REGULACIÓN LEGISLATIVA SOBRE ENERGÍAS RENOVABLES Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA-Normas que requieren iniciativa legislativa del Gobierno tienen su aval

REGULACIÓN LEGISLATIVA SOBRE ENERGÍAS RENOVABLES Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA-Normas no modifican la estructura de la administración nacional

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de la integración de la Comisión de Regulación de Energía y Gas tienen aval del Gobierno

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración

(…) en el trámite de aprobación de la Ley 2099 de 2021, no se vulneraron los principios de publicidad y consecutividad. Esto, porque las proposiciones presentadas sí fueron debidamente publicitadas y por cuanto no se eludieron las temáticas que los accionantes consideraron como no debatidas. La Corte concluyó que las disposiciones no fueron expedidas al margen de la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, algunas porque no debían ser de iniciativa gubernamental y otras porque, siéndolo, fueron debidamente avaladas por el Gobierno Nacional. Igualmente, la Corporación concluyó que los artículos acusados no fueron expedidos al margen de la exigencia consagrada en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política. Esto, porque la mencionada ley tuvo mensaje de urgencia y, en consecuencia, dicho requerimiento no resultaba aplicable.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2099 de 2021-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-186 de 2022

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Contenido y alcance

INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AL GOBIERNO-Coadyuvancia

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Condiciones para entender otorgado aval del Gobierno

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Subreglas

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Exclusiva iniciativa gubernamental

La ley del PND es, pues, de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. Igualmente, las normas antes referidas permiten concluir que las iniciativas de reforma al PND también deben ser gubernamentales, incluso, frente a aquellas disposiciones del plan que contienen medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. Tales conclusiones encuentran fundamento en la interpretación literal de dos disposiciones constitucionales: de un lado, el último aparte del numeral 3º del artículo 150 constitucional que se refiere a “las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento” del “plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas”. De otro lado, del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, que se refiere, indistintamente, a los verbos “dictar” o “reformar” en lo que atañe a las normas que deben ser de iniciativa gubernamental. Igualmente, las conclusiones se fundamentan en una interpretación orientada por el principio del “efecto útil de las normas” antes referidas, pues si el Congreso de la República pudiera reformar el PND sin la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional, carecería de sentido que el constituyente le hubiere dado a este último la competencia exclusiva para presentar al poder legislativo la ley que contiene el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Regulación legislativa de sus temáticas no siempre son de iniciativa privativa del Gobierno

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Modificaciones que requiere aval del gobierno

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Alcance de la competencia atribuida al Congreso

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencias concurrentes entre Congreso y Presidente de la República

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Reserva de iniciativa a favor del Gobierno

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de las funciones de las entidades que pertenecen a la administración

(…) la variación de las funciones de las instituciones que conforman la administración nacional, supone una modificación de la estructura de esta última, solo si las nuevas funciones afectan la “misión institucional” de la entidad y, como tal, resultan ajenas.

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales

EXENCIONES TRIBUTARIAS-Tratamiento constitucional

EXENCIONES TRIBUTARIAS-Consagración debe contar con iniciativa gubernamental

RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la reserva de iniciación del trámite en materias tributarias constituye un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas, propias y de la Nación. La reserva garantiza la representación territorial de los tributos, en el entendido de que fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales. Con ello, además, se garantiza los principios de descentralización y autonomía impositiva de los entes territoriales, permitiéndoles a los cuerpos representativos del orden territorial fijar los elementos del tributo, claro está, dentro de los marcos consagrados por el Legislador. Así, la Corte ha manifestado que deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes todas aquellas disposiciones tributarias que afecten los elementos de los tributos del orden territorial o la autonomía impositiva de las entidades territoriales.

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Aplicación rigurosa de los requisitos y etapas previstas en la Constitución

MENSAJE DE URGENCIA-Deliberación conjunta de Senado y Cámara

PROYECTOS DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Excepción del trámite ante Cámara de Representantes cuando han sesionado las comisiones de forma conjunta en virtud de un mensaje de urgencia

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

COMUNICACION DE PROPOSICIONES QUE SE SOMETEN A CONSIDERACION DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS-Mecanismos

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y MODALIDADES DE NOTIFICACION DE PROPOSICIONES PRESENTADAS DURANTE LOS DEBATES LEGISLATIVOS-Contenido y alcance

(…) para que la publicidad de las proposiciones resulte válida, es necesario que se garantice la adecuada formación de la voluntad democrática, es decir, que la "forma" vaya dirigida a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas. En dicho contexto, esta Corporación ha admitido los siguientes mecanismos de publicidad de las proposiciones: (i) la publicación en la Gaceta del Congreso, aunque ello no sea una imposición legal o constitucional; (ii) la lectura oral antes del debate y votación, habida cuenta de que las proposiciones deben y ser puestas a consideración antes de abrir la discusión; (iii) la distribución de copias a cada parlamentario, siempre que esto se haga con antelación a la discusión y votación; (iv) explicación oral del contenido particular y concreto; y (v) la publicación en página Web. Las hipótesis de los numerales "iv" y "v" deben ser objeto de aclaración.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-109 de 2023

Referencia: expediente D-14880

Demandantes: Javier Francisco Arenas Ferro, Juan Felipe García Arboleda, Joaquín Antonio Garzón Vargas, Carolina García Rojas, Carlos Alberto Barrera Guerrero y Mauricio Madrigal Pérez.

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)

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

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 8 de julio de 2022, los ciudadanos Javier Francisco Arenas Ferro, Juan Felipe García Arboleda, Joaquín Antonio Garzón Vargas, Carolina García Rojas, Carlos Alberto Barrera Guerrero y Mauricio Madrigal Pérez (en adelante, los demandantes o accionantes) presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2099 de 2021. Los accionantes solicitan la inexequibilidad de la ley demandada en su integridad, por vicios de procedimiento en su formación. Concretamente, alegaron la vulneración de los artículos 79, 113, 150 (núm. 3 y 7), 154, 157, 160, 161, 182 y 208 de la Constitución Política (CP), así como de los artículos 94, 112, 113, 114, 115 (núm. 3), 125, 142, 143, 145, 146, 157, 160, 178, 186, 188, 291 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República.

2. Los accionantes presentaron cinco cargos de inconstitucionalidad. Primero, señalaron que la norma demandada vulnera los principios de consecutividad y publicidad. Esto, por cuanto en varias etapas del trámite legislativo se eludió el debate en relación con temas centrales de la regulación. Segundo, manifestaron que el trámite que culminó con la expedición de la Ley 2099 de 2021 vulneró los parámetros de la conciliación, debido a varias inconsistencias en la publicación del informe de conciliación y en la conformación plural de la Comisión de Conciliación. Tercero, afirmaron que el Legislador violó la reserva del trámite en la iniciativa legislativa, porque, de un lado, desconoció el deber de coadyuvancia en una temática compleja que requería la intervención y el aval de todos los ministros involucrados y, de otro, el proyecto de ley debió iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, al tratar sobre

asuntos tributarios. Cuarto, aseguraron que hubo una serie de irregularidades en la discusión y resolución de los impedimentos que se presentaron durante el trámite de la ley acusada. Y, quinto, pidieron tener en cuenta que el Congreso de la República desconoció el principio de maximización de las exigencias del trámite legislativo, debido a las omisiones en las que incurrió en las diferentes etapas del procedimiento que culminó con la expedición de la ley demandada.

3. Mediante auto del 29 de agosto de 2022, la demanda de la referencia fue inadmitida de forma parcial, habida cuenta de que los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto no satisfacían los requisitos previstos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Por otro lado, mediante auto del 19 de septiembre de 2022, luego de que la parte actora presentara escrito de subsanación, se admitió la demanda respecto del cargo tercero y se rechazaron los cargos segundo, cuarto y quinto, por cuanto no cumplen con los requisitos de certeza, claridad, especificidad y suficiencia. Igualmente, la suscrita magistrada sustanciadora dispuso continuar el trámite respectivo y, en consecuencia, ordenó: (i) correr traslado a la procuradora general de la Nación; (ii) fijar en lista el proceso de la referencia; (iii) comunicar el inicio del proceso a los presidentes de la República y del Congreso de la República, a los ministros de Minas y Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social y de Educación Nacional; y, finalmente, (iv) invitar a participar en este proceso a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, a los senadores y representantes autores y ponentes del Proyecto de Ley 365 de 2020 Senado/565 de 2021 Cámara, al presidente de la Cámara de Representantes, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Centro de Investigación y Altos Estudios Legislativos y a los decanos de las facultades de Derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, La Sabana, del Rosario, Javeriana y de Antioquia.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

. DEMANDA

1. 1. Norma acusada y cargos de inconstitucionalidad admitidos

5. Como se enunció, la demanda se dirige contra toda la Ley 2099 de 2021, publicada en el Diario Oficial número 51.731 del 10 de julio de 2021. Dada la extensión del texto de la referida ley (que es de 58 artículos), se omitirá su transcripción.

6. Primer cargo admitido: violación de los principios de consecutividad y publicidad. Los demandantes explican que, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política y 178 de la Ley 5ª de 1992, "los temas sobre los que versen los proyectos de ley deben ser abordados, con suficiencia y en su totalidad, en un número determinado de debates". Resaltan que la consecutividad de los debates "pasa, necesariamente, por la publicidad del contenido de los proyectos de ley, pues no existe debate si no se conoce el objeto de éste". En particular, señalan que las proposiciones deben ser conocidas "de manera suficiente y precisa para que sea[n] abordada[s] y se conforme la voluntad de los representantes del pueblo". Además, en virtud del principio de publicidad, las proposiciones "deben ser leídas al menos dos veces", como está previsto en los artículos 47.3, 94, 112, 113, 115 y 125 de la Ley 5ª de 1992.

7. En tal sentido, argumentan que, durante el trámite del proyecto que dio origen a la Ley 2099 de 2021, se presentaron "múltiples irregularidades en la publicidad, en especial de las proposiciones". Asimismo, alegan que hubo "elusión del debate desde las propias sesiones conjuntas". Lo anterior, en su criterio, afectó los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible y, además, generó "que no existiera, de manera previa al debate, durante el mismo y al momento de realizar las votaciones, el conocimiento de su objeto y resolución integral". En concreto, indicaron que "la falta de debate y publicidad afectó las proposiciones de diversos congresistas, que se vio impulsada por la presión constante para agilizar el procedimiento legislativo", lo cual excluyó la posibilidad de deliberación democrática.

8. Según la demanda, "en la sesión conjunta del 2 de junio no se dio lectura a la totalidad de las proposiciones". Los accionantes advierten, entre otras irregularidades, que el senador José David Name, al exponer la ponencia positiva, mencionó "la existencia de 78 proposiciones que [dejaron] como constancia"; pero "no se conoc[ió] su contenido". Igualmente, resaltan que el senador ponente "alude a proposiciones avaladas para los artículos 9, 11, 22, 25, 41, 49, 51, 52 y 55, pero solo lee la proposición de un artículo nuevo". Al respecto, relatan que la senadora Maritza Martínez intervino para "señalar que

desconoc[ía] en qué consist[ían] las proposiciones avaladas” y que, en el mismo sentido se pronunciaron el senador Gómez Jiménez, quien dijo que “vota[ba] sí por sugerencia de un senador”, y el senador Lemos Uribe, “quien arguy[ó] que ‘según [su] jefe, el senador Name, vot[a] sí”. A juicio de los demandantes, la explicación que hizo el senador Name de las proposiciones avaladas fue “a grandes rasgos”, “no le[yó] los artículos 51, 52 y 55”, ni “hace lectura o defensa de las proposiciones no avaladas en la plenaria del Senado”. Lo dicho, en su criterio, “muestra desconocimiento del contenido del debate”, respecto de lo cual, resaltan, “se presentan varias manifestaciones de congresistas relativas a ausencia de conocimiento sobre el objeto del debate”. Finalmente, aducen que “en la Cámara de Representantes también se observan vicios que afectan la publicidad y la consecutividad e identidad flexible del contenido material del proyecto de ley”.

9. Según indican, “se observa que existe una reiterada preocupación en relación con la técnica extractiva del fracking, pero que es claramente ignorada y eludida por los ponentes”. Reprochan la falta de discusión “sobre la comprensión del hidrógeno azul y los impactos ambientales de su obtención y explotación, así como la declaratoria de utilidad pública de esta actividad y a la transferencia de activos”. Aseguraron que estos asuntos, además de que no fueron abordados ni por los ponentes ni por el ministro de Minas y Energía, tampoco fueron resueltos durante el resto del trámite legislativo.

10. En síntesis, los demandantes solicitan la inexequibilidad de la norma acusada, por cuanto, a su juicio, en varias etapas del trámite legislativo se eludió el debate en relación con temas centrales de la regulación, como el fracking, los posibles impactos ambientales de la explotación del hidrógeno azul o el costo fiscal de la transferencia de activos. Esto, porque el Legislador no leyó ni expuso el contenido de las proposiciones aprobadas y no aprobadas por las comisiones conjuntas y las Plenarias de las Cámaras. Dichas irregularidades, concluyeron, afectan “el contenido del debate y constituye[n] un vicio que incide en los principios de consecutividad e identidad flexible”. Por lo tanto, consideran que la norma demandada vulnera los principios constitucionales de consecutividad y publicidad.

11. Segundo cargo admitido: vulneración de la reserva del trámite en la iniciativa legislativa. Los ciudadanos demandantes señalaron que en el trámite legislativo que dio origen a los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021 “se desconocieron formas atinentes a la iniciativa legislativa”. Para lo anterior, los

actores desarrollaron dos líneas de argumentación.

12. Por un lado, los accionantes señalaron que las disposiciones acusadas debieron ser de iniciativa gubernamental, habida cuenta de que regulan “exenciones de impuestos, contribuciones y tasas”, así como las temáticas a las que se refieren los numerales 3º y 7º del artículo 150 de la Carta Política. Esto, en aplicación del inciso 2º del artículo 154 ibídem. Precisaron que si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional ha permitido que el Gobierno Nacional coadyuve la iniciativa durante el trámite legislativo, también lo es que la coadyuvancia en “temáticas complejas e interconectada[s]” que incluyen, “entre otros, asuntos tributarios, del plan de desarrollo, ambientales y de infraestructura”, requería la intervención y el aval de todos los ministros involucrados. Sin embargo, solo intervino el ministro de Minas y Energía, quien “no abordó la especificidad de los temas atinentes al ambiente, tributarios, y de composición y competencias de la administración”. En consecuencia, los demandantes consideraron que se desconoció el artículo 208 de la Constitución Política.

13. Por otro lado, los actores aseguraron que entre las normas aludidas se encuentran “los incentivos tributarios para los obligados a declarar renta; la exclusión del IVA a bienes y servicios adicionales; los incentivos arancelarios; los beneficios tributarios para las inversiones, los bienes, equipos y maquinarias; y las exenciones de contribuciones para estaciones destinadas a la carga de vehículos eléctricos.”. En ese sentido, aseguraron que la ley acusada “orbita en torno a gravámenes, incentivos arancelarios y medidas fiscales”. Por lo tanto, las normas de contenido tributario, en su criterio, conforman como “uno de los ejes de la ley demandada, el incentivo del mercado energético nacional a través de incentivos tributarios”. Por esta razón, concluyeron que la norma acusada debió “iniciar su trámite legislativo en la Cámara de Representantes”, de conformidad con el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política. En su defecto, dijeron, los artículos de contenido tributario debieron “(…) desglosarse y ser tramitad[a]s separadamente, comenzando en esa célula legislativa (…)”.

14. Durante el término de fijación en lista, que venció el 13 de octubre de 2022, intervinieron las autoridades, entidades y ciudadanos, en el sentido que más adelante se indica. Igualmente, dentro del término legal, se recibió el concepto de la Procuraduría General de la Nación. El sentido de las intervenciones y del concepto de la procuradora general de la

Nación fue el siguiente:

Mérito de los cargos

Exequibilidad

Inexequibilidad

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Juan Pablo Soler Villamizar (Censat Agua Viva)

Ministerio de Minas y Energía

Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (Asocodis)

Rosa Estefanía Peña, Yeny Rodríguez Junco y José David Castilla (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente)

José David Name Cardozo, senador de la República

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Universidad de Antioquia

Procuraduría General de la Nación

Universidad del Rosario

15. A continuación, se relacionan las razones propuestas por los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación para defender la exequibilidad o la inexequibilidad de las disposiciones demandadas, según corresponda.

1.1. Solicitudes de inexequibilidad

16. El ciudadano Juan Pablo Soler Villamizar, en calidad de investigador de la ONG Censat Agua Viva, coadyuvó los argumentos del cargo por vulneración del principio de consecutividad y publicidad. Consideró que no hubo deliberación legislativa sobre: (i) el

“Hidrógeno verde e Hidrógeno Azul” (artículo 5º demandado); (ii) las implicaciones de modificar el artículo 10 de la Ley 1715 de 2014; (iii) la “geotermia” y el artículo 19 de la Ley 2099 de 2021, que “supone que quien hace uso de ella será el encargado de atender la descontaminación”; (iv) la “introducción de Tecnología de captura, utilización y almacenamiento de carbono” y sus posibles consecuencia sobre los “efectos secundarios en la salud de población o los eventuales riesgos sobre la vida”; (v) las “implicaciones económicas de permitir el usufructo de capitales privados a partir de la transferencia a título gratuito del dominio de los activos asociados a la prestación de estos servicios públicos domiciliarios” (artículo 29 demandado); y (vi) el menoscabo de la legislación ambiental, que, aseguró, estipula el artículo 39 de la Ley 2099 de 2021 al no requerir Diagnóstico Ambiental de Alternativas para la transición energética.

17. Los ciudadanos Rosa Estefanía Peña, Yeny Rodríguez Junco y José David Castilla, integrantes de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, apoyaron los argumentos del primer cargo de la demanda, particularmente, señalaron que, en el trámite legislativo de la norma acusada, se eludieron temas fundamentales para la aprobación de la ley y, en consecuencia, los congresistas decidieron sobre una regulación que desconocían. Asimismo, coadyuvaron los argumentos del segundo cargo admitido, por dos razones: por una parte, señalaron que la Ley 2099 de 2021 incluye asuntos de índole “tributaria, minero energética y ambiental”, por lo que entienden necesaria y obligatoria la intervención de todos los ministros especializados en tales asuntos, lo cual no ocurrió, agregan, porque en el trámite legislativo solo intervino el ministro de Minas y Energía. Por otra parte, aseguran que el proyecto de ley acusado debió iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, habida cuenta de que en la misma se incluyeron asuntos tributarios.

18. La Universidad de Antioquia apoyó la solicitud de inexequibilidad porque, en su criterio, durante el trámite legislativo se incurrió en vicios de procedimiento. En primer lugar, señaló que se desconoció el principio de publicidad respecto de la exposición y discusión de las proposiciones. Aseguró que en la sesión plenaria del día 16 de junio de 2021 se presentaron “omisiones en la explicación y lectura” de tales documento, lo que, en su criterio, supone que los congresistas no tenían conocimiento del texto que se sometería a votación. En segundo lugar, aseguró que se desconoció de la reserva de trámite en la iniciativa legislativa, pues la norma acusada regula materias tributarias, por lo que debió iniciar su discusión en la Cámara de Representantes. Finalmente, pidió tener en cuenta que, por la razón anotada, la norma

acusada debió ser de origen gubernamental, por disposición de los artículos 154 y 208 de la Constitución Política.

19. La Universidad del Rosario consideró que la Ley 2099 de 2021 debe ser declarada inexequible. Para tales fines, desarrolló tres argumentos. Primero, aseguró que, durante el trámite legislativo, se presentaron irregularidades que afectaron los principios de publicidad y consecutividad, ya que los ponentes de la iniciativa no usaron un lenguaje comprensible que facilitara el debate y la participación ciudadana. A su juicio, la deliberación era importante por los impactos sociales, económicos y ambientales de la iniciativa legislativa, la cual, además, tuvo el trámite de urgencia al que se refiere el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992. Las falencias en la deliberación, se dijo, se reflejan en la intervención de varios congresistas, quienes, para la universidad interviniente, no tenían conocimiento sobre los temas que se estaban debatiendo.

20. Por otro lado, la Universidad aseguró que se violó la reserva de trámite en la iniciativa legislativa, toda vez que, como lo señalaron los demandantes y varios intervinientes, el proceso legislativo no inició en la de la Cámara de Representantes, pese a tratar de temas tributarios. Por último, agregó que, a la luz del principio de instrumentalidad de las formas, los errores del trámite legislativo no son subsanables.

1.2. Solicitudes de exequibilidad

21. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expuso dos líneas de argumentación para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Primero, señaló que el control de constitucionalidad respecto del principio de consecutividad tiene como objetivo analizar si se incluyeron o no asuntos que no fueron debatidos durante el trámite legislativo, lo que, aseguró, no tiene relación con el debate de las proposiciones parlamentarias. Subsidiariamente, la entidad resaltó que, en caso de que se admita que “esta [supuesta] irregularidad tuvo asiento en el trámite objeto de revisión, [lo cierto es que] ella no resulta sustancial, ni atentatoria a los principios legales y constitucionales que se imponen en el trámite normativo” .

22. Segundo, el Ministerio aseguró que la norma acusada está dirigida al sector energético, cuya responsabilidad política corresponde a la cartera de Minas y Energía, lo que explica que esta hubiera sido la entidad convocada al debate legislativo. En ese sentido, afirmó que

aunque los temas referentes a la transición energética resultan transversales a las políticas públicas ambientales y tributarias, la ausencia de los ministros expertos en la materia no vicia el trámite de la norma acusada, pues se trata de una “formalidad que cede ante la prevalencia del derecho sustancial.”. Adicionalmente, la entidad sostuvo que la reserva legislativa “debe ser vista desde una óptica amplia y no restrictiva, esto es, que las iniciativas sobre estas materias específicas pueden tener inicio en alguna de las cámaras siempre que exista aval gubernamental antes de las votaciones de parte de las plenarias, tal como aconteció en el caso bajo estudio”.

24. La Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (Asocodis) se opuso a la prosperidad de la demanda presentada, con fundamento en dos consideraciones. Señaló que no se violaron los principios de consecutividad y de publicidad en el trámite legislativo de la ley demandada, por las siguientes razones: (i) el proyecto de ley tuvo un proceso deliberativo, no solo al interior del órgano legislativo, sino en diferentes foros en los que tuvo la oportunidad de participar como asociación; (ii) hubo un amplio debate entre los miembros del congreso; (iii) la mesa directiva apremiaba a los congresistas para dar el trámite de urgencia que se le había impreso al proyecto, lo que, aclaró, “no equivale a que se obvien los trámites sino a que [se] agilicen”; y (iv) la ausencia de debate sobre fracking no genera un vicio en el trámite de la norma, en el entendido de que este tema nunca fue desarrollado o incluido en el proyecto y tampoco hace parte de la norma demandada.

25. Asocodis, igualmente, sostuvo que no se desconocieron las exigencia legales relacionadas con la iniciativa legislativa, por las siguientes razones: (i) al ser un proyecto de ley que corresponde al sector minero-energético, es competencia del ministro de Minas y Energía dar el aval sobre los temas de iniciativa del Gobierno Nacional; (ii) los incentivos tributarios y arancelarios propuestos en la norma, “no solo cuentan con el aval del Ministro de Minas y Energía sino con el del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”; y (iii) la norma acusada no es una ley tributaria sino una relativa “al sector minero energético que, con el propósito de acelerar la transición energética, contiene algunos incentivos tributarios y arancelarios”.

26. El senador José David Name Cardozo, ponente de la iniciativa, expuso dos líneas de argumentación para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Por un lado, consideró que no se vulneraron los principios de consecutividad y publicidad porque, durante

las sesiones de las comisiones constitucionales del Senado y la Cámara de Representantes, hubo amplia deliberación. Por otro lado, aseguró que la norma acusada cuenta con aval gubernamental y aclaró que si bien es cierto que la disposición tuvo origen parlamentario, también lo es que el Gobierno Nacional, al presentar el mensaje de urgencia y al sancionar la ley, dio su aval para que el proyecto de ley siguiera su curso.

27. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) solicitó que se declaré la exequibilidad de la Ley 2099 de 2021. Para tales fines, aseguró que los debates legislativos dan cuenta de que "(i) [s]í se tuvo en cuenta el mensaje de urgencia remitido por el Presidente de la República; (ii) las discusiones en los debates abordaron la integridad del proyecto; (iii) [sí] se tuvo en cuenta que el articulado que conformó el proyecto de ley se relacionó con una misma materia o, en otros términos, se guardó identidad regulatoria porque se trató de una estructura normativa coherente con una misma técnica y dirigida a alcanzar un mismo fin, es decir, la transición energética". En ese sentido, el Dapre manifestó que las afirmaciones hechas en la demanda no se ajustan a la realidad ni al precedente constitucional.

28. Al referirse al cargo por violación de reserva del trámite en la iniciativa legislativa, la entidad señaló que el mismo carece de fundamento y de validez, pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "frente a proyectos de iniciativa privativa del Gobierno, el consentimiento del ejecutivo cuando el proyecto tiene origen parlamentario puede ser manifestado de manera tacita o expresa y por medio del ministro cuyas funciones tenga relación con la temática o conexión causal con el proyecto de ley". En ese sentido, la entidad indicó que la ley acusada regula una temática relacionada con las funciones del Ministerio de Minas y Energía, por lo tanto, concluyó, al ministro del ramo le correspondía dar el aval al proyecto de ley. Por otro lado, manifestó que, aun cuando la norma acusada es de origen parlamentario, durante el trámite legislativo el Gobierno Nacional manifestó su aval y coadyuvancia al proyecto, de dos formas: (i) mediante el mensaje de urgencia; y (ii) con la participación del ministro de Minas y Energía en el debate legislativo.

2. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

29. La Procuraduría General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que declarara la exequibilidad de la Ley 2099 de 2021. Para sustentar tal solicitud la entidad expuso cuatro

argumentos, los que se explicarán brevemente a continuación.

30. Primero, el Ministerio Público señaló que no se configura el vicio por desconocimiento de las reglas sobre la reserva del trámite en la iniciativa legislativa. Esto, porque si bien "la iniciativa en la expedición de la Ley 2099 de 2021 fue radicada en el Senado de la República a pesar de incluir normas de carácter tributario, lo cierto es que la Cámara de Representantes tuvo la oportunidad de participar desde un inicio en la deliberación del proyecto, en virtud del estudio de la iniciativa en comisiones conjuntas producto del mensaje de urgencia presentado por el Gobierno Nacional".

31. Segundo, la Procuraduría General de la Nación expuso que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "la falta de legitimación legislativa puede superarse con la sanción del proyecto de ley por el Gobierno Nacional después de haber presentado mensaje de urgencia sin objeción, aún más cuando consta la participación activa de ministros y viceministros durante el trámite parlamentario". En ese sentido, consideró que, si bien el proyecto legislativo de la ley demandada no tuvo iniciativa en el ejecutivo, lo cierto es que cualquier defecto desapareció ante "el aval tácito y complejo que infiere de las actuaciones del Presidente de la República y sus Ministros durante el procedimiento surtido ante las cámaras", como lo son: (i) el mensaje de urgencia para adelantar el trámite de la iniciativa legislativa; y (ii) la sanción de la ley acusada. Asimismo, destacó (iii) la presencia del ministro de Minas y Energía y del viceministro de Hacienda y Crédito Público en las deliberaciones.

32. Tercero, la entidad advirtió que en el trámite de la iniciativa no se desconoció el mandato de publicidad, pues aunque los ponentes realizaron explicaciones generales del proyecto y no leyeron la totalidad de las proposiciones presentadas, el principio de publicidad fue garantizado: (i) al publicarse el proyecto de ley y las respectivas ponencias, en la Gaceta del Congreso de la República; y (ii) porque las proposiciones radicadas durante el trámite parlamentario, fueron puestas a consideración de los congresistas, mediante correos electrónicos y en la página web habilitada para tales fines. Igualmente, manifestó que la decisión de no leer todas las proposiciones presentadas en la sesión conjunta tiene fundamento en el artículo 111 de la ley 5ª de 1992, pues los ponentes "optaron por dejarlas como constancias a efectos de ser estudiada en los informes de ponencia para debate ante las Plenarias."

33. En el mismo sentido, la procuradora general de la Nación aseguró que las sesiones legislativas fueron transmitidas en la plataforma virtual correspondiente. Agregó que en las grabaciones se evidencia que en el trámite legislativo: (i) se generaron discusiones propias del escenario parlamentario; (ii) se presentaron las ponencias negativas; (iii) se reseñaron y acogieron las ponencias positivas (iv) se dispuso un espacio para las intervenciones y la radicación de proposiciones por parte de los parlamentarios; (v) se permitió la participación del ministro de Minas y Energía; y (vi) se efectuó la votación y aprobación del articulado del proyecto. En ese sentido, la entidad concluyó que no se eludió la carga de deliberación exigida al Congreso de la República.

34. Y, cuarto, el Ministerio Público señaló que el juez constitucional no puede juzgar la calidad del debate parlamentario, pues el control constitucional del debate no comprende tales aspectos, así como tampoco abarca la suficiencia de los argumentos presentados para defender o rechazar la iniciativa legislativa. Lo anterior, por respeto al principio del pluralismo y el principio de autonomía del Congreso de la República.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

35. De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad de las normas demandadas.

2. Término para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma (segundo cargo)

36. De acuerdo con lo establecido en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, el término de caducidad para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma es de un año. Dicho término se debe computar a partir de la publicación de la ley que se demanda, en el Diario Oficial.

37. La norma acusada es la Ley 2099 de 2021, que fue publicada en el Diario Oficial 51.731 del 10 de julio de 2021. Por otro lado, la demanda de la referencia fue presentada el 8 de julio de 2022, a través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional. Así, se debe concluir que la acción pública de inconstitucionalidad se ejerció

dentro del término establecido en la Constitución Política, lo que habilita a la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo.

3. Problema jurídico y estructura de la decisión

38. Los cargos admitidos suponen tres debates de constitucionalidad diferentes. Primero, la Corte debe definir si se vulneraron el inciso 2º del artículo 154 y el artículo 208 de la Constitución Política, habida cuenta de que el proyecto de ley que se convirtió en la norma acusada no fue de iniciativa gubernamental, cuando debía serlo y porque, en todo caso, la coadyuvancia que hizo el Gobierno Nacional durante el trámite legislativo no satisfizo las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional. Segundo, esta Corporación debe determinar si se vulneró el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política, debido a que la iniciativa sub examine no inició su trámite legislativo en la Cámara de Representantes. Y, tercero, la Sala Plena debe establecer si, al aprobar los artículos 21, 23, 25, 29 y 57 de la Ley 2099 de 2021, se vulneraron los principios constitucionales de publicidad y consecutividad, particularmente, si se presentaron inconsistencias en el trámite de exposición y presentación de las proposiciones legislativas.

39. Para resolver las problemáticas señaladas, la Sala Plena empezará por estudiar la aptitud de la demanda (infra num. 4). Posteriormente, abordará los reproches asociados a la iniciativa legislativa (infra num. 5). Luego, se analizará el debate sobre el deber de iniciar el trámite en la Cámara de Representantes (infra num. 6). Finalmente, se examinarán los reproches que afectan la exposición de las proposiciones y la alegada vulneración a los principios de consecutividad y publicidad (infra num. 7).

40. Frente al artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, son necesarias dos aclaraciones. Primero, que no se presenta cosa juzgada en relación con la Sentencia C-325 de 2022. Esto, porque si bien es cierto que en esa ocasión se alegó la infracción de los principios de publicidad y consecutividad, como ocurre en el proceso de la referencia, también lo es que allí el alegato fue diferente. Hoy se cuestionan inconsistencias en la publicidad de las proposiciones legislativas (cargo primero); mientras que en esa ocasión se alegó que, sin haber publicado el texto definitivo, se conformó una comisión de conciliación para resolver las diferencias existentes entre los textos aprobados en las dos cámaras, las cuales, se dijo, ejercieron sus competencias sin tener “certeza oficial” o “conocimiento real” por algún otro medio

alternativo de publicidad. Y, segundo, que sí se presenta el fenómeno de cosa juzgada absoluta y formal frente a la Sentencia C-186 de 2022, toda vez que, mediante esa sentencia, la Corte declaró inexequible el inciso 2º del artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, lo que hace necesario que aquí se ordene estarse a lo resuelto en dicha providencia.

4. Cuestión previa: aptitud de la demanda

41. En la etapa de admisibilidad, el despacho sustanciador valora si la demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Sin embargo, tal estudio corresponde a una revisión sumaria, que "no compromete ni define la competencia […] de la Corte, […] en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos […] (C.P. art. 241-4-5)". Este criterio ha sido recientemente reiterado por la Sala Plena de la Corporación, en las sentencias C-056 y C-366 de 2022 y C014 de 2023. Allí, la Corte recordó que, al asumir el análisis colegiado de los cargos de la demanda, cuenta con la competencia para realizar un nuevo análisis de procedibilidad, máxime cuando las intervenciones o el concepto de la Procuraduría General de la Nación brindan mayores elementos de juicio para definir si los razonamientos de la demanda pueden conducir a pronunciarse de fondo. Esto, claro está, no significa que la Corte esté limitada por los cuestionamientos esbozados por los intervinientes o el Ministerio Público.

42. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 regula el contenido de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. A partir de esta disposición, la jurisprudencia ha considerado necesario que, para producir un pronunciamiento de fondo, la demanda contenga: (i) la delimitación precisa del objeto demandado; (ii) el concepto de violación; (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto; y, cuando esto fuere del caso, (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto para la expedición de la disposición demandada.

43. Exigencias generales de argumentación. En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte señaló que el concepto de la violación se formula correctamente cuando la demanda está soportada en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. A partir de esta sentencia, la jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance de tales exigencias argumentativas. Al respecto, ha reiterado que dichas razones deben ser: (i) claras, es decir "seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible"; (ii) ciertas, lo que significa

que “no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados”; (iii) específicas, lo que excluye “argumentos genéricos o excesivamente vagos”; (iv) pertinentes, de manera que planteen “un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas”, y (v) suficientes, esto es, capaces de “generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada”.

44. Recientemente, en las sentencias C-366 y C-385 de 2022 y C-014 de 2023, la Sala Plena señaló que tales exigencias, por una parte, encuentran fundamento en el hecho de que la acción de inconstitucionalidad materializa los derechos políticos y, por la otra, se justifican en que hacen efectiva la participación ciudadana en el ejercicio del control a la función del poder legislativo. Por lo anterior, se dijo en las referidas providencias, solo es posible la adopción de una decisión de mérito si se trata de una oposición comprensible, que produzca efectos constatables y que se adviertan contrarios a la Constitución Política, los cuales tienen que estar debidamente fundados, ya que de lo contrario sería necesario mantener la presunción de constitucionalidad de las normas que se demandan.

45. Cargo por violación de la reserva del trámite en la iniciativa legislativa. En términos generales, los accionantes desarrollaron dos líneas de argumentación. Por un lado, señalaron que, durante el trámite legislativo, se desconoció la coadyuvancia en una temática compleja que requería la intervención y el aval de todos los ministros involucrados. En su criterio, ante la ausencia de iniciativa gubernamental, en los diferentes debates de la ley acusada debieron haber intervenido los ministros de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de Educación y de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esto, porque las normas demandadas regulan las materias a las que se refieren los numerales 3º y 7º del artículo 150 de la CP, así como “exenciones de impuestos, contribuciones y tasas” (art. 154, inciso 2º, CP). En su criterio, algunas de las normas tienen como objeto determinar la estructura de la administración nacional y otras deben ser entendidas como modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, agregan, en los debates legislativos solo intervino el ministro de Minas y Energía.

46. Por otro lado, aseguraron que, al incluir dentro de su regulación asuntos tributarios, el proyecto de ley debió iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y no en el Senado de la Republica. Luego de que la demanda fuera inadmitida, los demandantes precisaron que

los reproches en las dos líneas argumentativas se circunscriben a los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53.

47. En criterio de la Sala, el cargo es apto para proferir una decisión de fondo. Esto, porque: (i) la acusación es cierta, debido a que los actores explicaron por qué las normas de contenido tributario, en su criterio, conforman "uno de los ejes de la ley demandada", a saber, "el incentivo del mercado energético nacional a través de incentivos tributarios". Asimismo, (ii) el cargo es específico, porque en la demanda se explicó, de forma concreta y determinada, por qué las normas de contenido tributario debieron, en opinión de los demandantes, "iniciar su trámite legislativo en la Cámara de Representantes" o, en su defecto, "desglosarse y ser tramitados separadamente, comenzando en esa célula legislativa". De igual forma, (iii) los demandantes explicaron por qué, en su opinión, las normas acusadas serían de iniciativa gubernamental y demandarían el concurso de dos o más ministerios. Igualmente, (iv) el cargo es suficiente porque los argumentos sub examine despiertan una duda inicial sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

48. Lo dicho no impide que, al desatar el problema jurídico planteado, la Sala Plena retome el debate sobre la naturaleza jurídica de los artículos demandados. Una cosa es que sean aptos los argumentos orientados a mostrar que tales disposiciones son de naturaleza tributaria y otra, diferente, que dichas normas tengan tal naturaleza. Esto lo define la Corte y aquello le compete a la parte actora. Así, para los efectos de valorar la aptitud de la demanda, es suficiente con que los accionantes expliquen en debida forma las razones por las que consideran que las disposiciones que fustigan son de naturaleza tributaria, lo que no significa que tal delimitación tenga que coincidir con la valoración sustancial que se haga en la sentencia de mérito, so pena de que el cargo devenga inepto. Aceptar lo contrario supone imponer a los accionantes una carga desproporcionada, lo que, además de entrar en conflicto con el carácter público de la acción de inconstitucionalidad y con el principio pro actione, riñe con la competencia de la Sala Plena, que es a quien el constituyente le encargó la supremacía de la Carta Política. Lo dicho, claro está, no supone que la sola afirmación sobre la naturaleza jurídica de la norma sea suficiente para entender acreditadas las exigencias argumentativas exigidas jurisprudencialmente, pues, se insiste, los accionantes deben explicar debidamente las razones de tal razonamiento.

49. Cargo por vulneración de los principios de publicidad y consecutividad. En términos

generales, los accionantes explican que, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política y 178 de la Ley 5 de 1992, “los temas sobre los que versen los proyectos de ley deben ser abordados, con suficiencia y en su totalidad, en un número determinado de debates”. En esa línea, resaltan que la consecutividad de los debates “pasa, necesariamente, por la publicidad del contenido de los proyectos de ley, pues no existe debate si no se conoce el objeto de éste (sic)”. En particular, los actores señalan que las proposiciones deben ser conocidas “de manera suficiente y precisa para que sea[n] abordada[s] y se conforme la voluntad de los representantes del pueblo”. Además, señalaron que, en virtud del principio de publicidad, las proposiciones “deben ser leídas al menos dos veces”, según los artículos 47.3, 94, 112, 113, 115 y 125 de la Ley 5 de 1992.

50. Los demandantes aseguran que, durante el trámite del proyecto que dio origen a la ley acusada, se presentaron “múltiples irregularidades en la publicidad, en especial de las proposiciones”. Asimismo, alegan que hubo “elusión del debate desde las propias sesiones conjuntas”. Esto, señalaron, afectó el principio constitucional de consecutividad y, además, generó “que no existiera, de manera previa al debate, durante el mismo y al momento de realizar las votaciones, el conocimiento de su objeto y resolución integral”. En concreto, los demandantes indicaron que “la falta de debate y publicidad afectó las proposiciones de diversos congresistas, que se vio impulsada por la presión constante para agilizar el procedimiento legislativo”, lo cual excluyó la posibilidad de deliberación democrática.

51. La parte actora pidió tener en cuenta que “en la sesión conjunta del 2 de junio no se dio lectura a la totalidad de las proposiciones”. Resaltaron, entre otras irregularidades, que el senador ponente de la iniciativa mencionó “la existencia de 78 proposiciones que [dejaron] como constancia”; pero “no se conoc[ió] su contenido”. Asimismo, resaltan que el senador ponente “alude a proposiciones avaladas para los artículos 9, 11, 22, 25, 41, 49, 51, 52 y 55, pero solo lee la proposición de un artículo nuevo”. Al respecto, relatan que una congresista intervino para “señalar que desconoc[ía] en qué consist[ían] las proposiciones avaladas” y que, en el mismo sentido se pronunció otro senador, quien dijo que “vota[ba] sí por sugerencia de [otro] senador”, y el parlamentario Lemos Uribe, “quien arguy[ó] que ‘según [su] jefe, el senador Name, vot[a] sí”. Además, a juicio de los demandantes, la explicación que hizo el senador Name de las proposiciones avaladas fue “a grandes rasgos”, pues “no le[yó] los artículos 51, 52 y 55”, ni “hace lectura o defensa de las proposiciones no avaladas en la plenaria del Senado”. Lo anterior, agregaron, “muestra desconocimiento del contenido

del debate”, respecto de lo cual, resaltan, “se presentan varias manifestaciones de congresistas relativas a ausencia de conocimiento sobre el objeto del debate”. Adicionalmente, de forma genérica señalaron que “en la Cámara de Representantes también se observan vicios que afectan la publicidad y la consecutividad e identidad flexible del contenido material del proyecto de ley.

52. En criterio de los accionantes, en el trámite legislativo “se observa que existe una reiterada preocupación en relación con la técnica extractiva del fracking, pero que es claramente ignorada y eludida por los ponentes”. Además, los actores reprochan la falta de discusión “sobre la comprensión del hidrógeno azul y los impactos ambientales de su obtención y explotación, así como la declaratoria de utilidad pública de esta actividad y la transferencia de activos”. Finalmente, aseguraron que estos asuntos, además de que no fueron abordados por los ponentes ni por el ministro de Minas y Energía, tampoco fueron resueltos durante el resto del trámite legislativo.

53. Para la Sala, el cargo es apto para emitir un fallo de mérito. Esto, debido a que la acusación formulada por los accionantes es clara, habida cuenta de que es posible entender su sentido; que se relaciona, de un lado, con la presunta afectación de los principios de publicidad y consecutividad, del otro, con el desconocimiento de los requisitos legales de los debates parlamentarios y el trámite de las proposiciones legislativas. El reproche también es cierto, habida cuenta de que se cuestiona el trámite legislativo que surtió la norma acusada y se hacen referencias expresas a las exigencias del proceso legislativo reguladas en las normas orgánicas que los actores invocan como parámetro de constitucionalidad. Además, el cargo es específico, pues no se sustenta en afirmaciones vagas, indeterminadas, abstractas o globales ni en apreciaciones subjetivas de los demandantes, en la medida en que ellos explican, de forma precisa, los vicios legislativos que habrían vulnerado los principios de publicidad y consecutividad. De igual forma, el reproche es pertinente, porque se basa en razones de naturaleza constitucional que confrontan, por una parte, el procedimiento que condujo a la aprobación de la ley demandada y, por la otra, el contenido de las disposiciones que se erigen como parámetro de constitucionalidad. Finalmente, el cargo es suficiente, en la medida en que despierta una duda inicial sobre la constitucionalidad del procedimiento legislativo que se surtió para la aprobación de las disposiciones legales objeto de control abstracto de constitucionalidad.

54. Con todo, y pese a que los demandantes cuestionaron la totalidad de la Ley 2099 de 2021, la Sala circunscribirá el cargo a los artículos 21, 23, 25, 29 y 57. Lo dicho previamente, por dos razones: (i) el reproche de los accionantes se proyecta en dos escenarios: por un lado, ellos cuestionan que se eludió el debate, principalmente, sobre hidrógeno azul, fracking y el costo fiscal de la transferencia de activos y, por el otro, señalan que no se tramitaron debidamente las proposiciones presentadas; y (ii) no todos los artículos de la ley acusada fueron objeto de proposición, por lo que no todos estarían viciados del defecto de publicidad al que se le imputa la elusión de los debates legislativos.

55. En efecto, la Ley 2099 de 2021 tiene 58 artículos. De esas disposiciones, 32 fueron aprobadas sin proposiciones, como consta en la Gaceta 1624 de 2021, respecto del Senado, y en la Gaceta 1220 de 2021, respecto de la Cámara. Otros 7 artículos se aprobaron sin proposiciones en el Senado, y en la Cámara los interesados decidieron dejar las proposiciones como constancia. En total, son 39 disposiciones que no caen en el ámbito del cargo de inconstitucionalidad, razón por la que, frente a las mismas, deviene improcedente el reproche sobre el principio de publicidad y el correlativo alegato sobre la elusión legislativa de los temas propuestos en la demanda. Además, de los 19 artículos presuntamente afectados, solo los artículos 57, 25, 23, 21 y 29 se refieren a los temas que los accionantes alegan no debatidos.

56. Es verdad que en algunos apartes de la demanda se hacen referencias a la violación genérica del principio de publicidad, lo que, en principio, supondría que se debe adelantar un análisis general de dicho principio en todo el proceso legislativo. Sin embargo, este abordaje no resulta procedente, al menos, por dos razones: de un lado, porque a pesar de tales referencias, los argumentos de la demanda tienen como eje los defectos de publicidad de las proposiciones legislativas. En otras palabras, porque los demandantes no aportaron elementos de juicio suficientes para llevar a cabo un estudio de publicidad respecto de las normas que no estarían afectadas por las inconsistencias alegadas en la publicidad de las proposiciones. De otro lado, debido a que, por la falencia anotada, el cargo primero fue admitido en los siguientes términos y los acciones no cuestionaron tal decisión, pudiendo hacerlo: “[e]n síntesis, los demandantes solicitan la inexequibilidad de la ley acusada, por cuanto, a su juicio, en varias etapas del trámite legislativo se eludió el debate en relación con temas centrales de la regulación, como el fracking, los posibles impactos ambientales de la explotación del hidrógeno azul o el costo fiscal de la transferencia de activos. Esto, porque el

Legislador no leyó ni expuso el contenido de las proposiciones aprobadas y no aprobadas por las comisiones conjuntas y las Plenarias de las Cámaras. Dichas irregularidades afectan «el contenido del debate y constituye[n] un vicio que incide en los principios de consecutividad e identidad flexible». // (..) En estos términos, la acusación formulada por los accionantes es clara, porque es posible entender su sentido. En efecto, se relaciona, de un lado, con la presunta afectación de los principios de publicidad y consecutividad, del otro, con el desconocimiento de los requisitos legales de los debates parlamentarios y el trámite de las proposiciones legislativas" (negrillas propias).

5. Iniciativa legislativa reservada al Gobierno Nacional. Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021

57. Reiteración de la jurisprudencia constitucional. La separación de poderes es un elemento estructural del régimen constitucional y democrático y de la Constitución Política de 1991. Esta, según la jurisprudencia constitucional, tiene como propósito preservar las libertades de los asociados y permitir cumplir eficientemente con los fines esenciales del Estado (CP, art. 2). Para esto último, el artículo 113 de la Carta Política establece el principio de colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder público, que prescribe que si bien estos últimos están orgánicamente delimitados, lo cierto es que deben concurrir en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que "(…) unos órganos participan en el ámbito competencial de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente (…) o como una excepción a la regla general de distribución funcional". Una de las formas que toma el referido principio constitucional es la que la Corte ha llamado iniciativa legislativa del Gobierno Nacional (desde ahora, ILGN).

58. La ILGN encuentra fundamento en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, que consagra que "(…) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno [a] las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 (…) del artículo 150; [b] las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; [c] las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y [d] las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". Su regulación legal está contenida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, que, en desarrollo de la referida disposición constitucional, establece que únicamente podrán ser dictadas o reformadas por

ILGN, las leyes referidas a unas materias específicas, cuya interpretación debe ser restrictiva. Por la relación que tienen con el caso, se resaltan las siguientes: (i) Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse; (ii) estructura de la administración nacional; (iii) creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional; (iv) reglamentación de la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; (v) creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; (vi) exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales; (vii) fijación de servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; y (vii) reservación para el Estado de determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, con indemnización previa y plena a los afectados.

59. La ILGN es una competencia que desempeña un importante papel en la estructura democrática del Estado, pues se trata de uno de los medios con los que cuenta el Gobierno Nacional para realizar las funciones a su cargo, especialmente, en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En criterio de la Corte, esta competencia, por un lado, es exclusiva porque supone que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio y, por el otro, es privativa, pues su regulación solo se produce con aquiescencia del poder ejecutivo del Estado. Así, la disposición normativa que se aprueba al margen de dicha competencia debe ser retirada del ordenamiento jurídico, habida cuenta de que materializa un vicio de procedimiento legislativo insubsanable y, como tal, inconstitucional.

60. Sin perjuicio de lo anterior, el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 establece que el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto que debería ser de su iniciativa y que curse en el Congreso de la República, cuando las circunstancias lo justifiquen. Amparada en esta disposición legal, la Corte Constitucional ha señalado que la iniciativa gubernamental se satisface con el acto de presentación del proyecto de ley, bien por parte del presidente de la República o de alguno de sus ministros, así como también cuando se acredite la aquiescencia o “aval gubernamental” posterior a este momento. Esto último, claro está, siempre que se otorgue antes de la votación y aprobación del articulado en las plenarias. Adicionalmente, la Sala Plena ha reconocido que la coadyuvancia puede ser dada por el ministro titular de la cartera que tenga relación con la materia objeto de regulación, que no de manera necesaria por parte del presidente de la República.

61. En la Sentencia C-110 de 2019, la Corte Constitucional estandarizó las reglas sobre el juicio de infracción de la iniciativa gubernamental exclusiva, incluidas las atinentes a la coadyuvancia o aval a proyectos de ley en curso ante el Congreso de la República. Estas y, en general, aquellas se pueden ver en el siguiente cuadro:

Reglas sobre el juicio de infracción de la iniciativa gubernamental exclusiva

(i) La iniciativa gubernamental exclusiva no implica que el Congreso de la República tenga prohibido introducir variaciones a los proyectos de ley presentados por el Gobierno. El artículo 154 de la Constitución impide la inclusión de nuevos temas que estén sometidos a esta reserva, los cuales tendrían que ser propuestos por el Ejecutivo.

(ii) Como consecuencia de lo anterior, es preciso distinguir "entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval".

(iii) El aval del Gobierno Nacional, cuando el proyecto no fue de su iniciativa, debe producirse dentro del trámite legislativo y ser formulado por el ministro cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley y ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.

(iv) El aval del Gobierno Nacional debe referirse a un proyecto específico y existente.

(v) El aval del Gobierno Nacional puede provenir (a) de una manifestación de los ministros con competencia (expresamente) o (b) de actos inequívocos en los que se demuestra su complacencia con el contenido de la materia sometida a aprobación (tácitamente), ocurriendo esto último, por ejemplo, cuando en el expediente consta la presencia de dicho funcionario en la sesión correspondiente y este no se opone a la iniciativa sometida a discusión, a pesar de que se señala que cuenta con su aval.

(vi) El respaldo del ministerio será complejo o simple según requiera o no de la concurrencia de más de un ministro.

(vii) Existen tres eventos en los cuales la ausencia de aval gubernamental vulnera el artículo 154 de la Constitución Política: (a) cuando el proyecto no ha sido presentado por el Gobierno

Nacional y se refiere en su totalidad a asuntos sometidos a la reserva; (b) cuando el proyecto original no se ocupa de materias que correspondan a iniciativa gubernamental y, posteriormente, el Congreso las incluye; y (c) cuando el proyecto se refiere a materias comprendidas por la reserva gubernamental y el Congreso le introduce ajustes que constituyen un tema nuevo.

(viii) Los supuestos de iniciativa gubernamental exclusiva previstos en el artículo 154 de la Carta Política, son de interpretación restrictiva puesto que el principio general que rige la competencia del Congreso es el de libertad.

62. La mayoría de las mencionadas reglas fueron reiteradas, recientemente, por medio de la Sentencia C-043 de 2023. Allí, se señaló que el "aval del Gobierno debe ser manifestado por el «el [m]inistro titular de la materia objeto de discusión». Más concretamente, ha de provenir del jefe de la cartera «cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley»". En criterio de la Sala Plena, esta precisión es importante porque el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política, establece que "[l]os ministros, en relación con el Congreso [de la República], son voceros del Gobierno [Nacional], presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros" (negrillas propias). No obstante, dicho aval no puede provenir de los viceministros, pues la mencionada facultad "se refiere [únicamente] a la posibilidad de tomar parte en los debates que se surten ante el Legislativo".

63. Posición de los accionantes. El razonamiento de los accionantes tiene dos facetas. Por un lado, los demandantes entienden que los artículos 8 a 12, 18, 22, 29 a 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021, son violatorios del artículo 154 de la Constitución Política. En su criterio, esto es así por cinco razones: (i) la ley acusada es de iniciativa parlamentaria; (ii) el referido artículo 154 establece que solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional las leyes a las que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 del artículo 150 de la Carta Política y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (supra fj. 58); (iii) el objeto de los artículos 12, 30 y 53 acusados está relacionado con el numeral 3º del artículo 150 ibídem; (ii) el objeto de los artículos 18, 29, 31, 38, 39 y 44 demandados están conectados con el numeral 7º del artículo 150 ejusdem; y (iii)

el objeto de los artículos 8 a 11, 22, 48, 49 y 51 acusados se encuentran relacionados con el inciso segundo del artículo 154 de la Carta Política.

64. Por otro lado, los accionantes alegan que los artículos acusados vulneran los artículos 154 y 208 de la Constitución Política. Para sustentar tal afirmación, exponen tres argumentos: (i) los artículos atacados regulan "múltiples temas atinentes a la transición energética, no solo ambientales, sino concernientes a exenciones tributarias", incluso, temáticas educativas; (ii) aunque la ley y la jurisprudencia han permitido la coadyuvancia de proyectos de ley que debieron tener ILGN, lo cierto es que dicho aval debe provenir de todos los ministros cuyas competencias se relacionen con el proyecto de ley; y (iii) la coadyuvancia de la iniciativa legislativa únicamente fue manifestada por el ministro de Minas y Energía.

65. Para resolver los reproches propuestos, la Sala tendrá que definir cuál es el objeto de las normas acusadas, pues solo a partir de tal determinación es que se puede definir si el proyecto de ley debió ser de iniciativa gubernamental. Este ejercicio es de vital importancia para resolver el problema jurídico planteado (supra fj. 38), pues si la iniciativa no debía ser de iniciativa del Gobierno Nacional, resultaría innecesario definir si el aval se dio con apego a la jurisprudencia del Tribunal. Por el contrario, si, al analizar el contenido de las normas demandadas, la Sala encuentra que los temas allí regulados están relacionados con las materias que el constituyente le encargó de forma exclusiva al Gobierno Nacional, sí resultaría necesario estudiar las reglas y subreglas establecida para valorar la coadyuvancia o aval gubernamental (supra fj. 61).

66. La Corte considera apropiado dividir los razonamientos que sustentan el cargo teniendo como referente la estructura metodológica propuesta por los demandantes, quienes desarrollaron sus argumentos teniendo como referente las disposiciones constitucionales que justificarían que el proyecto de ley hubiese debido tener iniciativa gubernamental, esto es, los numerales 3º y 7º del artículo de la Constitución política, así como el inciso 2º del artículo 154 ibídem. A continuación, entonces, se hará referencia a estas disposiciones para resolver el cargo sub examine.

5.1. Numeral 3º del artículo 150 de la Constitución Política. Artículos 12, 30 y 53 acusados

67. El numeral 3º del artículo 150 de la Carta Política establece que le corresponde al Congreso de la República "[a]probar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas

que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos". En la sentencia C-063 de 2021, la Sala Plena advirtió que el PND tendría que estar integrado por tres partes: (i) una parte general, que contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, que deben incluir los sectoriales; (ii) el Plan Nacional de Inversiones (PNI), que contiene los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, así como los presupuestos plurianuales de estos, y que también debe incorporar la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos y la autorización para su ejecución; y (iii) los mecanismos o instrumentos idóneos para impulsar el cumplimiento y ejecución del PNI. Desde esta perspectiva, la Corte indicó en el mencionado fallo que "son los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que concretan los derroteros de la acción estatal por el período plurianual al que se refiere cada Plan Nacional de Desarrollo e inclusive a más largo plazo en el caso de los programas y proyectos que requieran un periodo mucho mayor" (negrillas propias).

68. La iniciativa legislativa del PND es privativa del Gobierno Nacional, según el inciso 2º del artículo 154 ibídem. Estas normas deben interpretarse a la luz de las que integran el Capítulo 2 del Título XII de la Carta Política, sobre los planes de desarrollo, particularmente, los artículos 339 y 341 que regulan su contenido y la competencia para elaborarlo. Además, es importante tener claro que la iniciativa privativa del Gobierno Nacional también se predica del PNI y de las disposiciones instrumentales del PND que permiten la materialización de los derroteros de la acción estatal, toda vez que, como se dijo previamente, hacen parte integrante del PND.

69. La ley del PND es, pues, de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. Igualmente, las normas antes referidas permiten concluir que las iniciativas de reforma al PND también deben ser gubernamentales, incluso, frente a aquellas disposiciones del plan que contienen medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. Tales conclusiones encuentran fundamento en la interpretación literal de dos disposiciones constitucionales: de un lado, el último aparte del numeral 3º del artículo 150 constitucional que se refiere a "las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento" del "plan nacional de desarrollo y de inversiones

públicas”. De otro lado, del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, que se refiere, indistintamente, a los verbos “dictar” o “reformar” en lo que atañe a las normas que deben ser de iniciativa gubernamental. Igualmente, las conclusiones se fundamentan en una interpretación orientada por el principio del “efecto útil de las normas” antes referidas, pues si el Congreso de la República pudiera reformar el PND sin la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional, carecería de sentido que el constituyente le hubiere dado a este último la competencia exclusiva para presentar al poder legislativo la ley que contiene el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas.

70. Los artículos 12 y 53 acusados no se relacionan con el numeral 3º del artículo 150 de la Constitución Política. El artículo 12 de la Ley 2099 de 2021 le agrega un numeral al artículo 19 de la Ley 1715 de 2014, a efectos de imponerle al Gobierno Nacional el deber de fomentar la autogeneración fotovoltaica en edificaciones oficiales. El artículo modificado regula el desarrollo de la energía solar, incluso, ya tenía una norma muy similar: “[e]l Gobierno Nacional incentivará el uso de la generación fotovoltaica como forma de autogeneración y en esquemas de [Generación Distribuida] con [Fuentes No Convencionales de Energía Renovable]”. La Ley 1715 de 2014, que contiene dicha disposición, tiene como objeto la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional (SEN). Particularmente, el artículo 2º de la mencionada ley establece que sus finalidades principales son: (i) establecer el marco legal y los instrumentos para la promoción del aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, para el fomento de la inversión, investigación y desarrollo de tecnologías limpias para producción de energía, la eficiencia energética y la respuesta de la demanda, en el marco de la política energética nacional; y (ii) establecer líneas de acción para el cumplimento de compromisos asumidos por Colombia en materia de energías renovables, gestión eficiente de la energía y reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero.

71. Por otro lado, el artículo 53 acusado le impone al Gobierno Nacional el deber de fomentar los denominados Programas de Formación para el Empleo, para lo cual debe adoptar medidas tendientes a garantizar la oferta de programas de formación, educación técnica y profesional para promoción y desarrollo de competencias técnicas y profesionales en los sectores relacionados con las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable y con la Gestión Eficiente de la Energía.

72. Los artículos 12 y 53 de la Ley 2099 de 2021 no debieron ser de iniciativa gubernamental. Por un lado, resulta obvio que la ley 2099 del año 2021 no contiene el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas. Por otro lado, ninguna de las dos disposiciones tiene por objeto modificar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas. La primera de ellas modifica la Ley 1715 de 2014, que regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. El segundo artículo, incluso, no modifica disposición normativa alguna.

73. Es cierto que el plan de desarrollo vigente al momento de la presentación de la demanda, contenido en la Ley 1955 de 2019, contenía disposiciones sobre energía solar y, en general, sobre energías renovables y transición energética. En efecto, el artículo 175 ibídem regula las partidas arancelarias para proyectos de energía solar. Además, las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad" contienen varias referencias a la transición energética y a lo que esta supone respecto del cuidado del ambiente teniendo en cuenta la protección al ecosistema y el uso de fuentes de energía alternativas. Esto ocurre, por ejemplo, en muchos de los objetivos planteados para los pactos transversales IV (sostenibilidad) y IX (recursos minero-energéticos), así como para la mayoría de los Pactos Regionales. Específicamente, en el pacto VIII (calidad y eficiencia en los servicios públicos) se encuentra el acápite sobre la "Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo". Allí se regula la estrategia para la transición energética en lo que atañe a la modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación.

74. Sin embargo, la Corte considera que tales referencias no son suficientes para entender que la regulación legislativa sobre las energías renovables y la transición energética tienen que ser de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, como parecen entenderlo los accionantes. De ser así, la mayoría de la legislación debería provenir del Gobierno Nacional, dada la multiplicidad de temas desarrollados en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022" (1457 páginas). Esta hipótesis, por un lado, supondría una afectación grave de la libertad de configuración del Legislador, con lo que ello implica respecto de los principios democrático y de separación de poderes y, por el otro, subvertiría la teleología del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, pues la iniciativa gubernamental se volvería la regla general, mientras que la del Legislador sería la excepción. No es posible, entonces, asumir que la regulación legislativa de las temáticas planteadas en la ley que contiene el

plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas tiene que ser de iniciativa gubernamental, pues esto terminaría por vaciar la competencia del poder legislativo del Estado.

75. Teniendo en cuenta lo anterior, no es necesario establecer si hubo aval del Gobierno Nacional y si este cumplió o no con las exigencias jurisprudenciales.

76. El artículo 30 acusado sí se relaciona con el numeral 3º del artículo 150 de la Constitución Política, pero fue debidamente avalado por el Gobierno Nacional. El artículo 30 de la Ley 2099 de 2021 le añade un parágrafo al artículo 288 de la Ley 1955 de 2019, que, como ya se dijo, contiene el Plan Nacional de Desarrollo "2018-2022". A la luz de los razonamientos expuestos en el fundamento jurídico 68 supra, el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política establece que las iniciativas de reforma al PND deben ser gubernamentales, por lo que, en principio, sería necesario concluir que la disposición sub examine fue expedida en contravía de los postulados constitucionales, dado que la ley acusada no provino del poder Ejecutivo.

77. No obstante, como ya se explicó (supra fj. 60), el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 establece expresamente que el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto que debía ser de su iniciativa y que curse en el Congreso de la República, siempre que se cumplan las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional a la que ya se hizo referencia (supra fj. 61). Para la Corte, estas exigencias están cumplidas en el presente caso por las razones que se explicarán a continuación.

79. La Sala considera necesario resaltar que en la ponencia para primer debate se incluyeron 15 artículos nuevos por solicitud del Ministerio de Minas y Energía, con ocasión de "varias reuniones sostenidas con el Señor Viceministro de Energía y asesores de ese Ministerio, en especial, la ocurrida el 26 de abril del año en curso (…)". Dentro de esas normas está el que se convirtió en el artículo 30 demandado.

80. El respaldo ministerial no debió ser complejo, es decir, no requería la concurrencia de varios ministros. Para otorgar el aval a la norma acusada era suficiente la coadyuvancia del ministro de Minas y Energía, pues las competencias de la cartera a su cargo tienen relación temática y conexión con el artículo 30 de la Ley 2099 de 2021, que modificó el artículo 288 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que esta última norma regula las soluciones

energéticas para proyectos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (Fazni). En términos generales, el Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo “formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía”, según el artículo 1.1.1.1.1. del Decreto 1073 de 2015 (Sector Administrativo Minas y Energía). Específicamente, el Fanzi tiene como propósito ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las Zonas No Interconectadas (ZNI), según lo estipulado en el artículo 2° de la Ley 1099 de 2006, competencia que relaciona directamente a dicha cartera.

81. En suma, como la norma sub examine fue debidamente avalada por el Gobierno Nacional, queda descartada la violación del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

5.2. Numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política. Artículos 18, 29, 31, 38, 39 y 44 acusados

82. El numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República (i) determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; (ii) reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; y (iii) crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. Para el caso, es relevante la primera de tales competencias. Esta, sin embargo, debe entenderse en dos ámbitos diferentes: por un lado, con la limitación que impone el inciso 2º del artículo 154 ibídem, según el cual la iniciativa legislativa en estos asuntos es privativa del Gobierno Nacional. Por otro lado, se tiene que leer en armonía con la potestad reglamentaria que consagran los numerales 16 y 17 del artículo 189 ibídem. Habría que agregar que, según lo que se dijo en la Sentencia C-043 de 2023, la variación de las funciones de las instituciones que conforman la administración nacional, supone una modificación de la estructura de esta última, solo si las nuevas funciones afectan la “misión institucional” de la entidad y, como tal, resultan ajenas.

83. Al estudiar la aparente tensión que se genera entre el numeral 7º del artículo 150 y los

numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que “es competencia legislativa, y no gubernamental, definir los elementos que estructuran la administración nacional, esto es, la creación de los distintos organismos y entidades que la integran, la definición de sus interrelaciones, de sus objetivos prioritarios, así como la determinación de su estructura orgánica básica, su naturaleza jurídica, sus competencias principales, su régimen legal y la fijación de sus órganos de dirección y administración”. Para adoptar tal hermenéutica, la Sala Plena tomó consideración diferentes disposiciones de la Ley 489 de 1998. En términos generales, amparada en esta última y en diferentes sentencias, la Corte resaltó que:

“(…) la jurisprudencia de la Corporación (…) ha explicado que i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”[21], así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”[22]. Igualmente, en desarrollo de esta misma función, el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”[23], ii) la mención hecha en el artículo 150-7 comprende así mismo no solo la enumeración de los tipos de organismos que, a partir de los enunciados constitucionales y del ejercicio de las potestades que el propio texto superior atribuye al Congreso, determine la ley, sino también la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos[24], iii) conforme a lo dispuesto por el artículo 150-7 superior la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley[25], de la misma manera que es a ella a quien se le asigna específicamente la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta [26], iv) la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno

Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior[27]" (negrillas propias).

84. Nótese que las competencias legislativa y reglamentaria son complementarias, claro está, sin que ello lleve a un supuesto de deslegalización de la potestad legislativa, pues esto supondría ampliar la competencia limitada que el constituyente le atribuyó al Gobierno Nacional en los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política. De todos modos, la potestad legislativa del Congreso de la República se encuentra limitada por el artículo 154 ibídem, en el sentido de que resulta indispensable la participación del Gobierno Nacional o, en su defecto, que este último avale o coadyuve la iniciativa parlamentaria, cuando quiera que con esta se pretenda determinar la estructura de la administración nacional (CP, art. 150.7).

85. Los artículos 18, 29, 31, 38 y 39 acusados no se relacionan con el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política. Ninguna de estas normas tiene como objeto determinar la estructura de la administración nacional y, mucho menos, crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. Tampoco se puede concluir que estas buscan señalar los objetivos y estructura orgánica de estas entidades. Esto, debido a lo siguiente; (i) el artículo 18 establece la competencia para otorgar la concesión de aguas superficiales y subterráneas; (ii) el artículo 29 regula la transferencia del dominio de los activos asociados a la prestación de los servicios públicos de energía o gas combustible; (iii) el artículo 31 modifica la competencia para aprobar las vigencias futuras, respecto de las empresas de servicios públicos domiciliarias mixtas del orden nacional y sus subordinadas; (iv) el artículo 38 autoriza la aplicación en los proyectos de infraestructura de utilidad pública, de diversas disposiciones de la Ley 1682 de 2013, aplicables a proyectos de infraestructura de transporte; y (v) el artículo 39 exonera de la obligación de presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), respecto de los proyectos de generación de energía eléctrica que decidan compartir dichos activos de conexión.

86. Es necesario hacer tres precisiones. Primero, que no le asiste razón a los demandantes cuando afirman que, en sí misma, "la asignación de competencias a determinadas entidades (…) equivale a modificar la estructura de la administración nacional", pues, según las reglas transcritas en el fundamento jurídico 82 supra, la función de determinar la estructura de la

administración nacional no siempre incluye la asignación de nuevas competencias. Esto solo ocurre cuando estas afectan las “misión institucional” o las funciones generales de las entidades estatales a las que las normas acusadas les asignaron tales competencias, lo que no ocurre en el sub lite.

87. Segundo, que, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 y la jurisprudencia constitucional, la “estructura orgánica” de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos: (a) la denominación; (b) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico; (c) la sede; (d) la integración de su patrimonio; (e) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración; y (f) la forma de integración y de designación de sus titulares. Tal precisión es importante porque los accionantes parecen suponer que la definición de competencias legales se puede asimilar a la noción “estructura orgánica” o, lo que es lo mismo, que, al establecer diversas competencias en diferentes ámbitos, el está alterando la “estructura orgánica” de las entidades estatales en cabeza de las que radica tales competencias.

88. En el mismo sentido, tercero, es necesario aclarar que los “objetivos” y las “competencias” no son nociones asimilables, al menos para efectos de definir la aplicación del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, esto es, para establecer la aplicabilidad de la obligación de la iniciativa gubernamental exclusiva. Esto es así, al menos, por dos razones. De un lado, porque la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, distingue las dos nociones y les da alcances diferentes. Así ocurre, por ejemplo, con la disposición que regula el sistema de información de las entidades y organismos (art. 38) o con la que autoriza al presidente de la República para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales (art. 52.5). En el mismo sentido se puede consultar los artículos 78, 96 (lit. a) y 108 ibídem. Incluso, la distinción se hace más evidente si se tiene en cuenta que los “objetivos” y las “funciones” de los ministerios y departamentos administrativos están regulados en normas diferentes, esto es, los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998. Por el otro, porque esta hermenéutica limitada es compatible con la jurisprudencia sobre el juicio de infracción de la iniciativa gubernamental exclusiva (supra fj. 61), según la cual los supuestos del artículo 154 de la Carta Política, son de interpretación restrictiva, puesto que el principio general que rige la competencia del Congreso de la República es el de libertad de configuración.

89. Teniendo en cuenta lo anterior, no es necesario establecer si hubo aval del Gobierno Nacional y si este cumplió o no con las exigencias jurisprudenciales.

90. El artículo 44 acusado sí se relaciona con el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política, pero fue debidamente avalado por el Gobierno Nacional. El artículo 44 de la Ley 2099 de 2021 modifica la integración de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Como ya se dijo (supra fj. 82), el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política establece que las iniciativas que determinan la estructura de la administración nacional deben ser gubernamentales, por lo que, en principio, la Corte tendría que concluir que la disposición sub examine fue expedida en contravía de los postulados constitucionales, dado que la ley acusada no provino del poder Ejecutivo. Es necesario aclarar que la CREG es una unidad administrativa especial sin personería jurídica y adscrita al Ministerio de Minas y Energía, según el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, razón por la que hace parte del Sector Central de la Rama Ejecutiva, según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

91. No obstante, como se dijo antes (supra fj. 60), el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 establece que el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto que debía ser de su iniciativa y que curse en el Congreso de la República, siempre que se cumplan las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional a la que ya se hizo referencia (supra fj. 61). Para la Corte, estas exigencias están cumplidas en el presente caso por las razones explicadas en los fundamentos jurídicos 77 y 78 supra, habida cuenta de que el ministro de Minas y Energía avaló la iniciativa parlamentaria.

92. Es del caso aclarar que, en lo que respecta al artículo 44 acusado, el respaldo ministerial no debió ser complejo, es decir, no requería la concurrencia de varios ministros. Para otorgar el aval a la norma acusada era suficiente la coadyuvancia del ministro de Minas y Energía, habida cuenta de que la entidad cuya integración fue modificada está adscrita a dicha cartera ministerial. Las competencias legales de ambas, además, están directamente relacionadas, como se observa al analizar el alcance de los artículos 1.1.1.1.1. y 2.2.3.2.1.1. del Decreto 1073 de 2015 (Sector Administrativo Minas y Energía), que regula el objetivo y las competencias de esta y aquella, en concordancia con lo que establece el artículo 23 de la Ley 143 de 1994.

93. En suma, como la norma sub examine fue debidamente avalada por el Gobierno

Nacional, queda descartada la violación del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

5.3. Inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. Artículos 8, 9, 10, 11, 22, 48, 49 y 51 acusados

94. Según lo que establece el último aparte del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. La norma establece dos exigencias: de un lado, que se trate de exenciones tributarias y, del otro, que las mismas sean del orden nacional. Tales exigencias, entonces, excluyen las exenciones tributarias del orden territorial, habida cuenta de que tales beneficios, en principio, compete a los concejos municipales.

95. Las exenciones tributarias son válidas constitucionalmente. Esta Corte ha reconocido que las cargas que el régimen impositivo prevé permiten el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Desde esa perspectiva, el sistema tributario cumple un papel fundamental en la existencia misma del Estado, pues es indudable que su establecimiento se convierte en un presupuesto esencial para obtener los recursos necesarios que permiten su mantenimiento, subsistencia y fortalecimiento. Esto justifica el deber ciudadano de tributación al que se refiere el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución Política, cuya finalidad es permitirle al Estado contar con los recursos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos y, a la vez, asegurar la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la redistribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, en los términos del artículo 334 ibídem.

96. El Legislador tiene amplia libertad de configuración en materia impositiva. En ese marco, está facultado para establecer beneficios tributarios, que pueden estar inspirados en razones de orden fiscal, económico o social, tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas en razón de desastres naturales; (ii) el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de sensibilidad social; (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados con la generación de empleo masivo; (iv) la protección de determinados ingresos laborales; (v) la protección a los cometidos de la seguridad social; y (vi) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico

del país. Estos beneficios, como ya se dijo, deben ser de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, cuando se trate de tributos del orden nacional.

97. Entre los beneficios tributarios están las exclusiones y las exenciones. Estas tienen lugar cuando una norma exonera del tributo determinados actos o personas que normalmente estarían gravados. En otras palabras, cuando habiéndose presentado el hecho generador, la ley estipula que no se producirán sus consecuencias o ello ocurrirá solo de forma parcial. Aquellas tienen que ver con aquellos casos donde no hay sujeción a un determinado gravamen; es decir, cuando los supuestos fácticos no se adecúan al hecho generador definido en la ley y por tanto no son objeto de tributación por la sencilla razón de que no se causa el impuesto. Recientemente, la Sala Plena estableció que, "[e]n todo caso, si bien esta potestad legislativa otorga un amplio margen de configuración, este no es absoluto y está sujeto a límites. Entre estos se encuentran los principios del sistema tributario y la igualdad respecto de las cargas públicas. En consecuencia, el ejercicio de esa atribución puede resultar contrario al orden constitucional si desconoce los principios de equidad, eficiencia y progresividad, o derechos fundamentales (…)".

98. Las exclusiones no se encuentran amparadas por el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. Esta conclusión encuentra fundamento en dos razonamientos: de un lado, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los supuestos de iniciativa gubernamental exclusiva son de interpretación restrictiva, debido a que el principio general que rige la competencia del Congreso es el de libertad (supra fj. 61). De otro lado, debido a que si, en tiempos de paz, el Congreso de la República es el único que puede crear tributos del orden nacional, según lo que establecen el numeral 12 del artículo 150 y el artículo 338 de la Constitución Política, lo razonable es concluir que estas normas también son el fundamento para reconocer "la competencia del Congreso de la República para conceder exclusiones tributarias", como lo señaló la Corte Constitucional, en la Sentencia C-345 de 2022.

99. Como las exenciones suponen un trato diferenciado, su validez depende de que estén fundadas en razones objetivas, en el entendido de que la igualdad "no significa la ausencia de distinciones ni es sinónimo de ciego igualitarismo, sino que responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la

razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación". Además, como se señaló en el fundamento jurídico 94 supra, las leyes que las consagran deben ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional, en los casos en los que aquellas sean del orden nacional.

100. A partir de las consideraciones precedentes, la Sala dividirá en cuatro grupos los artículos objeto de estudio: (i) los artículos 8 y 11, que contienen beneficios de relevancia tributaria, pero no se relacionan con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política (infra num. 5.3.1.); (ii) los artículos 9, 22, 48 y 49, que no se relacionan con el mencionado inciso (infra num. 5.3.2.); (iii) el artículo 51, que puede llegar a estar relacionado con la referida disposición constitucional, pero fue debidamente avalado por el Gobierno Nacional (infra num. 5.3.3.); y (iv) el artículo 10, que sí está relacionado con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, y fue debidamente avalado por el Gobierno Nacional (infra num. 5.3.3.).

5.3.1. Los artículos 8 y 11 acusados contienen beneficios de relevancia tributaria, pero no se relacionan con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

101. El artículo 8º acusado modifica el artículo 11 de la Ley 1715 de 2014, que regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, en el sentido de establecer un incentivo para la generación de energía eléctrica con fuentes no convencionales, particularmente, para la inversión en el ámbito de la producción de energía con Fuentes No Convencionales de Energía Renovable y de la Gestión Eficiente de la Energía, incluyendo la medición inteligente, consistente en la deducción de renta del 50% del total de la inversión realizada, por un periodo no mayor a 15 años. Igualmente, el artículo 11 demandado tiene como objeto modificar el artículo 14 de la Ley 1715 de 2014, a efectos de crear un incentivo contable, a través de la aplicación del régimen de depreciación acelerada, al que se refiere el artículo 2.2.3.8.5.1. del Decreto 2143 de 2015. Este, que en la práctica consiste en una deducción, se aplica a las maquinarias, equipos y obras civiles necesarias para la preinversión, inversión y operación de los proyectos de generación con Fuentes No Convencionales de Energía Renovable, así como para la medición y evaluación de los potenciales recursos y para acciones o medidas de gestión eficiente de la energía, incluyendo todos los equipos de medición inteligente.

102. Para los efectos del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, las deducciones no pueden ser entendidas como exenciones, pues, en estricto sentido, estas no exoneran del tributo determinados actos o personas que, normalmente, estarían gravados. En otras palabras, porque ante la concreción del hecho generador, se siguen produciendo las consecuencias impositivas establecidas por el Legislador. En el caso del impuesto sobre la renta, las deducciones están encaminadas a la determinación de la renta líquida gravable como base para la aplicación de la tarifa, pero no tienen que ver directamente con el hecho generador o con la obligación tributaria.

103. Las exenciones afectan todo o de parte de un tributo, sin que el sujeto beneficiario deje de ser sujeto pasivo del impuesto. Estas, como excepción al pago de la prestación tributaria, son una forma de discriminación justificable y, como tal, de consagración legal, de carácter taxativo y restrictivo, por lo que no es viable hacerlas extensivas a situaciones no previstas por el Legislador. Además, reflejan un tratamiento preferencial otorgado a aquellos bienes que, por sus condiciones y naturaleza, no son aplicables para ser objeto de gravámenes tributarios, cuando, por regla general, deberían estarlo. En otras palabras, aun cuando el hecho generador se configura, por expresa disposición del Legislador no se desencadenan las consecuencias fiscales.

104. Teniendo en cuenta lo anterior, no es necesario establecer si hubo aval del Gobierno Nacional y si este cumplió o no con las exigencias jurisprudenciales.

105. Ahora bien, aun asumiendo que las normas en comento contienen exenciones propiamente dichas, habida cuenta de que la Corte ha señalado que el concepto de exención puede llegar a abarcar la eliminación total del tributo y, además, la disminución de la tarifa, lo cierto es que aun así no habría lugar a declarar la inexequibilidad de las disposiciones en comento, habida cuenta de que tales normas fueron debidamente avaladas por el Gobierno Nacional. En efecto, una vez radicado el proyecto de ley, el presidente de la República, en compañía de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Ambiente y Desarrollo Territorial, remitieron solicitud de trámite de urgencia del Proyecto de Ley. Resulta del caso precisar que los artículos 8º y 11º estaban incluidos en la iniciativa en relación con la cual se generó el mensaje de urgencia, particularmente, en los artículos 5º y 9º de la iniciativa, como se constata en la página 6 de la Gaceta 1424 del 2 de diciembre del 2020.

5.3.2. Los artículos 9, 22, 48 y 49 acusados no se relacionan con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

106. Los referidos artículos no establecen exenciones tributarias, por lo que su iniciativa no era privativa del Gobierno Nacional. Esto, por dos grupos de razones. Primero, debido a que el artículo 22 demandado faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la promoción y desarrollo de las tecnologías de captura, utilización y almacenamiento de carbono. En la misma línea, se tiene que el artículo 48 acusado modifica el régimen de subsidios de energía eléctrica y gas combustible. Ni este ni aquel tienen como objeto regular, directa e indirectamente, exenciones tributarias.

107. Es necesario aclarar que el subsidio del servicio público domiciliario de energía eléctrica y gas no se puede asimilar con una exención tributaria. El subsidio, según lo que se dijo en la Sentencia C-324 de 2009, no es otra cosa que la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben, diferencia que es pagada por un tercero, que suele ser el Estado. Particularmente, el artículo 1º del Decreto 847 de 2001, que regula el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI), destinado a administrar y distribuir los dineros reservados para fondear los subsidios del servicio público domiciliario de energía eléctrica y gas a los usuarios de menores ingresos de la red física, define el subsidio como “la diferencia entre lo que un usuario paga por el servicio y su costo, cuando tal costo es mayor al pago que debe hacer el usuario y se refleja como descuento en el valor de la factura que reciben los consumidores de menores ingreso”. Así lo reconoció la Corte recientemente, mediante la Sentencia C-186 de 2022.

108. Y, segundo, el artículo 9 y el parágrafo 2º del artículo 22 establecen exoneraciones, pero no exenciones propiamente dichas. En lo que respecta a la primera de tales disposiciones legales, la Sala Plena advierte que la misma tiene como objeto la exclusión del impuesto a las ventas (IVA) en la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de generación con Fuentes no Convencionales de Energía y gestión eficiente de la energía. Esta exclusión, para la Corte, se debe interpretar a la luz del artículo 424 del Estatuto Tributario, que enlista los bienes que no causan el impuesto. Esta Corporación ha precisado que “[l]os bienes excluidos no causan IVA y quien los comercializa no se convierte en responsable tributario ni adquiere obligación alguna en relación con ese gravamen, motivo por el cual no es posible descontar los valores pagados por dicho concepto. Por el contrario, los bienes

exentos si causan IVA, aunque son gravados con una tarifa del cero por ciento (0%), y los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables tributarios aun cuando pueden obtener la devolución del IVA pagado en la compra de materia prima y demás gastos relacionados con la producción o comercialización de esos bienes". Desde esa perspectiva, es necesario concluir que la iniciativa legislativa de esta disposición no es privativa del Gobierno Nacional, porque no le aplica el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

109. Lo mismo se debe decir del parágrafo 2º del artículo 22 y del artículo 49, ya que estos tienen como objeto la exclusión del impuesto a las ventas de las inversiones, los bienes, equipos y maquinaria destinados a la captura, utilización y almacenamiento de carbono, por un lado, y eximir a las empresas prestadoras del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de la contribución prevista en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 y el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994, por el otro.

110. Teniendo en cuenta lo anterior, no es necesario establecer si hubo aval del Gobierno Nacional y si este cumplió o no con las exigencias jurisprudenciales.

5.3.3. El artículo 51 acusado puede llegar a estar relacionado con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, pero fue debidamente avalado por el Gobierno Nacional.

111. El artículo 51 dispone que los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata el numeral 7º del artículo 89 de la Ley 142 de 1994. Así, aun suponiendo que dicha norma contiene exenciones tributarias y que, como tal, su iniciativa es privativa del Gobierno Nacional por disposición del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, lo cierto es que el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 establece que el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto que debía ser de su iniciativa, claro está, siempre que se cumplan las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional (supra fj. 61). Para la Sala Plena, tales exigencias sí están cumplidas en el presente caso por las razones que se explicarán a continuación.

112. El aval se produjo respecto de una iniciativa en particular, esto es, el Proyecto de Ley 365 de 2020 Senado de la República, 565 de 2021 Cámara de Representantes. Además, la coadyuvancia fue tácita (actos suficientemente claros e inequívocos) y se dio dentro del trámite legislativo y ante las células legislativas donde se estaba tramitando conjuntamente

el Proyecto de Ley. En efecto, una vez radicado el proyecto de ley, el presidente de la República, en compañía de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Ambiente y Desarrollo Territorial, remitieron solicitud de trámite de urgencia del Proyecto de Ley. Resulta del caso precisar que el artículo 51 estaba incluido en la iniciativa en relación con la cual se generó el mensaje de urgencia, particularmente, en el artículo 20 de la iniciativa, como se constata en la página 8 de la Gaceta 1424 del 2 de diciembre del año 2020.

113. El respaldo ministerial no requería la concurrencia de otros ministros. Para otorgar el aval a la norma acusada era suficiente la coadyuvancia del presidente de la República y del ministro de Hacienda y Crédito Público, pues estas establecen beneficios con impactos tributarios. El nexo entre el objeto de los artículos y las competencias legales del referido ministerio se hace evidente en el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015 (Sector Administrativo Hacienda y Crédito Público), que establece que la entidad tiene como objeto "la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia". Incluso, si en gracia de discusión se acepta que debía concurrir otro ministerio para la coadyuvancia de las disposiciones en comento, lo cierto es que la cartera ministerial que también podría tener interés es el Ministerio de Minas y Energía, habida cuenta de que el artículo modificado regula tarifas de servicios públicos. Esta entidad pública, como ya ha quedado expuesto previamente, participó activamente en el trámite legislativo y avaló la norma que contienen las disposiciones objeto de las consideraciones precedentes.

114. En suma, como la norma sub examine fue debidamente avalada por el Gobierno Nacional, queda descartada la violación del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

5.3.4. El artículo 10 sí está relacionado con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, pero fue debidamente avalado por el Gobierno Nacional.

115. El artículo 10 modifica el artículo 13 de la Ley 1715 de 2014, en el sentido de disponer un incentivo arancelario, por medio de la exención del pago de los derechos arancelarios de importación, para las personas, naturales o jurídicas, que sean titulares de nuevas inversiones en nuevos proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable y

medición y evaluación de los potenciales recursos o acciones y medidas de eficiencia energética, incluyendo los equipos de medición inteligente, en el marco del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales (Proure). Específicamente, el artículo consagra la exención respecto de la importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de reinversión y de inversión en dichos proyectos. La norma, entonces, es una exención tributaria propiamente dicha, primero, porque exonera del tributo a determinadas personas y actos que, normalmente, estarían gravados. Segundo, debido a que la disposición, prima facie, no releva al beneficiario de cumplir con las exigencias formales de la importación.

116. Como ya se dijo (supra fj. 94), únicamente podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, por lo que, en principio, sería necesario concluir que la disposición sub examine fue expedida en contravía de los postulados constitucionales, dado que la ley acusada provino de una iniciativa parlamentaria.

117. Con todo, el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 reconoce que el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto que debiera ser de su iniciativa, siempre que se cumplan las exigencias establecidas en la jurisprudencia (supra fj. 61). Para la Corte, estas exigencias están cumplidas en el presente caso por las razones que se explicarán a continuación.

118. El aval ministerial debió ser complejo, es decir, requería la concurrencia de varios ministros. En efecto, por el objeto de la norma acusada la coadyuvancia debió provenir de los ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, en el entendido de que el artículo 10 acusado establece beneficios tributarios que tienen como objeto la promoción de las Fuentes No Convencionales de Energía y la gestión eficiente de la energía, temáticas relacionadas directamente con las dos carteras ministeriales, según lo que se lee, respectivamente, en el artículo 1.1.1.1.1. del Decreto 1073 de 2015 (Sector Administrativo Minas y Energía) y el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015 (Sector Administrativo Hacienda y Crédito Público), como ya lo explicó la Sala Plena en apartes de esta providencia judicial.

119. Como ya se dijo, una vez radicado el proyecto de ley, el presidente de la República, en compañía de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Ambiente y

Desarrollo Territorial, remitieron solicitud de trámite de urgencia del Proyecto de Ley. Resulta del caso precisar que el artículo 10º estaba incluido en la iniciativa en relación con la cual se generó el mensaje de urgencia, particularmente, en el artículo 8º de la iniciativa, como se constata en la página 6 de la Gaceta 1424 del 2 de diciembre del 2020.

120. Es verdad que en el trámite legislativo se manifestó, expresamente, que "mientras se mantenga la vigencia y redacción actual, dichos beneficios [incluido el incentivo arancelario que se estudia] no cuentan con el aval de[l] Ministerio [de Hacienda y Crédito Público]". Esto, según lo que se lee en el documento "[c]omentarios frente a la ponencia de segundo y cuarto debate", debido a que la entidad manifestó: "esta Cartera avalaría los beneficios tributarios contenidos en los artículos 8, 9, 10 (…), si se establece claramente que los artículos que consagran dichos beneficios tendrán una vigencia de treinta (30) años, contados a partir del 1 de julio de 2021" (negrillas propias). Particularmente, "[p]ara una mayor claridad -y teniendo en cuenta que se trata de artículos y beneficios muy variados- [el] Ministerio sugi[rió] que se adicion[ara] un nuevo artículo al Capítulo III de la Ley 1715 para establecer claramente el plazo de 30 años a partir del 1 de julio de 2021 para todos los beneficios allí consagrados". Esto y aquello, porque "el plazo no solo permitiría acceder a los beneficios en un periodo de tiempo amplio, sino que además permitiría eliminar beneficios tributarios al final del plazo establecido". Con todo, también es verdad que dicha manifestación no provino directamente del ministro de la Cartera y que, de todos modos, en el texto finalmente aprobado se incluyó el artículo 55, que reza: "[l]os beneficios tributarios y arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente capítulo continuarán vigentes por un plazo de treinta (30) años, contados a partir del 1 de julio de 2021. Una vez cumplido dicho plazo, las inversiones, bienes, servicios y supuestos de hecho objeto de los beneficios aquí establecidos tendrán el tratamiento tributario general y no gozarán de tratamientos tributarios especiales".

121. En consecuencia, como la norma sub examine fue avalada por el Gobierno Nacional, queda descartada la violación del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.

122. Conclusión del primer problema jurídico. Los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021, no fueron expedidos al margen de la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. Esto, por las razones que se recogen en el siguiente cuadro:

Norma demandada

Argumento de constitucionalidad

Artículos 12 y 53,

Las disposiciones no se relacionan con el numeral 3º del artículo 150 de la Constitución Política, por lo que no era obligatoria la iniciativa gubernamental.

Artículo 30.

La norma sí se relaciona con el numeral 3º del artículo 150 de la Constitución Política, por lo que debía ser de iniciativa del Gobierno Nacional. Aunque esto no ocurrió, el artículo fue debidamente avalado.

Artículos 18, 29, 31, 38 y 39.

Las disposiciones no se relacionan con el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política, por lo que no era obligatoria la iniciativa gubernamental.

Artículo 44.

La norma sí se relaciona con el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política, por lo que debía ser de iniciativa del Gobierno Nacional. Aunque esto no ocurrió, el artículo fue debidamente avalado.

Artículos 8 y 11.

Las disposiciones contienen beneficios de relevancia tributaria, pero no se relacionan con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, por lo que no era obligatoria la iniciativa gubernamental.

Artículos 9, 22, 48 y 49.

Las disposiciones no se relacionan con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, por lo que no era obligatoria la iniciativa gubernamental.

Artículo 51.

La norma se puede llegar a relacionar con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, por lo que debía ser de iniciativa del Gobierno Nacional. Aunque esto no ocurrió, el artículo fue debidamente avalado.

Artículo 10.

La norma está relacionada con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, por lo que debía ser de iniciativa del Gobierno Nacional. Aunque esto no ocurrió, el artículo fue debidamente avalado.

6. Reserva de iniciativa legislativa en materia tributaria (cargo segundo). Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021

123. Reiteración de jurisprudencia. El inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política establece que "[l]os proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado". En la misma línea, el artículo 143 de la Ley 5ª de 1992 dispone que "[l]os proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes (…)".

124. Recientemente, la Sala Plena recopiló las reglas jurisprudenciales sobre el trámite legislativo en materia tributaria. En términos generales, además de explicar en qué consiste el bicameralismo y cuál es el objeto y alcance de las "leyes de financiamiento", la Corte se refirió a los requisitos constitucionales y orgánicos en el trámite de asuntos tributarios. Por una parte, resaltó que la Carta Política "establece los siguientes requisitos para que un proyecto se convierta en Ley de la República: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la comisión o en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras, según el caso; (iii) haber sido aprobado en segundo debate en cada cámara; y (iv) haber sido sancionado por el presidente de la República (arts. 157 y 189 CP)". Estos, concluyó, son los aspectos estructurales del proceso de formación de las leyes, cuya ausencia, agregó, comporta la existencia de un vicio de inconstitucionalidad insubsanable. Para esto último, resaltó la importancia de valorar el principio de instrumentalidad de las formas. Por otra parte, el Tribunal destacó la importancia de las disposiciones orgánicas relativas a la formación de las leyes.

125. En la Sentencia C-015 de 2016, la Corte se pronunció sobre la reserva de iniciativa en materia tributaria, de conformidad con el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política. Recordó que si una ley contiene disposiciones tributarias, el trámite debe iniciarse en la Cámara de Representantes, con independencia del título que se dé al proyecto o de que los asuntos tributarios sean minoritarios o marginales dentro del mismo. En su defecto, los artículos respectivos se deben desglosar y ser tramitados separadamente, empezando su trámite en dicha célula legislativa. De una forma u otra, para determinar si las disposiciones de una norma son de naturaleza tributaria, debe atenderse a su contenido sustantivo y no al título dado por los autores del proyecto, así como también se deben tener en cuenta el alcance de las obligaciones tributarias en ellas incluidas. Así, un precepto se entenderá de naturaleza tributaria cuando modifique los elementos de un tributo o los aspectos relacionados con las obligaciones tributarias de carácter instrumental. Con todo, el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política debe interpretarse "conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias" y "analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes (…)".

126. La norma en comento tiene como propósito de control "con el cual se representa a los ciudadanos con el fin de que se determinen sus derechos y alcance de sus obligaciones en materia de tributos, de manera que el Constituyente le otorga a la Cámara de Representantes el poder en el tema del control político". En la Sentencia C-229 de 2003, el Tribunal señaló que la "reserva de trámite en materias tributarias constituye un mecanismo de control político sobre la potestad impositiva del Estado, que tiene como objetivo preservar el principio de democracia representativa en materia tributaria". Desde esa perspectiva, la simple referencia a una materia tributaria, que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria en concreto, excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso encargarle a la Cámara de Representantes. En la práctica, una disposición normativa que se refiere tangencialmente a una materia tributaria, pero que no afecta el contenido y alcance de las obligaciones tributarias sustanciales o instrumentales, no resulta inconstitucional por no haberse iniciado el trámite en la Cámara de Representantes.

127. En la misma línea, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la reserva de iniciación del trámite en materias tributarias constituye un mecanismo a través del cual las

entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas, propias y de la Nación. La reserva garantiza la representación territorial de los tributos, en el entendido de que fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales. Con ello, además, se garantiza los principios de descentralización y autonomía impositiva de los entes territoriales, permitiéndoles a los cuerpos representativos del orden territorial fijar los elementos del tributo, claro está, dentro de los marcos consagrados por el Legislador. Así, la Corte ha manifestado que deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes todas aquellas disposiciones tributarias que afecten los elementos de los tributos del orden territorial o la autonomía impositiva de las entidades territoriales.

128. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha admitido algunas excepciones o “criterios de flexibilización” del inciso 4 del artículo 154 de la Carta Política, a saber: (i) cuando se trata de la implementación de un Código; (ii) cuando se menciona una norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma; (iii) cuando se trate de leyes que modifiquen o adopten de manera permanente decretos de emergencia económica; y (iv) cuando exista un mensaje de urgencia del presidente de la República.

129. En lo que respecta al mensaje de urgencia, la Corte Constitucional ha reconocido que, cuando existe un llamado de este tipo y las comisiones sesionan de forma conjunta en su primer debate, se está asegurando la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo. Así mismo, la Sala Plena ha señalado que la radicación del proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Constitución Política le otorga al presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia. Este hecho tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones, ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia.

130. Finalmente, es necesario resaltar que la no aplicación de la regla en comento da lugar a un vicio de trámite insubsanable, por lo que, ante esta situación, el Tribunal debería declarar inexequible la Ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política.

131. Posición de las partes. Los accionantes consideran que los artículos acusados son violatorios del inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política, por dos razones: primero, porque los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021, regulan asuntos tributarios y, segundo, debido a que, a pesar de esto, iniciaron el trámite en el Senado de la República.

132. La exigencia constitucional que se echa de menos no es aplicable. En criterio de la Corte, el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política no es aplicable respecto de los artículos demandados. Por un lado, como se explicó en el numeral 5.3.2. supra, los artículos 22 y 48 no contienen normas de naturaleza tributaria. Por otro lado, aunque las demás disposiciones pudieran llegar a tener tal naturaleza, para lo cual los demandantes no desarrollaron mayores argumentos, lo cierto es que este hecho es irrelevante porque se presenta una de las excepciones o "criterios de flexibilización" del inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política, en el entendido de que la normativa acusada tuvo mensaje de urgencia (supra fj. 129).

133. En efecto, el 24 de marzo de 2021, el presidente de la República, en compañía de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Ambiente y Desarrollo Territorial, remitieron solicitud de trámite de urgencia del Proyecto de Ley 365 de 2020 Senado (aún no había empezado en la Cámara de Representantes), así como de su deliberación conjunta en las comisiones quintas del Congreso de la República. Posteriormente, las mesas directivas de ambas cámaras accedieron a la solicitud y fueron expedidas las resoluciones 089 del 7 de abril de 2021 -Senado- y 0648 del 6 de abril de 2021 -Cámara-, mediante las cuales se autorizó a las comisiones quintas de Senado y Cámara a sesionar conjuntamente.

134. Habría que agregar que no les asiste razón a los accionantes cuando afirman que la radicación del proyecto en el Senado de la República es un hecho per se indicativo de violación del inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política, pues, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional (supra fj. 129), la radicación del proyecto en una u otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Constitución Política le otorga al presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia, así como tampoco la tiene respecto de la deliberación conjunta de las comisiones, ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia.

135. Aun haciendo caso omiso de lo anterior, lo cierto es que el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política debe interpretarse “conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias” y “analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes (…)”, lo que conduce a descartar la hermenéutica de los actores, pues lo importante es que la Cámara de Representantes hubiere podido ejercer sus competencias constitucionales respecto de las normas de orden tributario, lo que, en efecto, ocurrió en este caso, como se explicará en el numeral 7 infra.

136. Conclusión del segundo problema jurídico. Los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 22, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51 y 53 de la Ley 2099 de 2021, no fueron expedidos al margen de la exigencia consagrada en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política. Esto, porque la mencionada ley tuvo “mensaje de urgencia”.

7. Principio de publicidad y consecutividad.

137. Principios de publicidad y consecutividad. Presupuesto fundamental del procedimiento legislativo y del trámite de las proposiciones. El principio de publicidad es transversal a todo el procedimiento legislativo. Está reconocido en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política y en diversas disposiciones de la Ley 5ª de 1992. Igualmente, este se erige como supuesto de la racionalidad deliberativa y decisoria, en el entendido de que posibilita el debate y, en consecuencia, la debida conformación de la voluntad democrática del Congreso de la República.

138. La publicidad es una herramienta para el funcionamiento de las reglas de discusión al interior del órgano legislativo y, además, otorga las condiciones necesarias para que los ciudadanos conozcan las leyes en el proceso de formación y, de considerarlo procedente, ejerzan “el control político que tiene sobre sus representantes”. Para los efectos del caso, vale la pena resaltar que: (i) de los proyectos legislativos, ponencias, sesiones de las cámaras y sus comisiones se levantarán las actas correspondientes, las cuales deben contener una relación de los temas debatidos, los intervinientes, las proposiciones y las decisiones adoptadas (Ley 5ª de 1992, arts. 35 y 130); (ii) aunque la Gaceta del Congreso de la República es el medio oficial escrito de publicidad del cuerpo legislativo (ibídem, art. 36), no se descarta la publicidad de los actos de las comisiones y las plenarias por cualquier otro

medio alterno (ibídem, art. 35); (iii) la publicación de las gacetas se efectuará a la mayor brevedad posible (ibídem, art. 130); y (iv) los informes de ponencia deberán publicarse en la Gaceta del Congreso de la República, pero, a efectos de agilizar el trámite del proyecto de ley, es posible autorizar la reproducción de estos por cualquier medio de distribución entre los miembros de la respectiva comisión, claro está, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

139. La publicidad, pues, racionaliza el trámite legislativo, fomenta el ejercicio deliberativo y contribuye a la legitimidad y la confianza ciudadana en el proceso. Al respecto, en la Sentencia C-397 de 2010, se dijo que el principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso de la República es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. La publicidad, se dijo, también racionaliza la discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, se señaló que "la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana". La publicidad, concluyó la Corte en la mencionada sentencia, "es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente".

140. Para efectos prácticos, lo que se busca es que los congresistas tengan un conocimiento previo e informado del asunto a discutir, por lo que la publicidad es una condición lógica del debate y de la votación, en los términos establecidos en los artículos 94, 112 y 122 de la Ley 5ª de 1992. Esto, porque si no es claro el objeto no hay debate, pues a los legisladores les corresponde "aprobar textos [determinados], conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento". Desde esa perspectiva, entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos, indeterminados o "determinables", resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente y lesiva del principio objeto de comentarios.

141. Es necesario aclarar el alcance de la jurisprudencia constitucional sobre el principio de publicidad, al menos, en dos sentidos. Por un lado, que los requerimientos que se exigen para la satisfacción del principio de publicidad operan en una intensidad variable en función de las materias sometidas a examen constitucional. Por ejemplo, en el debate de regulaciones penales, 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. Por el otro, la Corte ha reconocido que el cumplimiento del principio de publicidad guarda relación con el principio de consecutividad, pues el quebrantamiento de las reglas de procedimiento relativas al principio de publicidad, a tal punto que no sea posible concluir que los congresistas tenían un conocimiento real del objeto de la discusión, descarta la existencia de un debate propiamente dicho. Esta conclusión, sin embargo, debe ser matizada: (i) el principio de publicidad debe ponderar el principio de instrumentalización de las formas, según el cual las reglas de aprobación de los proyectos no tienen un fin en sí mismo, por lo que deben ser interpretadas a la luz de los valores sustantivos que esas reglas pretenden realizar; (ii) el conocimiento de los congresistas se presume cuando se utilizan los medios oficiales para difundir una determinada información, esto es, la Gaceta del Congreso de la República (regla general); y (iii) sin perjuicio de lo anterior, es posible recurrir a medios alternativos de publicidad (regla de excepción), por la cual, de todos modos, resulta indispensable que se pruebe el conocimiento real de los congresistas.

142. En esa línea, La jurisprudencia ha precisado que las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad, deben debatir todos los temas propuestos en el trámite legislativo, esto es, debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En términos generales, una irregularidad asociada a esta obligación da lugar a se considere que se ha incurrido en un vicio de procedimiento por la elusión del debate.

143. Principio de publicidad aplicado a las proposiciones. La doctrina constitucional vigente está contenida en las sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020 y C-314 de 2022, cuyas consideraciones fueron reiteradas, recientemente, en la Sentencia C-325 de 2022. Allí se alegó la violación del principio de publicidad, precisamente, en contra de la ley objeto del presente control abstracto de constitucionalidad. En la primera de las decisiones, este Tribunal declaró la inexequibilidad de varios artículos de la Ley 1943 de 2018 (ley de

financiamiento), debido a que los integrantes de la Cámara de Representantes desconocían el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República, al momento de aprobar la proposición de acoger este último en su integridad. En contraste, la segunda decisión avaló la constitucionalidad de la Ley 1955 de 2019 (PND), al encontrar que las explicaciones orales y la publicación en página Web sí fueron mecanismos alternativos válidos de publicidad. En el tercero de los mencionados fallos, se declaró la exequibilidad de la Ley 2155 de 2021. De una u otra manera, lo cierto es que esta Corporación ha avalado la viabilidad de acudir a "medios alternativos de publicidad" en el trámite legislativo.

144. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la publicidad de las proposiciones se debe garantizar en los términos del artículo 125 de la Ley 5ª de 1992, según el cual estas deben ser leídas en dos oportunidades; una vez antes del debate respectivo y otra antes de la votación. Adicionalmente, amparada en el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha reconocido que, si esto no ha ocurrido, existen formas de subsanación durante el trámite legislativo. Con todo, para que la publicidad de las proposiciones resulte válida, es necesario que se garantice la adecuada formación de la voluntad democrática, es decir, que la "forma" vaya dirigida a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas.

145. En dicho contexto, esta Corporación ha admitido los siguientes mecanismos de publicidad de las proposiciones: (i) la publicación en la Gaceta del Congreso, aunque ello no sea una imposición legal o constitucional; (ii) la lectura oral antes del debate y votación, habida cuenta de que las proposiciones deben y ser puestas a consideración antes de abrir la discusión; (iii) la distribución de copias a cada parlamentario, siempre que esto se haga con antelación a la discusión y votación; (iv) explicación oral del contenido particular y concreto; y (v) la publicación en página Web. Las hipótesis de los numerales "iv" y "v" deben ser objeto de aclaración.

146. En lo que respecta a la explicación oral durante el debate legislativo, es necesario aclarar que, aunque en la Sentencia C-481 de 2019, la Corte acogió un estándar de valoración según el cual se debe analizar si la explicación fue completa, específica, precisa y suficiente (fj. 300), en la Sentencia C-415 de 2020 se optó por un estándar que impone estudiar si la explicación fue clara, precisa y necesaria (fj. 129). De especial importancia

resulta el criterio de necesidad, habida cuenta de que la Corporación concluyó que “las explicaciones suministradas no necesariamente tenían que versar sobre todas y cada una de las disposiciones de la ley”. Igualmente, en la Sentencia C-314 de 2022 se adoptó un criterio de “razonabilidad”. Así, terminó por establecer un estándar de valoración menos estricto que en el primer caso, lo que se justifica en que este último trataba sobre normas de orden tributario.

147. En cuanto a la publicación en página Web, resulta indispensable precisar que, según el estándar fijado en las sentencias C-481 de 2019 (fj. 241) y C-415 de 2020 (fj. 131), dicha publicación deber ser informada a los parlamentarios, es decir, que se les comunique que las proposiciones fueron publicadas por ese medio. Habría que agregar que la publicación en página Web no es el único “medio alternativo” que ha avalado la jurisprudencia, dado de que la Sentencia C-481 de 2019 reconoció que “(…) el conocimiento previo y completo de los textos sometidos a debate en efecto puede darse a través de las nuevas tecnologías de la información o cualquier medio adecuado para comunicarla a sus destinatarios”. Incluso, en esa ocasión se estudió si la transmisión de la sesión plenaria del Senado de la República podía ser idónea para efectos de publicidad.

148. La Sala reitera las consideraciones mencionadas. Sin embargo, en lo que respecta a la publicación en página Web, entiende necesario matizar su alcance solo para los efectos del caso en concreto, en el sentido de precisar que el “informe previo” no limita la validez de la publicación como herramienta de garantía del principio de publicidad. Esto, por las circunstancias particulares en las que se expidió la Ley 2099 de 2021. En efecto, esta norma fue tramitada en el primer semestre del 2021, cuando el país atravesaba un proceso de estabilización y reducción de los contagios y las muertes causadas por el Covid-19. Es un hecho notorio que en el año 2021 hubo en Colombia dos picos de fallecimientos y contagios que hicieron inviable levantar totalmente la emergencia sanitaria: por un lado, el 17 de enero de 2021, estando radicada la iniciativa, se reportaron 17,379 casos nuevos registrados, y el 28 de junio, ocho días después de la discusión y aprobación del informe de conciliación en la plenaria de la Cámara de Representantes, se reportaron 28,478 casos nuevos. Los puntos más altos de fallecimientos por el coronavirus, por su parte, se presentaron el 21 de enero de 2021 con 395 muertes y el 6 de junio con 530 fallecidos. Como se puede ver, el procedimiento de formación de la ley se surtió en un punto intermedio entre los dos referidos picos, lo que justificaba el distanciamiento físico en esa época para controlar los contagios y

las muertes y, en lo que respecta al procedimiento legislativo, acudir a los medios virtuales de publicidad.

149. Para esos momentos, las mesas directivas del Congreso de la República ya habían adoptado medidas para garantizar el funcionamiento del poder legislativo, de las cuales se resaltan las relevantes para esta sentencia. El Senado de la República, mediante la Resolución 001 del 24 de julio de 2020, señaló que, "en cuanto a la forma de presentación de los proyectos de ley o acto legislativo, (…) radicación de proposiciones, (…) tenemos que el inciso quinto del artículo 2 de la ley 1431 de 2011, que modificó el artículo 130 de la ley 5 de 1992, establece que «[la] información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, (…), la cual se publicarán (sic) en la página web de cada cámara; [y que] con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad». Luego, [concluyó,] en sesiones no presenciales todo ello puede seguirse haciendo por medios virtuales (negrillas propias). Por su parte, la Cámara de Representantes expidió la Resolución 0777 del 6 de abril de 2020, cuyo artículo 2º dispone que la declaración la Emergencia Sanitaria significa grave riesgo para la salud o la vida y, por tanto, impide la participación física de los parlamentarios, por lo que, "para el desempeño de sus labores, se permite que todas y cada una de las funciones (…) puedan realizarse a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico, [siempre] que se den a conocer oportunamente a los Representantes a la Cámara y de la sociedad en su conjunto, el contenido de los proyectos, las sesiones, discusiones, votaciones y, en general, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias de la Cámara de Representantes" (negrillas propias).

150. En criterio de la Sala, la ocurrencia de tales hechos exige un enfoque excepcional respecto del deber de informar previamente sobre la publicación en página Web, para los efectos del trámite legislativo de la ley demandada. Antes de la pandemia, este mecanismo era una herramienta excepcional de publicidad, lo que explicaba que los parlamentarios debieran ser informados de que se acudiría a dicho medio de publicación. Luego de la pandemia, sin que la publicación en la página Web dejara de ser la excepción a la regla general, esta última tomó un papel protagónico para la garantía del principio de publicidad. Habría que agregar que, según lo que se dijo en la Sentencia C-1040 de 2005, "si bien el Reglamento del Congreso reconoce el derecho de los congresistas a formular proposiciones y a que las mismas se sometan a consideración de la Comisión o Plenaria respectiva, ello no

significa (…) que su sola radicación exima al parlamentario de su deber de diligencia inherente al trámite de la proposición”. Los primeros llamados a velar porque se cumplan debidamente las normas que regulan el proceso legislativo son, en consecuencia, los congresistas de la República.

151. Posición de las partes. En términos generales, los accionantes entienden que se vulneraron los principios de publicidad y consecutividad, por tres razones: (i) en virtud del principio de publicidad, las proposiciones deben ser leídas al menos dos veces, como, según dicen, está previsto en los artículos 47.3, 94, 112, 113, 115 y 125 de la Ley 5ª de 1992; (ii) los congresistas no conocían el contenido de las proposiciones a las que aludieron el senador y representante ponentes de la iniciativa; y (iii) como no se leyeron y tampoco se dio a conocer el contenido de las proposiciones referidas, se eludió el debate en relación con temas centrales de la regulación, particularmente, frente (a) al fracking, (b) los posibles impactos ambientales de la explotación del hidrógeno azul y (c) el costo fiscal de la transferencia de activos.

152. La Sala considera que el cargo de inconstitucionalidad no está llamado a prosperar. Para sustentar la conclusión, previamente, explicará el trámite legislativo de la Ley 2099 de 2021, para lo cual acogerá los planteamientos de la Sentencia C-325 de 2022, en la que la Corte reconstruyó el íter legislativo de dicha norma (infra 7.1.). A continuación, amparada en tal explicación, abordará el caso concreto y explicará por qué considera que no se lesionó el principio de publicidad y no se eludieron debates de gran relevancia (infra 7.2.).

7.1. Trámite legislativo de la Ley 2099 de 2021

153. El Proyecto de Ley 365 de 2020 Senado – 565 de 2021 Cámara (desde ahora, el PL) fue radicado por iniciativa parlamentaria el 27 de noviembre de 2020, ante la secretaría general del Senado de la República (a partir de aquí, el Senado). El 4 de diciembre de 2020 siguiente fue repartido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado (en adelante C5S), que designó como ponentes a senadores José David Name Cardozo -coordinador ponente-, Nora María García Burgos, Alejandro Corrales Escobar, Didier Lobo Chinchilla, José Eduardo Londoño y Jorge Enrique Robledo Castillo.

154. La iniciativa se publicó en la Gaceta No. 1424 del 2 de diciembre de 2020. De acuerdo con la exposición de motivos, esta tenía como propósito adoptar medidas tendientes a

garantizar la transición energética e incentivar el uso de energías no convencionales. Igualmente, la iniciativa buscaba privilegiar la utilización sostenible de los recursos y fortalecer los servicios públicos de energía eléctrica y de gas combustible, en procura de garantizar la reactivación económica del país luego de la pandemia del Covid-19. Para tales fines, se propusieron modificaciones significativas a la Ley 1715 de 2014, que adoptó medidas para promover el desarrollo y la utilización de las FNCE y la gestión eficiente de las mismas.

155. El 24 de marzo de 2021, el presidente de la República, en compañía de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Ambiente y Desarrollo Territorial, remitieron solicitud de trámite de urgencia del PL, así como de su deliberación conjunta en las comisiones quintas del Senado y de la Cámara de Representantes (a partir de aquí, la Cámara). Posteriormente, las mesas directivas de ambas cámaras accedieron a la solicitud y fueron expedidas las resoluciones 089 del 7 de abril de 2021 y 0648 del 6 de abril de 2021, mediante las cuales se autorizó a las comisiones quintas de Senado y Cámara a sesionar conjuntamente. En consecuencia, el 14 de abril de 2021, la mesa directiva de la Cámara designó como ponentes a los representantes José Edilberto Caicedo Sastoque -coordinador ponente- Edwin Gilberto Ballesteros Archila y Oscar Camilo Arango Cárdenas.

156. En el Senado, la publicación del informe de ponencia “positiva” para primer debate conjunto se hizo en la Gaceta No. 495 del 2021. El mismo texto fue publicado en Cámara, en la Gaceta No. 514 de 2021. El debate conjunto se llevó a cabo el 2 de junio de 2021, como consta en la Gaceta No. 976 de 2021, en la cual se publicó el Acta No. 005 de 2021. Aunque allí se presentaron diferentes proposiciones, todas fueron dejadas como constancia para poder analizarlas para la construcción de los informes de ponencia respectivos, de cara al segundo debate a surtir en las plenarias.

157. Los ponentes designados presentaron el informe de ponencia positivo, el cual fue publicado en la Gaceta No. 632 de 2021. En sesión plenaria del Senado de la República de fecha 16 de junio de 2021, se discutió y aprobó el PL, tal y como consta en el Acta No. 63 de 2021, que fue publicada en la Gaceta No. 1624 de 2021.

158. Los ponentes designados presentaron el informe de ponencia positivo para segundo debate, el cual se publicó en la Gaceta No. 628 de 2021. De acuerdo con las actas de

plenaria Nos. 242 y 243 del 16 y 17 de junio de 2021, en esas sesiones ordinarias de la Cámara se llevaron a cabo los respectivos anuncios de la iniciativa.

159. La plenaria de la Cámara, en sesión ordinaria del 17 de junio de 2021, dio inicio el estudio del PL, Lo primero que se abordó fue la lectura, discusión y votación de 9 impedimentos, que fueron negados. Luego, la plenaria aprobó varios artículos de la iniciativa, algunos que no tenían proposiciones y otros que, teniéndolas, fueron dejadas como constancias. En la sesión ordinaria que se cumplió el día 18 de junio de 2021, se leyeron y discutieron los artículos con proposiciones avaladas, así como las proposiciones que establecían artículos nuevos, de los cuales se aprobaron 2. Agotado el debate y la votación sobre las proposiciones relacionadas con dichos artículos, se sometió a consideración de la plenaria de la Cámara el título y el nombre del PL, siendo aprobados ambos por 109 votos por el "Sí" y 28 votos por el "No".

160. De conformidad con los artículos 186 de la Ley 5ª de 1992 y 161 de la Constitución Política, al evidenciar la existencia de discrepancias entre los textos aprobados en las plenarias, los presidentes del Senado y de la Cámara procedieron a conformar la comisión de conciliación, mediante oficios del 18 de junio de 2021. Por parte del Senado, fue designado como conciliador el Senador José David Name -coordinador ponente- y por la Cámara, el representante Edwin Gilberto Ballesteros Archila -ponente-. En las Gacetas Nos. 699 y 709 de junio de 2021, se publicó el informe de ponencia que presentaron, conjuntamente, los conciliadores el 18 de junio de 2021. Luego de relatar brevemente el trámite surtido en la votación en ambas plenarias, allí se concluyó que "solo hay diferencias en el artículo 11 y un artículo nuevo aprobado en la Cámara de Representantes". De esta forma, los conciliadores acordaron que se acogería el texto aprobado por la plenaria de la Cámara y, por esa razón, procedieron a presentar el texto conciliado de todo el PL.

161. En la sesión mixta del 18 de junio de 2021, la plenaria del Senado, registrada en el Acta No. 65 de 2021 (Gaceta No. 1473 de 2021), se anunció el PL para ser objeto de discusión y votación en la sesión del 20 de junio de 2021. El anuncio en la plenaria de la Cámara se efectuó el 19 de junio de 2021, según consta en la Gaceta No. 029 de 2022, que contiene el Acta No. 245 de 2021. El anuncio de la conciliación tuvo lugar sobre el final de esa sesión y se convocó para discusión y votación a partir de las 00:40 a.m. del 20 de junio de 2021.

162. De acuerdo con el Acta No. 66 de 2921 (Gaceta No. 1756 de 2021), en la sesión plenaria mixta del 20 de junio de 2021 del Senado, el congresista José David Name hizo una presentación de las discrepancias. Después de la intervención del congresista, se dio lectura al informe de mediación y se sometió a consideración de la plenaria, siendo aprobado según el registro de votación por 66 votos por el "Sí" y 24 por el "No".

163. Según lo que se lee en el Acta No. 246 de 2021 (Gaceta No. 1907 de 2021), en la sesión ordinaria del 20 de junio de 2021, el secretario general de la Cámara indicó la gaceta en la que fue publicado el informe de conciliación (709 de 2021) y leyó la conclusión consignada en el informe: "(…) previendo cualquier omisión en esta acta, los conciliadores acogen íntegramente el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes". El ponente del proyecto de ley y conciliador intervino ante la plenaria y explicó el contenido del informe de conciliación. En seguida se abrió la discusión y el registro de votación. El informe de conciliación fue aprobado por 102 votos favorables y 21 votos negativos.

164. Una vez fue sancionada por el presidente de la República, la Ley 2099 de 2021 fue publicada en el Diario Oficial No. 51.731 del 10 de julio de 2021.

7.2. Análisis del cargo. No hubo violación del principio de publicidad ni elusión sobre los debates planteados en la demanda de la referencia. Artículos 21, 23, 25, 29 y 57 de la Ley 2099 de 2021

165. En la expedición de la Ley 2099 de 2021 no se vulneraron los principios de publicidad y consecutividad. Esto, por las siguientes razones: (i) respecto de las normas que sí tuvieron proposiciones, se pudo establecer que cuatro de los cinco temas que se echan de menos sí fueron objeto de debate al interior del órgano legislativo; (ii) frente a la otra temática, la Corte no es competente para definir cuáles debieron ser los asuntos objeto de debate legislativo; y (iii) aun haciendo caso omiso de todo lo anterior, no se incurrió en las inconsistencias alegadas frente a la publicidad de las proposiciones legislativas. A continuación, la Sala Plena explicará cada uno de tales argumentos.

166. Respecto de las normas que sí tuvieron proposiciones, se pudo establecer que cuatro de los cinco temas que se echan de menos sí fueron objeto de debate al interior del órgano legislativo. Los accionantes aseguran que en el Congreso de la República no se abordaron los temas relacionados con "los impactos ambientales de la producción del hidrógeno azul y (..)

la aplicación de la técnica del fracking para la extracción de hidrocarburos no convencionales". En su criterio, tampoco "(…) hubo debate sobre la transferencia gratuita de activos para incidir en la prestación del servicio público de energía en zonas no interconectada (…)", el "(…) el costo fiscal de los incentivos tributarios (…)" y el hecho de que la "(…) participación social en un asunto que responde a obligaciones internacionales de Colombia, pero en especial a la garantía de un ambiente sano para las actuales y futuras generaciones (…)".

167. No obstante, al verificar el trámite legislativo, la Corte Constitucional pudo establecer que, en términos generales, estas temáticas sí hicieron parte del debate. En lo que respecta al costo fiscal de los incentivos tributarios, como se dijo al estudiar el cargo sobre la presunta violación del inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó "[c]omentarios frente a la ponencia de segundo y cuarto debate", en el que se refirió expresamente a los beneficios tributarios y arancelarios propuestos. Esto, incluso, condujo a que la plenaria de la Cámara de Representantes aprobara una proposición que buscaba adicionar un artículo (55), cuyo objeto es, precisamente, limitar en el tiempo los beneficios tributarios. Es necesario resaltar que, sobre el particular, el representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza presentó sus observaciones ante la plenaria. Incluso, en la misma célula se negó una proposición que buscaba excluir unos contratos específicos de los beneficios establecidos en la ley para el fomento de la generación de energía a través de fuentes no convencionales de energía, cuyos autores fueron los representantes Edwin Fabián Orduz Díaz y Wilmer Leal Pérez.

168. Adicionalmente, los autores de la ponencia negativa presentaron a la plenaria del Senado sus argumentos sobre los beneficios tributarios, los cuales fueron replicados en la intervención frente a la ponencia positiva. Por ejemplo, el senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa manifestó que: "[l]a asignación de beneficios tributarios a tecnologías como el hidrógeno azul que dependen de combustibles fósiles, terminan distrayendo recursos que podrían aplicarse a unas verdaderas tecnologías limpias". En la misma línea, la senadora Griselda Lobo intervino diciendo: "la asignación de beneficios tributarios a nuevas tecnologías y fuentes de energía resultan de una manera inequitativa de distribuir los beneficios, para las soluciones que garantizarán una transición energética y des carbonización a mediano plazo en el país". Agregó que "[l]a asignación de los beneficios tributarios para estas tecnologías nos preocupa, porque violan principios que guían la política

climática nacional, como es el principio de las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas al ofrecer incentivos, a soluciones tecnológicas, que dependen aún de las fuentes de energía que nos tiene frente a la crisis climática".

169. Lo mismo podría decirse sobre la omisión en el debate sobre el fracking y el hidrógeno azul. Por un lado, en la ponencia negativa que se presentó ante las comisiones conjuntas se hicieron diversas explicaciones al respecto, como lo muestran la exposición de motivos de la ponencia, obrante en la Gaceta 533 de 2021, y la presentación que de la misma se hiciera su autor, de la que es prueba el Acta 005 del 2 de junio de 2021. Por otro lado, los senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Griselda Lobo también se refirieron al particular en la plenaria, incluso, el senador autor de la iniciativa, como lo muestra el Acta 063 del 16 de junio de 2021. Adicionalmente, en la plenaria de la Cámara se discutieron ampliamente estos temas, como se puede ver en el Acta 244 del 18 de junio de 2021, incluso, al final del debate se discutieron varias proposiciones sobre el particular, particularmente, relacionadas con los artículos 2º y 5º de la iniciativa y nuevos artículos.

170. Aunque de forma minoritaria, el tema de la transferencia de activos también fue objeto de intervención legislativa, particularmente, del representante Jorge Alberto Gómez Gallego.

171. Frente a la temática que no fue objeto de debate, la Corte no es competente para definir cuáles debieron ser los asuntos objeto de debate legislativo. La Sala considera que le asiste razón a la señora procuradora general de la Nación cuando afirma que el juez constitucional no puede juzgar la calidad del debate parlamentario, pues el control constitucional del debate no comprende tales aspectos, así como tampoco abarca la suficiencia de los argumentos presentados para defender o rechazar la iniciativa legislativa. Esto, por respeto al principio del pluralismo y el principio de autonomía del Congreso de la República. De todos modos, en lo que respecta a las "obligaciones internacionales de Colombia", la Sala resalta que en la plenaria de la Cámara se aceptó la proposición de la representante Juanita Goebertus, que buscaba agregar un artículo (57) en el que se señalara el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de reducción de emisiones, particularmente, para garantizar la Contribución Nacionalmente Determinada de Colombia ante el Acuerdo de París, y todas las obligaciones sobre cambio climático.

172. Aun haciendo caso omiso de todo lo anterior, no se incurrió en las inconsistencias

alegadas frente a la publicidad de las proposiciones legislativas. Las disposiciones que podrían estar afectadas por las alegadas inconsistencias de publicidad son 5, a saber: los artículos 21, 23, 25, 29 y 57. Contrario a lo que consideran los accionantes, la Corte entiende que la publicidad de estas disposiciones sí estuvo garantizada debidamente. Esto, por las razones que pasan a explicarse.

173. Primero, la Sala Plena encuentra que no se vulneró el principio de publicidad y, por ende, tampoco se vio afectado el principio de consecutividad, en general, respecto de los artículos 21, 23, 25, 29 y 57. En lo que respecta a la cámara baja, debido a que las proposiciones estaban debidamente publicadas en la página Web de la Cámara de Representantes. Este hecho debe entenderse según el alcance que se hizo respecto de la regla de publicidad en los trámites legislativos adelantados durante la pandemia que generó el Covid-19 (supra ff.jj. 148 a 150), esto es, en vigencia de las resoluciones 001 del 24 de julio de 2020 (Senado) y 0777 del 6 de abril de 2020 (Cámara), las cuales habilitaron expresamente la publicación de estos documentos por la vía señalada. En cuanto al Senado, además de la razón antes anotada, la publicidad se vio materializada por una vía parcialmente complementaria. Como lo demostró el senador ponente de la iniciativa en el trámite ante la Corte, las proposiciones fueron enviadas por correo electrónico a los miembros de la Comisión Quinta del Senado y, adicionalmente, el senador José David Name explicó ante la plenaria los aspectos más generales de las proposiciones que fueron presentadas.

174. Segundo, el artículo 21 acusado fue propuesto en el primer debate por solicitud del Ministerio de Minas y Energía bajo el número 18, y así fue identificado de forma expresa en el informe de ponencia. Así mismo, este artículo tuvo tres proposiciones que fueron dejadas como constancia y que, por lo mismo, no son susceptibles de cumplir la carga de ser anunciadas, leídas y debatidas como tal.

175. Tercero, respecto del artículo 23 la proposición en la Cámara se dejó como constancia, y en el Senado garantizó la publicidad de las proposiciones. La publicidad de esta disposición se garantizó debidamente. Por un lado, en la Cámara las proposiciones fueron dejadas como constancia por la voluntad de los interesados, lo que descartaba la necesidad de que se leyeran, explicaran y sometieran a consideración. Esto se puede verificar en el Acta 244 del 18 de junio de 2021, obrante en la Gaceta 1906 de 2021, particularmente, en las páginas

157 y siguientes de dicho documento. Por otro lado, por lo dicho en el fundamento previo, se puede concluir que en el Senado también se garantizó la publicidad en lo que respecta a las proposiciones legislativas.

176. Cuarto, respecto del artículo 25 en la Cámara se leyeron las proposiciones existentes, y en el Senado se garantizó la publicidad de las proposiciones. Por un lado, en la Cámara se leyeron, explicaron y sometieron a consideración las proposiciones, como lo muestra el Acta 244 del 18 de junio de 2021, obrante en la Gaceta 1906 de 2021, particularmente, en las páginas 108 y siguientes de dicho documento. Por otro lado, por lo dicho en el párrafo 173 supra, se puede concluir que en el Senado se garantizó la publicidad en lo que respecta a las proposiciones legislativas.

177. Finalmente (quinto), la Sala considera necesario precisar que tampoco hubo violación a los principios de publicidad y consecutividad, respecto de uno de los artículos incorporados en la plenaria de la Cámara, que corresponde al artículo 57 de la Ley 2099 de 2021 (no es la misma numeración del PL). Frente a este, como se puede leer en el Acta 244 del 18 de junio de 2021, que reposa en la Gaceta 1906 de 2021, la publicidad se dio por la vía de la lectura de las proposiciones, esto es, en apego del artículo 125 de la Ley 5ª de 1992. Además, como se ha dicho insistentemente, la publicación en la página Web de la Cámara de Representante supone, para los efectos de este caso en concreto, una forma de publicidad válida, por el contexto en el que se tramitó la iniciativa (supra ff.jj. 148 a 150).

178. Por las consideraciones que anteceden, la Corte considera que no se violó el principio de consecutividad en el trámite legislativo, pues hubo debida publicidad de las proposiciones, además, porque no se eludieron los debates a los que se refirieron los accionantes.

179. Conclusión del tercer problema jurídico. En el trámite de aprobación de los artículos 21, 23, 25, 29 y 57 de la Ley 2099 de 2021, no se vulneraron los principios de publicidad y consecutividad. Esto, debido a que las proposiciones presentadas sí fueron debidamente publicitadas y a que no se eludieron las temáticas que los accionantes consideraron como no debatidas.

8. Síntesis de la decisión

180. Los ciudadanos Javier Francisco Arenas Ferro, Juan Felipe García Arboleda, Joaquín

Antonio Garzón Vargas, Carolina García Rojas, Carlos Alberto Barrera Guerrero y Mauricio Madrigal Pérez presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2099 de 2021. Los accionantes solicitan la inexequibilidad de la ley demandada en su integridad, por vicios de procedimiento en su formación. Concretamente, alegaron la vulneración de los artículos 79, 113, 150 (núm. 3 y 7), 154, 157, 160, 161, 182 y 208 de la Constitución Política (CP), así como de los artículos 94, 112, 113, 114, 115 (núm. 3), 125, 142, 143, 145, 146, 157, 160, 178, 186, 188, 291 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República. Para tales fines, los accionantes desarrollaron cinco líneas argumentativas.

181. No obstante, los cargos admitidos dieron lugar solo a tres debates de constitucionalidad. Primero, la Corte debía definir si se vulneraron el inciso 2º del artículo 154 y el artículo 208 de la Constitución Política, habida cuenta de que el proyecto de ley que se convirtió en la norma acusada no fue de iniciativa gubernamental, cuando, para los actores, debía serlo y porque, en todo caso, la coadyuvancia que hizo el Gobierno Nacional durante el trámite legislativo no habría satisfecho las exigencias establecidas en la jurisprudencia constitucional. Segundo, la Corporación debió determinar si se vulneró el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política, debido a que la iniciativa sub examine no inició su trámite legislativo en la Cámara de Representantes. Y, tercero, la Sala Plena tuvo que establecer si, al aprobar la Ley 2099 de 2021, se vulneraron los principios constitucionales de publicidad y consecutividad, particularmente, si se presentaron inconsistencias en el trámite de exposición y presentación de las proposiciones legislativas.

182. Antes de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordó dos cuestiones previas. Por un lado, la Corte estudió la aptitud de la demanda, frente a lo que concluyó que los dos cargos de la demanda sí cumplen las exigencias argumentativas establecidas en la jurisprudencia. Sin embargo, frente al cargo primero (publicidad y consecutividad) aclaró que el control de constitucionalidad debía circunscribirse a los artículos 21, 23, 25, 29 y 57, habida cuenta de que los argumentos de los accionantes estaban directamente relacionados con las disposiciones en las que se presentaron proposiciones y en las que existe una relación con las temáticas presuntamente eludidas por el Legislador. Por otro lado, hizo dos aclaraciones frente al artículo 56 de la Ley 2099 de 2021 (demandado). Primero, que no se presenta cosa juzgada en relación con la Sentencia C-325 de 2022. Esto, porque si bien es cierto que en esa ocasión se alegó la infracción de los principios de publicidad y

consecutividad, como ocurrió en el proceso de la referencia, también lo es que allí el alegato fue diferente. Y, segundo, que sí se presenta el fenómeno de cosa juzgada absoluta y formal frente a la Sentencia C-186 de 2022, toda vez que, mediante esa sentencia, la Corte declaró inexequible el inciso 2º del artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, lo que hizo necesario que se ordenara estarse a lo resuelto en dicha providencia.

183. En cuanto al primer cargo de la demanda, la Sala Plena concluyó que en el trámite de aprobación de la Ley 2099 de 2021, no se vulneraron los principios de publicidad y consecutividad. Esto, porque las proposiciones presentadas sí fueron debidamente publicitadas y por cuanto no se eludieron las temáticas que los accionantes consideraron como no debatidas. Respecto del segundo problema jurídico, la Corte concluyó que las disposiciones no fueron expedidas al margen de la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, algunas porque no debían ser de iniciativa gubernamental y otras porque, siéndolo, fueron debidamente avaladas por el Gobierno Nacional. Igualmente, la Corporación concluyó que los artículos acusados no fueron expedidos al margen de la exigencia consagrada en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política. Esto, porque la mencionada ley tuvo mensaje de urgencia y, en consecuencia, dicho requerimiento no resultaba aplicable.

. DECISIÓN

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

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-186 de 2022, por medio de la cual se declaró inexequible el inciso 2º del artículo 56 de la Ley 2099 de 2021, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico 40 de esta providencia judicial.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51, 53 y 57 de la Ley 2099 de 2021, “por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones”, por las razones establecidas en la parte considerativa de la presente providencia.

Comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Aclaración de voto

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-109/23

Expediente: D-14880

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2099 de 2021, “por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Javier Francisco Arenas Ferro, Juan Felipe García Arboleda, Joaquín Antonio Garzón Vargas, Carolina García Rojas, Carlos Alberto Barrera Guerrero y Mauricio Madrigal Pérez.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto por considerar que la sentencia induce a error al señalar, sin precisiones, que “las iniciativas de reforma al Plan Nacional de Desarrollo también deben ser gubernamentales, incluso, frente a aquellas disposiciones del plan que contienen medidas necesarias para impulsar su cumplimiento”. En mi criterio, resultaba necesario precisar que la iniciativa privativa del Gobierno a la que se refiere el inciso segundo del artículo 154 en relación con el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución, solo se predica de los contenidos de la Parte General, del Plan de Inversiones, de los recursos y apropiaciones que se autorizaron para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Aparentemente esta precisión parecería inocua porque los asuntos mencionados corresponden al contenido del plan, en los términos del artículo 339 de la Constitución, y de la ley que lo aprueba, en los términos del artículo 150.3 de la Constitución. Sin embargo, en la práctica las leyes aprobatorias del plan incluyen un conjunto de disposiciones que no se

limitan a la adopción de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, sino que, sin competencia para ello, regulan diversos temas ajenos a esta materia, incluso mediante reformas de legislación de carácter permanente.

Si bien, como ya señalé, comparto este argumento en abstracto, es necesario dejar claro que ello es así sólo respecto de las disposiciones incluidas en el plan que correspondan en estricto sentido a medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y no respecto de cualquier medida por el sólo hecho de estar incluida en el Plan.

En esta línea, la Sentencia C-415 de 2020 aclaró que "[e]l principio de unidad de materia en la ley del plan proscribe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art. 150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes)".

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-109/23

Referencia: Expediente D-14880

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2099 de 2021, "por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones"

Magistrada sustanciadora:

Paola Andrea Meneses Mosquera

1. 1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, a continuación, expongo las razones que sustentan mi aclaración de voto a la Sentencia C-109 de 2023, adoptada por la Sala Plena en sesión del 19 de abril de 2023.

2. Compartí el sentido de la decisión y el resolutivo de la mencionada sentencia. En efecto, considero que los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 18, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 31, 38, 39, 44, 48, 49, 51, 53 y 57 de la Ley 2099 de 2021, no quebrantaron las normas constitucionales, sobre las cuales se edificó el juicio de constitucionalidad.

3. No obstante, me aparté del alcance que la mayoría le dio al artículo 154.2 de la Constitución. A mi juicio, dicho entendimiento no se acompasa con los fines superiores que aquella busca materializar. Esta norma señala que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que, entre otras, decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

4. Según la decisión respecto de la cual aclaro el voto, los beneficios tributarios distintos a las exenciones, como las exclusiones, no deben ser de iniciativa exclusiva por parte del Gobierno. Lo anterior, por dos razones: (i) la jurisprudencia constitucional ha establecido que los supuestos de iniciativa gubernamental exclusiva son de interpretación restrictiva, debido a que el principio general que rige la competencia del Congreso es el de libertad; y (ii) si, en tiempos de paz, el Congreso de la República es el único que puede crear tributos del orden nacional, “lo razonable es concluir que estas normas también son el fundamento para reconocer “la competencia del Congreso de la República para conceder exclusiones tributarias”.

5. A mi modo de ver, la diferenciación que ha hecho la jurisprudencia constitucional respecto de los distintos beneficios tributarios, tales como las exenciones, las exclusiones, las deducciones, entre otras categorías, ha tenido como finalidad precisar el alcance técnico de dichos conceptos en el ámbito tributario. Sin embargo, en modo alguno, tales definiciones literales determinan el alcance del artículo 154.2 de la Constitución.

6. En la Sentencia C-066 de 2018, la Corte Constitucional señaló que la finalidad de dicha norma superior es hacer armónicas las competencias del Presidente de la República con las del Congreso, para evitar que la simple voluntad legislativa unilateral pueda interferir en el correcto ejercicio de las funciones de aquel. Adicionalmente, en la Sentencia C-188 de 1998, esta Corporación sostuvo que al Gobierno Nacional le corresponde trazar la política tributaria y evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas del pago de impuestos, tasas y contribuciones. Lo anterior, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos; o para reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención.

7. Bajo ese entendido, cualquier beneficio tributario impacta en la política fiscal que le corresponde trazar al Gobierno Nacional y en los ingresos corrientes de la Nación y tal consideración debe tenerse en cuenta al momento de interpretar el artículo 154.2. de la Carta. Por tal razón, este tipo de medidas deben ser de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, porque están relacionadas con aspectos que son inherentes a su competencia. Por ejemplo, el presupuesto de rentas que debe ser presentado por el Gobierno Nacional, debe contener, entre otros, la estimación de los ingresos corrientes de la Nación. De este modo, tanto las exenciones, como las exclusiones y las deducciones, así como cualquier beneficio tributario, impactan sobre aquellos y, en consecuencia, repercuten fiscalmente en la administración pública.

8. Por lo tanto, las exenciones tributarias de que trata el artículo 154.2 superior deben ser entendidas en el sentido consagrado por el Constituyente y comprender cualquier beneficio tributario que busque excluir a ciertos tipos de personas, bien sea total o parcialmente, de obligaciones tributarias. En tal sentido, las normas relativas a la consagración de cualquier beneficio tributario deben ser de iniciativa del Gobierno Nacional. Lo anterior, garantiza en la mayor medida posible que la relación entre el Congreso de la República y el Ejecutivo esté fundada en el principio de colaboración armónica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 113 de la Carta. En concreto, evita que la simple voluntad del Legislador interfiera en el correcto ejercicio de las funciones de la rama ejecutiva.

9. De este modo, considero que una postura como la referida podría vaciar de contenido la regla superior, porque ciertas medidas que consagren beneficios tributarios, distintas a las exenciones, ya no se considerarían de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, a pesar del

innegable impacto en la política hacendística, concretamente, respecto de los ingresos fiscales de la Nación y la consecuente afectación de las competencias constitucionales del Ejecutivo en la materia.

10. En estos términos expongo las razones que me llevan a aclarar el voto en la Sentencia C-109 de 2023.

Fecha ut supra

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado