COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

Se configuró el fenómeno de la cosa juzgada absoluta en relación con la Sentencia C-391 de 2023, respecto del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por lo que se declarará estarse a lo resuelto en dicha providencia. Es relevante señalar que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 podría ser reproducido por el legislador a pesar de haber sido declarado inexequible. Esta situación se debe a que la decisión se fundamentó en vicios de forma, lo que habilita su reproducción si el Congreso lo considera necesario o pertinente.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Concepto y alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

(…) para determinar si se configura la cosa juzgada, concurren tres parámetros en cada caso concreto. Primero, que la demanda proponga el estudio del mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos que se plantearon en el fallo antecedente. Sin embargo, en este criterio se debe precisar que en el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Tercero, que no haya variado el parámetro normativo de control.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-458 DE 2023

REF: Expediente D-15095.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Enán Enrique Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díaz Rugeles, Harold Dario Zuluaga Vanegas, Carlos Mario Restrepo Pineda, José Darío Zuluaga Calle, Edwin Alberto Vélez Jaramillo, Andrés Felipe Roncancio Bedoya y Mario Heimer Flórez Guzmán.

Magistrada Ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D. C., primero (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por las Magistradas Natalia Ángel Cabo, Paola Andrea Meneses, Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera, quien la preside, asimismo por los Magistrados, Juan Carlos Cortes González, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Enán Enrique Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díaz Rugeles, Harold Darío Zuluaga Vanegas, Carlos Mario Restrepo Pineda, José Darío Zuluaga Calle, Edwin Alberto Vélez Jaramillo, Andrés Felipe Roncancio Bedoya y Mario Heimer Flórez Guzmán presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

1. En la sesión virtual del 16 de diciembre de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el proceso de constitucionalidad al despacho de la magistrada Natalia Ángel Cabo.

1. Por medio de Auto del 25 de enero de 2023, el despacho sustanciador admitió la demanda debido a que los cargos principales y subsidiarios presentados cumplieron con los requisitos argumentativos para que sean estudiados de fondo. En relación con el cuestionamiento principal de la norma, por vicios de procedimiento, la magistrada ponente manifestó que en la demanda existe un hilo argumentativo para demostrar la introducción en las sesiones de plenaria de un nuevo artículo, el cual no se encontraba en el proyecto de ley ni en sus ponencias de primer debate. Además, la magistrada ponente consideró que la demanda incluía argumentos suficientes para analizar la disposición acusada por desconocimiento del principio de unidad de materia. Respecto del cargo subsidiario, que denuncia la vulneración del principio de reserva de ley, se constató que el reproche de atribuir a la Junta Directiva del ICETEX la función de reglamentar la aplicación de los recursos de la contribución era comprensible, cierto, especifico y suficiente.

1. En este sentido, se ordenó a los secretarios generales de Cámara y Senado del Congreso de la República, así como a los secretarios de la Comisiones Terceras Permanentes de Senado de la República y Cámara de Representantes que remitieran las gacetas que recogieran la totalidad del trámite legislativo que surtió la Ley 2277 de 2022. A su vez, se ordenó que, una vez recibidas y calificadas las pruebas por este despacho, fijara en lista el asunto de la referencia, corriera traslado al Procurador General de la Nación para emitir el concepto de constitucionalidad de la norma acusada y comunicara de este proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX. Igualmente, la magistrada sustanciadora invitó a participar a otras organizaciones académicas y civiles1.

1. A través de Auto del 11 de abril de 2023, este despacho procedió a ordenar las comunicaciones respectivas que se ordenaron en la providencia de admisión de la demanda luego de constatar que se remitieron las pruebas decretadas.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, una vez recibido el concepto de la Procuradora General de la Nación, la Sala Plena procede a decidir el asunto.

A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se trascribe el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, y se subraya el aparte acusado.

"LEY 2277 DE 2022

(diciembre 13)

Diario Oficial No. 52.247 de 13 de diciembre de 2022

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

'Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones'

DECRETA:

ARTÍCULO 95. CREACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN PARA BENEFICIAR A LOS ESTUDIANTES QUE

FINANCIAN SUS ESTUDIOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR MEDIANTE CRÉDITO EDUCATIVO REEMBOLSABLE CON EL ICETEX. Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX.

Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.

Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.

Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el ICETEX y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.

Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de ICETEX.

Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Fiscalización, determinación y recaudo. El ICETEX realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.

Para tal efecto, la Junta Directiva del ICETEX dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

PARÁGRAFO. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias”.

A. CARGOS DE LA DEMANDA

1. Los accionantes plantearon dos cargos en la demanda, uno de los cuales consideraron como principal y el otro como subsidiario. El primero, que denominaron principal, se fundamentó en que la disposición normativa acusada viola los principios de consecutividad e identidad flexible que rigen el trámite legislativo, establecidos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política. El segundo, que los demandantes presentaron como un cargo subsidiario, se sustentó en que el inciso undécimo de la norma acusada vulnera el principio de reserva de ley y la potestad reglamentaria.

1. Respecto del primer cuestionamiento, los accionantes argumentaron que la norma demandada desconoció, en su procedimiento de formación, los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia, por las razones que se explican a continuación. Primero, indican los accionantes que la norma debió haberse aprobado en el primer debate en las comisiones conjuntas de las cámaras (Art. 157.2 CP) y debió discutirse en cada una de las plenarias, con el fin de introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que se consideraran necesarias (Art. 160 CP). Sin embargo, según los demandantes esto no sucedió, pues la norma fue discutida solo en los debates en la plenaria del Senado del 02 de noviembre de 2022 y en plenaria de la Cámara del 03 de noviembre (Gaceta 1380 del 04 de noviembre de 2022). Segundo, indican los demandantes que la norma demandada establece una contribución especial que no tiene conexión alguna con el objeto y núcleos temáticos discutidos en etapas previas a su inclusión en el proyecto de Ley. Tercero, los actores insisten en que la norma fue aprobada en las plenarias de Senado y Cámara sin explicación ni deliberación democrática. Finalmente, los accionantes aducen que el contenido de la previsión acusada puede establecerse en una ley diferente.

1. Para sustentar la solicitud de inexequibilidad los demandantes trajeron a colación lo

dispuesto en la sentencia C-084 de 2019 que declaró inexequible el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016. En sus términos:

"…si la Corte Constitucional en la Sentencia C-084 de 2019 decidió declarar la inexequibilidad de la contribución especial sobre laudos arbitrales establecida en el artículo, cuando dicha propuesta había sido mencionada como constancia en el debate surtido ante las comisiones terceras conjuntas; con mayor razón procede, a nuestro juicio, la declaratoria de inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, toda vez que este no tuvo ninguna mención en el debate surtido ante las comisiones terceras conjuntas y, además, cuando se ingresó en el último debate, la deliberación fue nula y el tiempo brindado para ello mismo fue insignificante en el Senado e inexistente en la Cámara de Representantes2 […]En suma, la disposición normativa acusada no guarda conexidad clara y específica, estrecha, necesaria y evidente con el objeto central de la Ley 2277 de 2022, de conformidad con lo previamente debatido en las comisiones terceras de Senado y Cámara"3.

1. El segundo cargo es una pretensión subsidiaria contra el párrafo undécimo de la norma impugnada, en caso de que la Corte niegue el principal. Este consiste en que, al disponer el artículo demandado que la Junta Directiva del ICETEX será quien reglamente la aplicación de los recursos de la contribución, se viola el principio de reserva de ley. Lo anterior debido a que de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política, cuando se crean contribuciones especiales para recuperar los costos de los servicios o participar en los beneficios que el Estado proporcione, en todo caso "el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley". Los accionantes resaltaron que, según la disposición acusada, la forma de hacer el reparto de lo recaudado no la define la ley sino la Junta Directiva del ICETEX, que no hace parte del Gobierno nacional (Arts. 39 y 42 de la Ley 489 de 1998). En este sentido, los demandantes consideraron que en la disposición acusada se delega una función que no puede delegarse. En palabras de los demandantes:

“[l]a norma acusada viola el artículo 338 de la Constitución Política porque priva al Legislador de su deber de fijar con precisión la finalidad específica para la que se recauda la contribución especial desde el punto de vista de la aplicación que debe dársele a los recursos recaudados. En segundo lugar, la norma acusada viola el artículo 189.11 de la Constitución Política, porque desconoce una competencia constitucional exclusiva del presidente de la República, al trasladar a otro órgano de la administración, la potestad de reglamentación de la ley”4.

A. INTERVENCIONES

1. A continuación, la Sala sintetizará los conceptos remitidos por las instituciones públicas, las universidades y los ciudadanos que intervinieron en el presente proceso de constitucionalidad. Las intervenciones serán ordenadas de acuerdo con el sentido de la decisión que se solicitó adoptar a esta Corporación respecto de la demanda que cuestionó el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, a saber: (i) inhibición; (ii) exequibilidad; (iii) exequibilidad condicionada; y, (iv) inexequibilidad.

Solicitud del cargo principal

Solicitud del cargo subsidiario

Síntesis de los argumentos que sustentan la solicitud

1

Ministerio de Educación Nacional.

INHIBICIÓN

EXEQUIBILIDAD

INHIBICIÓN

Cargo principal. La demanda carece de los requisitos para pronunciarse de fondo. En caso de superar el análisis de aptitud sustantiva, la norma no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible porque se ajustó a la deliberación democrática exigida por la Constitución. Aunque la norma se incluyó en segundo debate, ella guarda relación con la discusión realizada en comisiones del Congreso, al regular aspectos vinculados a la cobertura de los sectores sociales, entre ellos, el de educación superior.

Cargo subsidiario: la demanda incumple los criterios de certeza pertinencia y suficiencia, pues no se demostró cómo la norma le otorgó la competencia a la Junta Directiva del ICETEX.

2.

Ministerio del Interior

EXEQUIBILIDAD

INHIBICIÓN – EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: En su trámite, la disposición demandada respetó los principios de consecutividad e identidad flexible. Esto se debe a que la inclusión de la norma impugnada en las plenarias del Congreso se respaldó con la exposición de motivos y con la deliberación en las comisiones permanentes. En estos órganos se resaltó la importancia de fortalecer los ingresos destinados a la educación para apoyar la justicia social.

Cargo subsidiario: la demanda desconoce los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia, ya que se basa en una interpretación subjetiva y descontextualizada de la norma impugnada. En su análisis de fondo, la disposición cuestionada respeta el principio de reserva legal, al definir todos los elementos del tributo. Además, la competencia otorgada a la Junta

Directiva del ICETEX es de naturaleza reglamentaria y busca únicamente dar operatividad a la contribución.

3

Presidencia de la República, Agencia Nacional de Defensa Jurídica e ICETEX

EXEQUIBILIDAD

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: La norma demandada no presenta los vicios de procedimiento mencionados en la demanda. La incorporación en segundo del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 debate respeta la Constitución porque guarda estrecha relación con las materias de ese estatuto, al estar relacionado con la generación de ingresos destinados a la educación superior.

Cargo subsidiario: la disposición impugnada no desconoció el principio de reserva legal. Primero, la norma estableció todos los elementos del tributo. Segundo, la facultad reglamentaria concedida a la Junta directiva del ICETEX con respecto a la contribución es exclusivamente operativa para su aplicación.

4.

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN)

EXEQUIBILIDAD

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: el artículo acusado no incluye un tema nuevo, pues el proyecto siempre debatió sobre el fortalecimiento de los sistemas de protección social, por ejemplo, el de educación. Por ende, se respetó el trámite legislativo.

Cargo subsidiario: la delegación entregada por la norma acusada a la Junta Directiva del ICETEX es una competencia reglamentaria y técnica, que no comprende los elementos del tributo.

5

Fundación Tecnológica de Bogotá -FABA-

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: se consideró valido incluir nuevas normas en segundo debate cuando estas se relacionaban con los temas discutidos en el primero, como ocurre en este caso. Tanto en el primer debate como en el segundo, se destacó que la educación contribuye a lograr una mayor justicia social e igualdad.

Cargo subsidiario: la delegación asignada a la junta directiva del ICETEX sobre la contribución es de naturaleza reglamentaria y no abarca los elementos que tienen reserva legal.

6

Corporación Universitaria Empresarial De Salamanca

EXEQUIBILIDAD

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: el artículo cuestionado no infringe los artículos 157 y 160 Superiores, ya que, a pesar de su inclusión en la ley durante segundo debate, la disposición guarda relación con los temas deliberados previamente en el trámite legislativo.

Cargo subsidiario: la competencia reglamentaria asignada por la norma impugnada a la Junta Directiva del ICETEX tiene una naturaleza reglamentaria necesaria para la operación del

tributo. Además, el legislador reguló todos los elementos de la contribución en la ley.

7

Fundación Universitaria Luis G. Páez

EXEQUIBILIDAD

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: la inclusión de la norma después del primer debate respeta los principios de consecutividad e identidad flexible, ya que guarda conexidad con la materia de la ley a la cual pertenece.

Cargo subsidiario: el legislador estableció todos los elementos del tributo y otorgó a la Junta Directiva del ICETEX la competencia reglamentaria necesaria para implementar la contribución.

8

Usuarios Jóvenes ICETEX

EXEQUIBILIDAD

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: El objetivo de la forma tributaria siempre fue obtener recursos para el gasto social. La norma acusada persigue dicho fin, por lo que está relacionada con el proyecto de ley y no vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible.

Cargo subsidiario: la norma reguló todos los elementos de la contribución especial para la educación. Por ende, la función asignada a la junta del ICETEX en relación con la reglamentación del tributo es de naturaleza administrativa y se fundamenta en el conocimiento que esa entidad tiene sobre las Instituciones de Educación Superior -IES-.

9

Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT

No conceptuó

EXEQUIBILIDAD

Cargo principal: no conceptuó.

Cargo subsidiario: la norma acusada establece todos los elementos de la contribución, entre ellos, la tarifa. Además, la facultad delegada por la disposición es de carácter operativa y no tiene nada que ver con la tarifa del tributo. Esta atribución otorgada a la Junta Directiva del ICETEX es razonable en virtud de sus funciones.

10.

Universidad Los Andes

INEXEQUIBILIDAD

INEXEQUIBILIDAD

Cargo principal: la norma acusada no fue mencionada en los debates en comisión y fue incluida en plenarias del Congreso de la República, sin que guardara relación con los temas deliberados en uno y otro momento del trámite legislativo.

Cargo subsidiario: el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 entregó a la junta directiva del ICETEX la función de distribuir la participación de la contribución, aspecto que tiene reserva legal, según el artículo 338 de la Constitución.

11

Politécnico Gran Colombiano

INEXEQUIBILIDAD

No Conceptuó

Cargo principal: el enunciado legal impugnado incurrió en un vicio de procedimiento. Primero, la norma no fue votada en las comisiones permanentes. Segundo, la disposición se incorporó en las sesiones de las plenarias del Congreso. Tercero, la prescripción no tiene relación con los asuntos discutidos en primer debate, ya que se trata de una nueva contribución a cargo de las IES.

Cargo Secundario: no conceptuó.

Juan Camilo De Bedout

INEXEQUIBILIDAD

INEXEQUIBILIDAD

Cargo principal: la norma viola los artículos 157 y 160 Superiores por las siguientes razones: (i) se introdujo en la ley de forma tardía en el debate de aprobación definitiva de plenaria en el Senado, sin que pasara por las comisiones ni por plenarias en segundo debate; (ii) no formó parte de las comisiones de conciliación; y (iii) se trata de una norma autónoma y nueva que carece de relación con la reforma tributaria.

Cargo subsidiario: la norma delega a una autoridad administrativa la facultad para determinar la aplicación de la contribución especial, su reparto y la destinación, aspectos que tienen reserva de ley.

13

Harold Sua

INEXEQUIBILIDAD

INEXEQUIBILIDAD

Cargo principal: la norma impugnada se incluyó en el debate de la plenaria del Senado sin haber sido publicada en la Gaceta del Congreso. Además, la disposición demandada carecía de relación con los temas discutidos en el primer debate del proyecto de ley al que perteneció.

Cargo subsidiario: el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 desconoce el artículo 338 de la Constitución, al no identificar los elementos esenciales de la contribución especial.

Tabla elaborada por la magistrada ponente a partir de las intervenciones del proceso de la referencia.

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante concepto número 7214 del 15 de junio de 2023, la Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte que se declare estarse a lo resuelto en lo que se decida en el proceso D-15127. Este trámite previo involucra la solicitud de inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, el cual es anterior al actual debate. En este sentido, la directora de ese órgano de control consideró relevante reintroducir en el presente trámite la explicación de los argumentos planteados en el proceso anterior, de conformidad con los términos precisos que se exponen a continuación. En primer lugar, porque la norma acusada desconoció el principio de consecutividad e identidad flexible debido a que no se discutió en comisiones y se incluyó como un artículo nuevo en los debates de plenaria de Senado y Cámara. En segundo lugar, porque la disposición impugnada desconoce la estructura del tributo, “que se encuentra mediado por el principio de equivalencia”5. Según la Procuradora, el legislador gravó a las instituciones en lugar de los estudiantes, quienes son los verdaderos beneficiarios de la contribución. La regulación no establece una correlación clara entre el sujeto pasivo del tributo y su beneficiario, ni proporciona una descripción del sistema, método y reparto. En sus propios términos: “no es posible inferir razonablemente la manera

probable en que aquellas instituciones obtendrán un provecho por los dineros que pagarán con ocasión del tributo”6.

I. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

1. De acuerdo con el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, que comienza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico. En esta ocasión, el demandante plantea un cargo por vicios de forma contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 52.247 el 13 de diciembre de 2022. La acción se considera presentada en término, ya que la demanda fue radicada el 13 de diciembre de 2022, por lo cual no habría transcurrido el año al que hace referencia la citada disposición constitucional.

1. En virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

1. Sin embargo, antes de emitir una decisión de fondo, tal y como lo solicita la Procuradora General, es necesario abordar como cuestión previa si se configuró cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-391 de 2023. Esto se debe a que, en dicha providencia, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 por desconocer los principios de consecutividad e identidad flexible. Se reprochó que la

norma impugnada fue introducida en los debates de plenaria de Cámara y Senado sin tener relación con los temas discutidos en las comisiones terceras conjuntas durante el primer debate del proyecto de ley. La decisión descrita implica la supresión de la norma acusada del ordenamiento jurídico, por lo que es indispensable revisar si todavía hay lugar para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso.

1. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal que confiere a las decisiones de constitucionalidad un carácter inmutable, vinculante y definitivo8. El artículo 243 de la Constitución es la fuente normativa de dicha institución, ya que indica que "[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución"9. A nivel legal, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, así como el 22 del Decreto 2067 de 1991, reconocen que las decisiones expedidas por la Corte Constitucional en el marco del control abstracto son definitivas, obligatorias y tiene efectos erga omnes10.

1. En la Sentencia C-227 de 2023, la Sala reiteró que, para determinar si se configura la cosa juzgada, concurren tres parámetros en cada caso concreto. Primero, que la demanda proponga el estudio del mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos que se plantearon en el fallo antecedente. Sin embargo, en este criterio se debe precisar que en el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Tercero, que no haya variado el parámetro normativo de control.

1. La jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una tipología11 de esta figura con el fin de identificar su configuración en casos concretos y su alcance. En primer lugar, existe la

cosa juzgada formal que opera cuando la Sala Plena ya se pronunció sobre la disposición demandada y que trae como consecuencia que la Corte Constitucional deba estarse a lo resuelto en la sentencia previa. En segundo lugar, existe la cosa juzgada material que se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad12. Desde esa perspectiva, para definir si en un caso concreto existe cosa juzgada material, hay que evaluar si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas y, luego, determinar cuál es el nivel de "similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica"13.

1. En tercer lugar, la Sala distingue la cosa juzgada absoluta de la relativa y de la aparente. La absoluta se presenta cuando, en la sentencia previa, la Sala Plena no limitó el pronunciamiento de constitucionalidad sobre el enunciado normativo analizado a unos cargos determinados de manera que esa disposición no puede ser examinada nuevamente, pues se entiende que el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Constitución. En este caso no se tiene en cuenta los argumentos planteados. Por el contrario, la cosa juzgada relativa opera cuando, de forma explícita o implícita, la Sala Plena restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados, razón por la cual es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición en caso de que la misma sea acusada por cargos nuevos, distintos a los ya analizados. Por su lado, la cosa juzgada aparente se configura cuando, a pesar de haberse proferido "una decisión en la parte resolutiva declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad"14 de forma que la Corte puede pronunciarse de fondo sobre la disposición respectiva15.

1. De otra parte, la Corte diferencia los efectos de la cosa juzgada constitucional material dependiendo de si su decisión es de exequibilidad o inexequibilidad16. En el caso que la norma sea declarada conforme a la Constitución, se presentan varias situaciones17: i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte, como se

indicó mediante la cosa juzgada relativa; ii) su declaratoria se limita a conceder seguridad jurídica para que los operadores jurídicos continúen aplicando la disposición; y iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra esa mismo precepto por razones similares podría llevarse a cabo ante el debilitamiento de la cosa juzgada18, lo que ocurre con la modificación de la norma constitucional en la que se apoyaba, el cambio en la significación material de la Constitución y la variación del contexto jurídico, social o económico en el que fue objeto del control de constitucionalidad19.

1. Por el contrario, en situaciones en las que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, la cosa juzgada siempre será absoluta20. Estos efectos ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada, pues ya no forma parte del sistema jurídico21. En otras palabras "no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación"22, y las autoridades tienen prohibido reproducir esa proposición jurídica. Como la Sentencia C-391 de 2023 declaró inexequible el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, norma demandada en esta ocasión, la Sala Plena se detendrá a reseñar las reglas jurisprudenciales en este tipo de efectos.

1. En las Sentencia C-383 de 2022 y C-200 de 2019, se reiteró y sintetizó las alternativas que tiene la Corte Constitucional en casos que involucran el conocimiento de demandas que cuestionan normas previamente declaradas inexequibles. Estas opciones incluyen: (i) el rechazo de las demandas presentadas después de la sentencia que suprimió la norma del ordenamiento jurídico; o, (ii) la emisión de un fallo inhibitorio en el que se decide estarse a lo resuelto en el fallo anterior de inexequibilidad23, cuando se admitió la demanda.

1. En esa decisión, también se refrendó la regla de que la declaración de inexequibilidad de una disposición legal genera cosa juzgada absoluta formal con respecto al mismo texto normativo en caso de que sea demandado o estudiado posteriormente24. Por lo tanto, la sentencia de esta Corporación que suprime del ordenamiento jurídico un precepto, que es sometido posteriormente a un nuevo análisis con ocasión de una demanda de

inconstitucionalidad, constituye cosa juzgada, y a este Tribunal solo le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior25. Esto se debe a que la norma ya no pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es imposible efectuar control alguno sobre ella. Así las cosas, “no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, sino también si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe.”26 Aunque, la regla mencionada no opera de esa manera en las decisiones en las que se otorga un efecto diferido a la inexequibilidad, por lo que es posible estudiar nuevas demandas por otros cargos de fondo27.

1. Es importante precisar que en algunos casos es relevante identificar el fundamento de la inexequibilidad de la decisión previa, ya sea por razones de fondo o de procedimiento, para determinar el alcance de los efectos de esa declaración28. En el evento en que se reproduce el texto normativo eliminado del ordenamiento debido a un defecto de forma, el legislador está facultado para reproducirlo29. En cambio, si el Congreso utiliza de nuevo el contenido normativo suprimido por vicios de fondo, la cosa juzgada material exige a estarse a lo resuelto en la decisión anterior, a menos que se modifique el enunciado constitucional que generó la contradicción30.

1. En este contexto, se reseñarán algunos ejemplos en los que se estudiaron demandas contra normas que fueron declaradas inexequibles. En la Sentencia C-383 de 2022, la Sala declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-155 de 2022 en relación con la demanda formulada contra las disposiciones de la Ley 2098 de 2021. Esta decisión se fundamentó en que las normas cuestionadas en el proceso que concluyó con la Sentencia C-383 de 2022 fueron declaradas inexequibles en la Sentencia C-155 de 2022 con efecto retroactivo31. Para Corte, los enunciados legales fueron expulsados del ordenamiento jurídico y no procedía una decisión de fondo.

1. Asimismo, la Sentencia C-306 de 2022 se declaró estarse a lo resuelto en la decisión de inexequibilidad que se adoptó sobre el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 en la Sentencia

C-153 de 2022, la cual implicó la supresión de esa disposición del ordenamiento jurídico. En efecto, la Sala Plena se abstuvo de estudiar los cargos presentados contra dicha disposición, al configurarse una cosa juzgada absoluta sobre esta32. Otro ejemplo de aplicación de este de estos efectos de la cosa juzgada se encuentra en la Sentencia C-489 de 2009. En esta decisión, la Sala se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-1198 de 2008, que determinó la inexequibilidad de algunos fragmentos del inciso segundo del numeral 3º del artículo 2 de la Ley 1142 de 2007. Esto se fundamentó en que la norma ya no pertenecía al derecho colombiano y no había lugar a estudiar dicho precepto contra algún enunciado de la Constitución.

1. En consecuencia, la Corte sintetizó que la cosa juzgada constitucional es una institución que otorga el carácter inmutable a una decisión e impide volver a estudiar la norma o reproducirla de nuevo. En el caso de los fallos de inexequibilidad, la cosa juzgada es absoluta debido a que elimina la norma del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no procede el estudio de fondo de las demandas que se encuentran en curso o de otras nuevas, y la decisión que debe dictar esta Corporación corresponde a estarse a lo resuelto en la anterior sentencia que declaró la inexequibilidad de la norma.

Verificación de existencia de cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-391 de 2023

1. En el caso concreto, la Sala recuerda que los actores cuestionaron el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 por las siguientes razones: la primera, porque la disposición trasgredió los principios de consecutividad e identidad flexible en su trámite, al ser aprobada en los debates de plenarias, sin que surtiera su deliberación en las Comisiones Terceras Conjuntas de Cámara y Senado. La segunda, porque la norma violó la reserva legal de las contribuciones especiales al trasladar la competencia para delimitar su aplicación a la Junta Directiva del ICETEX.

1. En este sentido, se constata que, en la reciente Sentencia C-391 de 2023, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 debido a que en el procedimiento legislativo que originó dicha disposición se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible. En esa decisión se descartó otorgar efectos diferidos a la inexequibilidad del precepto impugnado.

1. La Sala considera que en la presente demanda se configuró la cosa juzgada absoluta en relación con la Sentencia C-391 de 2023. Existe identidad entre la norma acusada y la declarada inexequible. La única opción válida es estar a lo resuelto en dicha providencia, pues la norma demandada en esta ocasión fue excluida del ordenamiento jurídico y no pertenece a este. Por lo tanto, no puede la Corte emitir pronunciamiento distinto al señalado.

1. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que se configuró el fenómeno de la cosa juzgada absoluta en relación con la Sentencia C-391 de 2023, respecto del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por lo que se declarará estarse a lo resuelto en dicha providencia. Es relevante señalar que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 podría ser reproducido por el legislador a pesar de haber sido declarado inexequible. Esta situación se debe a que la decisión se fundamentó en vicios de forma, lo que habilita su reproducción si el Congreso lo considera necesario o pertinente.

Síntesis

1. En esta ocasión, la Sala Plena estudió la acción pública de inconstitucionalidad que presentaron los ciudadanos Enán Enrique Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díaz Rugeles, Harold Darío Zuluaga Vanegas, Carlos Mario Restrepo Pineda, José Darío Zuluaga Calle, Edwin Alberto Vélez Jaramillo, Andrés Felipe Roncancio Bedoya y Mario Heimer Flórez Guzmán contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 “[p]or

medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones". En la demanda, los ciudadanos mencionados formularon pretensiones principales y subsidiarias que se distribuyeron en dos cargos.

1. En relación con la pretensión principal, los actores solicitaron la inexequibilidad de la norma cuestionada por trasgredir los principios de consecutividad e identidad flexible, contenidos en los artículos 157 y 160 Superiores. En su criterio, la norma se incluyó en las plenarias del Congreso en segundo debate, sin pasar por las comisiones conjuntas de Cámara y Senado. Además, los demandantes manifestaron que el precepto acusado no guarda relación con los temas deliberados en el primer debate del proyecto que culminó con la Ley 2277 de 2022. De hecho, los ciudadanos indicaron que el enunciado jurídico era autónomo e independiente. Respecto de la pretensión subsidiaria y en caso de que no procediera la anterior solicitud, los demandantes pidieron excluir el párrafo undécimo de dicha norma del ordenamiento jurídico por desconocer los artículos 338 y 189 de la Constitución. Según los accionantes, el fragmento "reglamentar la aplicación de los recursos de la contribución" infringe la reserva de ley por tres razones: (i) la destinación no está definida en la ley y será la Junta Directiva del ICETEX quién lo haga; (ii) el acto administrativo que debe expedir el ICETEX define los elementos esenciales del tributo; y (iii) la competencia reglamentaria solo puede estar en cabeza del presidente de la República y no de otra entidad o autoridad.

1. La Sala inició por destacar que, en la Sentencia C-391 de 2023, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 95 objeto de demanda. Por lo tanto, tras confirmar la existencia de una cosa juzgada absoluta y la supresión de dicho artículo, la Sala decidió estarse a lo resuelto en la mencionada Sentencia C-391 de 2023.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Único. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-391 de 2023, que declaró la inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2023, de acuerdo con los términos establecidos en dicha providencia.

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Se invitó a participar a las Facultades de Derecho de las universidades de Los Andes, Externado de Colombia, Pontifica Bolivariana, Nacional de Colombia, del Norte, de Antioquia, Cartagena, del Cauca, del Valle y Nariño, así como al Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP-. Ver las órdenes séptima y octava del Auto de 25 de enero de 2023, en línea [https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=51477].

2 Demanda presentada por los accionantes. Página 14.

3 Ibídem supra. Página 16.

4 Ibidem supra. Página 18.

5 Folio 4 del concepto No 7214.

6 Ibid.

7 Sentencias C-227 de 2023, C-383 de 2022, C-083 de 2022, C-137 de 2022.

8 Sentencias de constitucionalidad C-259 de 2015, C- 096 de 2019, C- 187 de 2019.

9 Constitución. Artículo 243.2.

10 Sentencia C-228 de 2015.

11 Por ejemplo, ver Sentencias C-227 de 2023, C-233 de 2021, C-089 de 2020, C-519 de 2019, C-352 de 2017,

12 Sentencia C-153 de 2002, reiterada en la C-039 de 2021, entre muchas otras. En esa

ocasión, la Corte se estuvo a lo resuelto en la C-474 de 1994 y declaró la exequibilidad del artículo 35 de la Ley 1 de 1991, luego de concluir que operó la cosa juzgada constitucional absoluta.

13 Ibid.

14 Sentencia C-774 de 2001 (reiterada en la C-039 de 2021, entre muchas otras). En esa oportunidad, la Corte Constitucional se estuvo a lo resuelto en las sentencias C-150 de 1993, C-106 de 1994, C-327 de 1997, C-716 de 1998 y C-392 de 2000, en relación con varios artículos del Código de Procedimiento Penal.

15 Sentencia C-039 de 2021, antes mencionada.

16 En la Sentencia C-489 de 2009, la Sala plena recordó que los efectos de la cosa juzgada de las decisiones de inexequibilidad y exequibilidad no son iguales. En Sentencias C-259 de 2008 y C-211 de 2003, la Corte al recordar la sentencia C-310 de 2002, precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexequible o exequible. La Sentencias C-200 de 2019 y C-007 de 2016 reiteraron la regla de que estos efectos diferenciados recaen sobre la cosa juzgada material.

17 Sentencia C-489 de 2009.

18 Sentencias C-083 de 2022, C-200 de 2019 y C-007 de 2016.

19 Ibid.

20 Sentencia C-489 de 2009.

21 Serrano José Luis, Validez y Vigencia, la aportación garantista a la teoría de la norma jurídica, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp 23 y 74.

22 Sentencia C-383 de 2022

23 Ibid. Esta regla se tomó de manera expresa de la Sentencia C-200 de 2019 en los siguientes términos “motivo por el que la acción que se presente con posterioridad motiva el rechazo o un fallo inhibitorio en el que se esté a lo resuelto en la decisión anterior.”

24 Esta regla también se indicó en la Sentencias C-155 de 2022.

25 Sentencia C-489 de 2009.

26 Sentencia C-113 de 2022.

27 En la Sentencia C-088 de 2014, la Corte estudió de nuevo los artículos de la Ley 1437 de 2011 por razones de fondo, especialmente la infracción de los artículos 13 y 23 de la Constitución, que fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-818 de 2011 por trasgredir la reserva de ley estatutaria.

28 Sentencia C-489 de 2009.

29 Sentencia C-290 de 2009.

31 En concreto, se trataba de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 9°, 10, 11, 12 ,13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 2098 de 2021.

32 En la Sentencia C-153 de 2022 se declaró inexequible el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 debido a la vulneración de los principios de reserva de ley y de unidad de materia. En la Sentencia C-306 de 2022 se demandó esa misma norma por trasgredir los principios de consecutividad e identidad flexible y unidad materia.