeto de control presentada por el ciudadano. Para ello, considera la Sala Plena que son importantes algunos elementos derivados no solo de aquello que sí dijo el Constituyente y/o el legislador orgánico, sino de los principios que con suficiencia ha precisado la Corte en su amplia y robusta jurisprudencia como subyacentes al principio de publicidad, y que fundamentan también la regulación del informe de ponencia como parte integral del trámite legislativo, previo a la iniciación de cada uno de los debates en el Congreso de la República para la formación de las leyes.

128. En este sentido, un primer elemento consiste en resaltar que el artículo 160, inciso 1º, de la

Constitución establece el término que debe mediar entre los primeros debates en las comisiones constitucionales permanentes, y los debates en plenarios, y entre la aprobación en una cámara y el inicio del trámite en la otra. Este segundo término, de 15 días, no es predicable frente a los casos en los cuales las comisiones de una y otra cámara sesionan conjuntamente, pues solamente opera el término de 8 días. Por su parte, la Ley 5ª de 1992 dispone también términos, en sus artículos 153, 156 y 174, para la presentación de dichos informes por los ponentes designados.

129. En dicho escenario, es claro que entre el primer debate y el segundo no pueden transcurrir menos de 8 días, y que entre la aprobación en una Cámara y el inicio del trámite en la otra, no pueden transcurrir menos de 15 días. En este sentido, sin duda, el Constituyente privilegió la idea de un trámite legislativo que permita a los congresistas comprender y reflexionar sobre los asuntos que pueden transformarse en disposiciones vinculantes de manera general y abstracta para la comunidad. Por lo tanto, en principio, no sería dable imprimir un impulso tal que desconozca esta regla.

**130. Aunado a lo anterior, segundo, el Legislador orgánico -al regular la presentación de estos informes de ponencia- ha destacado que el término que se concede al ponente -o ponentes- dependerá de la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de la que se trate (Art. 174 de la Ley 5ª de 1992). Esto es, para la determinación de las actividades que deben adelantar los congresistas con miras al trámite legislativo no es indiferente el contexto normativo objeto de estudio. Este enfoque, de hecho, tampoco es ajeno a la Constitución pues, por ejemplo, en la regulación de las objeciones presidenciales se prevé que el ejercicio de la competencia del Gobierno está sujeto o determinado por el número de artículos que integran el proyecto de ley (Art. 166 CP).**

**131. Ahora bien, tercero, la Constitución sí previó una regla concreta sobre la publicidad de los informes previos a la deliberación en el Congreso respecto de la instancia de conciliación. En concreto, el artículo 161, inciso 2, de la Carta indica que dicha publicación deberá llevarse a cabo “por lo menos con un día de anticipación”, enunciado cuyo alcance ha sido precisado por esta Corporación en jurisprudencia consolidada y previamente referida. Lo anterior comprueba que para el Constituyente no es irrelevante la anticipación concreta con la cual se da a conocer, de manera previa a un debate, los documentos que, como el informe de ponencia, orientan las discusiones en el Congreso de la República.**

**132. También debe tenerse en cuenta que sobre este término la Corporación indicó que constituía “una garantía efectiva que, por regla general, será eficaz para lograr el objetivo previsto por la disposición constitucional” (negrilla fuera de texto), destacando que el ordenamiento, en principio, más que términos estrictos que puedan dificultar la libertad de acción de los órganos encargados de tramitar un proyecto de ley, debería configurar procedimientos que garanticen los principios que guían el trámite de formación legislativa, como la protección de las minorías.**

133. En este sentido, valora la Sala Plena que dicho término -el previsto en el artículo 161 superior- no puede predicarse sin más a los informes de ponencia previos a cada debate, en la medida en que el grado de conocimiento por parte de los congresistas sobre un proyecto de ley es, por regla general, más elevado cuando se cita una comisión accidental de conciliación que cuando se convoca por primera vez a discutir el proyecto de ley. Por lo cual, la razón que subyace a dicha regla no es inmediatamente transferible al supuesto aquí analizado. Por lo



expuesto, es imperioso afirmar que no es posible acudir, como lo sugirió el Ministerio Público, al criterio de interpretación analógico respecto del artículo 161, inciso 2, de la Constitución en casos como el presente.

**134. Al respecto, siguiendo los argumentos que le permitieron a la Corte Constitucional interpretar la mencionada regla en los términos ya expuestos, es importante destacar que, aunque podría afirmarse que tal criterio temporal atiende prima facie a las necesidades de racionalidad del proceso legislativo y que, por lo menos, constituiría un criterio mínimo en beneficio de la certeza sobre el ajuste de una actuación legislativa al procedimiento, lo cierto es que desconoce que, probablemente, en variadas circunstancias este término, por ejemplo, sería insuficiente.**

**135. Así, se observa que en oportunidades anteriores la Corte Constitucional ha validado trámites legislativos en los que la publicación del informe de ponencia se ha presentado -incluso- el mismo día en el que se llevó a cabo el debate. No obstante, tales situaciones se han reconocido como válidas a partir de un análisis de todas las circunstancias alrededor del proyecto de ley, teniendo en cuenta (i) o bien que el conocimiento del proyecto era claro para los congresistas por las actuaciones públicas que al tramitarse el primer debate se adelantaron (C-034 de 2009) o porque (ii) el proyecto de ley era corto, dos (2) artículos, como sucedió en la Sentencia C-168 de 2012, y respecto del mismo incluso podía deducirse el conocimiento de manera previa, en los términos en que fue reseñada esta decisión previamente (párrafo 85). En consecuencia, la Sala Plena no aplicará por analogía el criterio temporal previsto en el artículo 161 inciso 2 de la Constitución, predicable del informe de conciliación, a los informes de ponencia para adelantar cada uno de los debates que deben llevarse a cabo para tramitar y aprobar un acto normativo, con lo cual, se reitera que no existe una regla que -con precisión- pueda determinar la razonabilidad de la anticipación con la que se debe publicitar un informe de ponencia.**

**136. Aunado a lo dicho, cuarto, es importante reiterar que tras las reglas de procedimiento del trámite legislativo se verifica la imperiosa necesidad de garantizar los principios de mayorías -y respeto a las minorías-, publicidad y participación, entre otros, con miras a respetar y promover trámites deliberativos y públicos. Por lo anterior, el requisito de publicidad será satisfecho cuando el mismo haya cumplido razonablemente tales finalidades.**

**137. En esta dirección, para efectos de analizar la razonabilidad mencionada y, se insiste, ante la ausencia de un criterio normativo específico al respecto, la Sala Plena tendrá en cuenta en este caso los siguientes criterios, los cuales constituyen una guía de análisis y, por lo tanto, no hacen parte de una lista que con exhaustividad o taxatividad esté configurando esta Corporación: (i) aunque no existe un término predeterminado que deban cumplir los y las congresistas, en particular las mesas directivas de cada célula legislativa que convocan, en todos y cada uno de los procedimientos para satisfacer el requisito de publicidad respecto de los informes de ponencia, (ii) sí es un imperativo que la anticipación a la que se acuda considere el objeto que subyace a esta actuación, (iii) siendo necesario valorar el contexto en el que tiene lugar el trámite, contexto que está determinado, entre otros elementos, (iii.1) por la etapa o momento del procedimiento de formación de la ley; (iii.2) el tipo de ley de que se trate y, por lo tanto, las necesidades particulares que conforme a lo dispuesto por el Constituyente y el legislador orgánico requieran ser observadas; (iii.3) el contenido particular del proyecto, para establecer si se acentúa la rigurosidad de las**

**condiciones para adelantar el trámite, como ocurre en materias tributarias; (iii.4) la extensión del proyecto; y (iii.5) las circunstancias de publicidad de debates anteriores que puedan determinar, en mayor o menor grado, el conocimiento del proyecto por parte de quienes participan en la etapa subsiguiente.**

138. A partir de criterios como los mencionados, contextualmente y con miras a garantizar plenamente los principios constitucionales tras el mandato de publicidad, este Tribunal procederá a resolver los problemas jurídicos propuestos.

**139. Descendiendo al caso concreto, se considera que (i) en principio, el reparo del accionante es pertinente en el marco, además, de una ley -ordinaria- pero con un amplio contenido tributario y que contaba con 61 artículos para el momento en el que se tramitó el segundo debate en plenarias. No obstante, (ii) varios elementos del trámite llevan a concluir que la publicación de las ponencias -mayoritaria, alternativa y negativa- el día anterior a la realización de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, satisfizo el conocimiento previo del proyecto dado el contexto del trámite legislativo que se presentó en el caso analizado. En esta dirección, a continuación se exponen los argumentos que fundamentan esta conclusión.**

**140. Primero, es indudable que durante el primer debate conjunto por las comisiones constitucionales permanentes terceras y cuartas los y las congresistas -no integrantes de dichas células- participaron activamente frente a un proyecto de ley que no solamente fue acompañado de mensaje de urgencia sino que trató de contar con el llamado a la ciudadanía -como de ello dan cuenta los antecedentes antes sintetizados-, atendiendo, además, al hecho de que esta ley sustituyó a la reforma tributaria propuesta por el Gobierno nacional y que no terminó de tramitarse en el Congreso de la República tras el periodo de protesta social**

**141. Sobre este argumento, precisa la Sala que aquello que se reconoce no es que un primer debate robusto sustituya los requerimientos de publicidad del segundo debate. Una postura así iría en contra de la intención del Constituyente de configurar un procedimiento legislativo en el que tanto las comisiones como las plenarias sean partícipes activos y necesarios para la formación de la voluntad legislativa, por lo cual, los requerimientos de racionalidad son exigibles en todas las instancias. Lo que se reconoce aquí es que, tal como se desprende del informe de ponencia para segundo debate, congresistas no pertenecientes a las comisiones terceras y cuartas, como Juanita Goebertus, José Daniel López y Juan Carlos Lozada Vargas -integrantes de la Comisión Primera de la Cámara-, participaron activamente con la formulación de propuestas, lo que da cuenta del amplio conocimiento del proyecto legislativo.**

**142. En este escenario, entonces, la Sala Plena destaca que -como se constata en la ponencia para segundo debate-, durante el primer debate conjunto se recibieron y tramitaron más de 300 proposiciones. Aunado a ello, los antecedentes afirman que el proyecto “ha sido fruto del consenso con los diferentes estamentos de la sociedad y ha contado con la activa participación de ciudadanos y representantes de diferentes sectores del país, quienes han presentado sus comentarios, observaciones y propuestas frente al contenido de la iniciativa” por lo cual, por un lado, este proyecto fue ampliamente conocido en el seno del Congreso y, de otro lado, no se evidencia que se haya discutido de espaldas a la comunidad, pues, en atención al intenso y difícil movimiento ciudadano por las medidas tributarias que estaba proponiendo el Ejecutivo y tramitando el Congreso de la República, para este**

proyecto de ley, según se indica en los antecedentes, se consultó más ampliamente a diversos sectores de la sociedad y comunidad gremial, académica, entre otros sectores.

**143. Segundo, la sesión que culminó con el primer debate se llevó a cabo el 25 de agosto de 2021, y entre dicho momento y el 7 de septiembre transcurrieron más de 8 días, en los términos previstos en el artículo 160 de la Constitución, por lo cual, este periodo de reflexión y pausa que el Constituyente quiso garantizar fue cumplido. Ahora bien, desde ese momento era posible acceder a lo aprobado por las comisiones terceras y cuartas de las cámaras -cuyo conocimiento no fue cuestionado o desvirtuado por medio de pruebas en contrario a través de los medios de publicidad interna del Congreso de la República, en particular el sitio web de la Cámara de Representantes. A este elemento, se suma el hecho de que las variaciones para el segundo debate -respecto del articulado aprobado en primer debate- en el informe de ponencia mayoritaria se cifraron en 10 artículos objeto de modificación y 6 artículos nuevos, lo cual evidencia que su aprehensión -con un conocimiento previo y esperable desde el 25 de agosto de 2021- no era irrazonable.**

144. Sobre esto último, la Sala reitera que el proyecto de ley aprobado por las comisiones económicas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República constaba de 55 artículos (párrafo 106) y que, según el informe de ponencia mayoritario para segundo debate, de tal número, 45 disposiciones no tuvieron modificación o alteración alguna, 10 sí sufrieron modificaciones y 6 fueron adicionados (párrafo 114). Esta verificación, por consiguiente, es significativa con miras a afirmar que la extensión de aquello que debía consultarse no era tal que impidiera el acercamiento necesario y suficiente para el debate programado el 7 de septiembre de 2021.

**145. Tercero, pese a que al momento de anunciarse la discusión y aprobación del proyecto de ley, el 6 de septiembre de 2021, no hubo reparo dirigido a modificar la decisión de la mesa directiva de convocar para el día siguiente la plenaria antes de iniciarse la sesión del día 7 de septiembre de 2021 quienes consideraron que el tiempo no era suficiente tuvieron la oportunidad de exponer sus argumentos y someter a debate su proposición, sin embargo, en virtud del principio de mayorías, su petición fue negada. Esto es, la proposición de aplazamiento fue sometida al trámite que prevé la Ley 5ª de 1992, a partir de las reglas constitucionales, para su consideración y votación. Ahora bien, podría decirse que es precisamente en esta regla de votación por mayoría que se evidencia la lesión de las minorías. A pesar de esta objeción, considera la Sala Plena que, en este caso en particular, varios aspectos evidencian que no es posible afirmar que en las condiciones generales del trámite la propuesta de aplazamiento fuera desconocida arbitrariamente.**

146. En este sentido, el proponente Mauricio Andrés Toro indicó que “[n]osotros hicimos el trabajo, nosotros y nuestros equipos. Nos trasnochamos y amanecemos y las leímos”, por lo cual, el reclamo de publicidad no pareció inicialmente fundarse en la imposibilidad de conocer esta reforma -con los antecedentes antes mencionados- sino en la necesidad de dar mayor oportunidad para la participación y conocimiento de la sociedad. Con este mismo enfoque, el representante David Ricardo Racero Mayorga indicó que “[m]ás allá de la discusión aquí interna de los partidos, es la discusión como dice el Representante Toro, todo lo que tiene que darse la sociedad civil en las diferentes instancias... que se les dé más tiempo para analizar el proyecto, para plantear complementos adicionales al articulado y poder entablar un mejor diálogo de, para la gente, la ciudadanía, es lo que se le invita a este congreso dar la discusión de cara a la ciudadanía a todos los colombianos (...). A su

turno, el representante Omar de Jesús Restrepo Corre indicó en su intervención que debían generarse escenarios de participación y escuchar otros sectores.

**147. También se evidencia que en algunas de las exposiciones, como la del representante León Fredy Muñoz Lopera, el énfasis se dirigió a la escasa -o nula- recepción que tuvieron las propuestas de algunos partidos -de oposición- durante el trámite, “[n]osotros ya habíamos hecho incluso una propuesta, una contrarreforma con 40 artículos y nada de lo que hicimos en esa contrarreforma fue incluido en este proyecto y eso amerita un tiempo para el análisis, eso amerita un mejor estudio y sobre todo amerita que la gente sepa de qué se trata esto, hoy la sociedad colombiana No tiene la menor idea de qué se trata este proyecto de reforma tributaria (...). En el mismo sentido, la representante Ángela María Robledo reconoció que, “si bien [el proyecto] trae cosas interesantes, No (sic) resuelve” por lo cual señaló que se requería mayor discusión en la Cámara y por parte de la ciudadanía, de cara a la verdadera reforma tributaria estructural que se requería; esto es, a partir de lo dicho por ella no puede afirmarse su desconocimiento del proyecto, sino que, en ejercicio -por supuesto- de su derecho a disentir, no estaba de acuerdo con lo que en esta reforma se proponía.**

148. Con esto no se desconoce que también hubo reclamación insistente por el escaso tiempo concedido, como ocurrió con la intervención del entonces representante Germán Navas Taler y demás intervenciones que fueron referidas en el párrafo 111 de esta sentencia, pero lo que quiere destacarse es que algunos de quienes pidieron más tiempo reconocían conocer la ponencia, de manera explícita o, de manera implícita, al haber participado activamente, por ejemplo, en la formulación de propuestas; asunto diferente y que no compete a la Sala analizar, es si en este último caso esas propuestas fueron acogidas.

**149. A su turno, no se desconoce que el llamado a una discusión amplia ante la ciudadanía es esencial en una democracia, dado que, precisamente y como ya se indicó, promueve su participación y control político sobre sus representantes; no obstante, la historia del trámite legislativo evidencia que sí existieron canales abiertos para escuchar a diferentes grupos de la sociedad. Aunado a ello, el principio constitucional de publicidad que recae sobre el informe de ponencia se dirige, de manera principal y previa, respecto de los congresistas, por lo cual, el conocimiento de la ciudadanía también se satisface por otras vías, como la dispuesta en el artículo 144 de la Constitución y que se refiere a que las sesiones son públicas. De hecho, debe reiterarse que la publicidad de los informes de ponencia a través de gacetas oficiales puede darse con posterioridad a la sesión, como indica el artículo 156, inciso 2, de la Ley 5ª de 1992, lo cual lleva a concluir que la publicidad como instrumento de transparencia y control político se satisface de diversos modos y que es frente a los congresistas que debe ser previa, mientras que el conocimiento de la ciudadanía para ejercer su control político no está necesariamente ligado a una vía en particular . Es el conjunto y el seguimiento de las reglas lo que permite analizar si el trámite pretendió impedir el acceso público, y en este caso, ello tampoco se evidencia.**

150. Adicionalmente, en el marco del debate surtido en la Cámara de Representantes se presentaron múltiples proposiciones que, como se sintetizó en los antecedentes, fueron discutidas o retiradas por quienes las presentaron, por lo cual, no podría afirmarse que había desconocimiento del proyecto sometido a discusión y votación. En este punto, la Sala Plena subraya lo relatado en los párrafos 116 y 117, que permiten dar cuenta de que en la Cámara de Representantes se recibieron un número importante de proposiciones por parte de integrantes de

diversas fuerzas políticas, las cuales, siempre que no se dejaran como constancias, fueron expuestas, discutidas y votadas.

**151. Cuarto, el trámite del proyecto de ley da cuenta que, desde el primer momento, fue objeto de modificaciones y supresiones por los congresistas. En este sentido, durante el segundo debate ante la Cámara de Representantes se efectuaron también dichas modificaciones, a partir de las proposiciones de los y las representantes como se evidenció en el relato de antecedentes previamente efectuado. Esto evidencia que el Congreso de la República, a partir de una propuesta legislativa del Ejecutivo, intervino activamente y, en particular, en la plenaria de la Cámara de Representantes se propiciaron los escenarios que dieron lugar a la conformación de la voluntad legislativa.**

**152. Quinto, finalmente es necesario advertir que durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes partidos de oposición -minoritarios- también presentaron ponencias alternativas o negativas, por lo cual, en un régimen de bancadas en el que es consustancial la comunicación que entre los integrantes de los partidos se dé de los proyectos de ley, indicaría que el conocimiento que podía esperarse razonablemente de aquellos no es inesperado. En esta dirección, sin desconocer el espacio concedido a la actividad individual de cada uno de los y las congresistas, ni sugerir que ponencias y/o proposiciones por ejemplo, deban ser construidas por las organizaciones políticas, lo cierto es que tras el fortalecimiento de partidos y movimientos las dinámicas en el Congreso de la República se transformaron:**

“(…) con la entrada en funcionamiento de un régimen de bancadas, las clásicas funciones del Congreso se pueden simplificar de manera significativa. El control político, adelantado mediante los consabidos debates, se realizaría principalmente como una estrategia partidista y no motivado por actitudes individuales o egoístas. De esta forma, la opinión pública recibirá un menor número de opiniones, pero éstas serán, a su vez, más representativas y profundas. De igual manera, el procedimiento legislativo se verá transformado puesto que se puede racionalizar la presentación de iniciativas legislativas y los debates en comisiones y plenarias serán más organizados. Cabe asimismo señalar que los regímenes de bancadas conducen a fomentar y estimular la especialización de los congresistas. A su vez, los portavoces de las respectivas bancadas deberán ser los más preparados para aportar y criticar los proyectos de ley que se discuten. El trabajo en comisión será el principal, pues allí se definirán los contenidos, en tanto que las plenarias servirán para hacer públicas las razones de consenso o disenso entre las diversas bancadas. De allí que las bancadas son un instrumento para ejercer la participación política dentro del Congreso, evitando la dispersión y atomización de las opiniones políticas, y sobre todo, logra una mejor gobernabilidad, coadyuvando a racionalizar el sistema político colombiano. (Negrilla fuera de texto).

**153. Por lo anterior, se insiste, sin ignorar las actuaciones individuales de quienes integran en el Congreso de la República, los partidos y movimientos políticos tienen responsabilidades y competencias que les permite adelantar discusiones internas y fijar, incluso, posiciones generales sobre los diferentes temas que se discuten, máxime en asuntos tan cruciales para una democracia como la determinación de tributos, tema este que, como se ha mencionado, fue importante en el marco del trámite de la Ley 2155 de 2021. En este sentido, el detalle del trámite legislativo evidencia que para el debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, junto a la ponencia mayoritaria, se presentaron dos adicionales, una suscrita por las representantes Katherine Miranda y Catalina Ortiz, y**

**otra por el representante Carlos Alberto Carrillo Marín, estos es, radicadas por integrantes de partidos de oposición y minoritarios. Ahora bien, es claro que para su elaboración se requería un conocimiento suficiente y preciso de lo aprobado en primer debate conjunto y de la posición de la mayoría de la que se estaban separando para la plenaria ante la Cámara. Aunado a ello, como se indicó en el párrafo 114, estas ponencias fueron expuestas y votadas, por lo cual, es razonable concluir -al analizar conjuntamente con las otras razones- que en el régimen de bancadas al que acaba de hacerse referencia el conocimiento del tema objeto de debate podía advertirse.**

**154. En estas condiciones, como una razón de refuerzo, es importante destacar que cuando se utilizan los medios oficiales de publicidad, conforme a las reglas de la Constitución y de la Ley 5ª de 1992, el conocimiento se presume (párrafo 67), presunción que en este caso, dado que los informes de ponencia se insertaron en las gacetas, no logró ser desvirtuada por el demandante. Por último, aunque la demanda que se analiza se sostuvo, transversalmente, en lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019 los supuestos de hecho relevantes en ese y este caso no son equiparables, como para que esta decisión debiera seguir la misma regla de aquella oportunidad. En particular, en este caso sí se utilizaron los medios de publicidad oficiales para que, previamente al debate, los congresistas conocieran el objeto de la deliberación y votación, mientras que en el caso resuelto en decisión del año 2019, no hubo una publicación oficial de las últimas modificaciones que se estaban sometiendo a la plenaria respectiva, sino que funcionaron medios alternativos -explicación oral de las variaciones-, los cuales, según lo expuesto en dicha oportunidad, no permitieron el conocimiento integral del objeto del debate.**

155. En conclusión, la Sala Plena no encuentra que se haya violado el principio de publicidad en el trámite legislativo para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes y, por tanto, que se haya obstaculizado la conformación de la voluntad democrática. Garantizando la libertad de acción de sus órganos internos y las decisiones que se aprueban por mayoría, sin que se evidencien que ellas tengan por objeto anular el ejercicio político de los partidos minoritarios, no es dable en esta oportunidad, incluso a partir del escrutinio más intenso que asumió esta Corporación en razón de la materia, desconocer la decisión de no aplazamiento que se adoptó por 112 votos en la sesión del 7 de septiembre de 2021, a partir, en específico, de las evidencias de participación de diferentes representantes en el marco de la sesión plenaria.

156. En razón a lo anterior, esto es, a que no puede sostenerse que se eludió el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, pues las condiciones para un conocimiento integral del proyecto sometido a consideración se garantizaron, tampoco se puede afirmar que la aprobación que allí se adelantó esté viciada, por lo cual, al haberse practicado el debate y protegido la votación, no se puso en riesgo ni se lesionó el principio de consecutividad, cuyo alcance fue delimitado en esta ponencia (párrafos 88 a 92).

**157. Antes de concluir, sin embargo, la Sala Plena no puede pasar por alto que, al estudiar el trámite legislativo, encontró que en otros momentos no invocados por el demandante se dieron alteraciones en el procedimiento que pudieron conducir a consideraciones adicionales, como la votación confusa que se dio en el Senado de la República de la proposición de aplazamiento, respecto de la cual parecía que no se votaría pero que, conforme a lo dicho por el Secretario, fue votada junto a la propuesta con la que terminó el último informe de ponencia alternativo -el presentado por la senadora Aida Avella y otro- (párrafo 122). No obstante, dado que en ese momento no hubo discusión al respecto por**

**quien realizó la proposición ni por quienes la apoyaron, y que, además, en este caso no se cuestionó dicha actuación, no le corresponde a la Sala entrar a efectuar un pronunciamiento.**

158. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional llama la atención sobre la necesidad de que, en particular, las mesas directivas de las células legislativas garanticen fielmente las reglas y principios que guían el proceso legislativo, y que, por su parte, todos los integrantes de aquellas actúen en concordancia con lo que les es reconocido como garantía institucional para el ejercicio de su representación, porque en la sujeción a dichas reglas y principios se cifra de manera fundamental la garantía de una democracia participativa y deliberativa, comprometida con el reconocimiento de la igualdad de consideración y, por tanto, en particular, de los derechos de las minorías.

159. Por lo expuesto, no se evidencia lesión al principio de publicidad y, en consecuencia, tampoco se da por acreditada la violación al principio de consecutividad, debiendo adoptarse una decisión de exequibilidad por los cargos analizados.

### **Síntesis de la decisión**

160. La Sala Plena se ocupó de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Germán Navas Talero contra la Ley 2155 de 2021, por el presunto desconocimiento de los principios de publicidad y consecutividad. Adelantado el trámite legislativo se allegaron siete (7) intervenciones y el concepto del Ministerio Público. De estas, solamente la Universidad del Rosario acompañó las pretensiones de la demanda; Asocapitales pidió declarar la inhibición respecto al cargo de consecutividad, y la exequibilidad frente al de publicidad, y los demás intervinientes y la señora Procuradora General de la Nación solicitaron la exequibilidad.

161. Superado el análisis de aptitud de los reproches por presunta lesión de los dos principios enunciados y verificada la oportunidad de esta demanda, en razón a que se interpuso dentro del término de caducidad que la Constitución prevé para los cargos de forma del trámite legislativo (Art. 242.3 CP), se dio cuenta del alcance normativo y jurisprudencial de los principios de publicidad, en particular respecto del informe de ponencia para el trámite de los debates en comisiones y plenarios, y de consecutividad.

**162. A continuación, se precisó que no existía una disposición constitucional o de orden orgánico integrante del parámetro de control predicable de este tipo de asuntos que previera un término específico sobre la anticipación con la que deber publicitarse el informe de ponencia previo a un debate. Pese a lo anterior, se indicó que razonablemente aquél sí podía determinarse, a partir de los principios subyacentes al requisito de publicidad y al informe de ponencia mismo. Aunado a lo mencionado, se destacó que el contexto del proceso legislativo era necesario para el análisis en este caso, a partir de algunos criterios que, sin ánimo exhaustivo o taxativo, se identificaron de la siguiente manera: (i) la etapa o momento del procedimiento de formación de la ley; (ii) el tipo de ley de que se trate y, por lo tanto, las necesidades particulares que conforme a lo dispuesto por el Constituyente y el legislador orgánico requieran ser observadas; (iii) el contenido particular del proyecto, para establecer si se acentúa la rigurosidad de las condiciones para adelantar el trámite, como ocurre en materias tributarias; (iv) la extensión del proyecto; y (v) las circunstancias de publicidad de debates anteriores que puedan determinar, en mayor o menor grado, el conocimiento del proyecto por parte de quienes participan en la etapa subsiguiente.**

163. A partir de tal análisis, se concluyó que el contexto en el que tuvo lugar la publicación de la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, no permitía concluir que el objeto del debate fuera desconocido y, por tanto, que no se hubiera conformado la voluntad legislativa correctamente. Si esto era así, por consiguiente, tampoco se evidenció que se hubiera alterado el artículo 157 de la Constitución respecto al número de debates exigidos para la aprobación válida de un proyecto de ley, por lo cual, se observó que lo procedente era declarar la exequibilidad de la Ley 2154 de 2021, por la inexistencia de violación a los principios de publicidad y, por lo tanto, de consecutividad.

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

RESUELVE

**Primero. Declarar la exequibilidad de la Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”, por los cargos analizados en esta decisión.**

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

**Ausente con excusa**

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

**Con aclaración de voto**

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

**Con aclaración de voto**

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

