

C-482-19

Sentencia C-482/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter definitivo e incontrovertible/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Obligatoriedad responde a la protección del principio de seguridad jurídica y a la guarda de la primacía de la Constitución

COSA JUZGADA-Elementos para su existencia/COSA JUZGADA-Reiteración de las reglas jurisprudenciales para verificar su existencia y configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

COSA JUZGADA FORMAL-Elementos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos de la exequibilidad o inexequibilidad no son iguales

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA FORMAL-Configuración

La Corte concluyó que se presentaba el fenómeno jurídico de la cosa juzgada formal. En efecto, en la Sentencia C-481 de 2019 la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018 por vicios de procedimiento. En la citada providencia se analizó una demanda en la que se propusieron los mismos cargos que se plantean en esta oportunidad.

Además, no encontró que se hubiere presentado una variación del patrón normativo de control

Referencia: Expedientes D-13171 y D-13179 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1943 de 2018 “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA[2]

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el Artículo 241 (numeral 4) de la Constitución Política y, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que contemplan los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución, los ciudadanos Germán Vargas Lleras (expediente D-13171), Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López, Wilson Arias Castillo, Carlos Germán Navas Talero y Jorge Alberto Gómez Gallego (expediente D-13179) presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1943 de 2018 (“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”), por vicios de procedimiento en su formación.

II. NORMA DEMANDADA

Debido a que la demanda se dirige en contra de la totalidad de la Ley 1943 de 2018 (“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”), publicada en el Diario Oficial 50.820 de diciembre 28 de 2018, por vicios de procedimiento en su formación, no es necesaria su transcripción.

III. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y TRÁMITE DE ADMISIÓN

1. Presentación de las demandas y trámite

El accionante de la demanda D-13171[3] solicitó la inexequibilidad -con efectos retroactivos[4]- de toda la Ley, por configurarse tres vicios de procedimiento insubsanables:

(i) vulneración de los principios constitucionales de publicidad y participación democrática, debido a la falta de publicación o lectura de la proposición para aprobar los 123 artículos del proyecto de ley en discusión[5]; (ii) anulación de los efectos de la primera votación realizada sobre 88 artículos del texto articulado incluido en el informe de ponencia aprobado[6]; y (iii) ausencia de votación del título de la Ley 1943 de 2018 por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes.[7]

Por su parte, en la demanda D-13179[8] los accionantes solicitaron la inexecutable de la Ley 1943 de 2018, toda vez que -a su juicio- en el trámite legislativo surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes se presentaron tres vicios de procedimiento, por la vulneración de los principios constitucionales de: (i) consecutividad[9], (ii) publicidad en el trámite legislativo[10], y (iii) legalidad en materia tributaria (“no puede haber tributación sin representación”)[11]. Adicionalmente, presentaron una consideración final referida a que (iv) la “ley de financiamiento incrementa el hueco fiscal y hace de difícil cumplimiento la regla fiscal”[12], lo cual también fue asumido como un cargo.

A través de Auto de 26 de abril de 2019[13], se inadmitieron unos cargos (por no cumplir con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia). Luego de que los accionantes presentaron la corrección de sus demandas, mediante Auto de 16 mayo de 2019[14] se resolvió sobre la admisión definitiva de cuatro cargos y el rechazo de los demás. En el siguiente cuadro se sintetiza el trámite surtido:

Demanda

Cargo

Auto de rechazo

Decisión

D-13171

Vulneración principios de publicidad y participación democrática

Admitido

Admitido

Anulación de los efectos de la primera votación realizada por la plenaria de la Cámara sobre 88 artículos del proyecto de ley

Rechazado

Rechazado

Rechazado por no cumplir el requisito de especificidad

Falta de votación del título de la ley

Admitido

Admitido

D-13179

Vulneración del principio de consecutividad

Rechazado

Subsanado

Admitido

Vulneración del principio de publicidad

Admitido

Admitido

Violación del principio de legalidad tributaria

Rechazado

Rechazado

Rechazado por no cumplir los requisitos de certeza y suficiencia

Incremento del desequilibrio y difícil cumplimiento de la regla fiscal

Rechazado

Rechazado

Rechazado por no cumplir los requisitos de certeza y pertinencia

Mediante Auto del 23 de julio de 2019[15], el magistrado sustanciador ordenó comunicar el inicio del proceso a los presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, al presidente de la República y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior. Igualmente, solicitó concepto al presidente de la Cámara de Representantes, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Centro de Estudios Derecho Justo, al Centro de Investigación y Altos Estudios Legislativos y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Distrital Francisco José de Caldas, Militar Nueva Granada, Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Corporación Universitaria Republicana, Colegio Mayor de Antioquia, del Atlántico, de Antioquia, de Cartagena, Tecnológica del Chocó (UTCH), Industrial de Santander (UIS), Surcolombiana (USCO), del Cauca, del Pacífico y del Valle. Por último, dio traslado al Procurador General de la Nación y ordenó fijar en lista el proceso, para que los ciudadanos intervinieran.

Adicionalmente, a través de Auto de 11 de septiembre de 2019[16], el magistrado ofició (i) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a FEDESARROLLO y al Departamento Nacional de Planeación para que conceptuaran acerca de “cuál sería el impacto fiscal, para el Estado colombiano, en caso de que se declarara la inexequibilidad total de la Ley 1943 de 2018”; y

(ii) al Secretario General del Senado de la República para que certificara, “a partir de la constancia o concepto del responsable de la oficina de sistemas o comunicaciones de la entidad, o de quien corresponda, si para los días 18 y 19 diciembre de 2018 la página Web del Senado de la República estuvo disponible para su acceso público, o en que tramo horario no estuvo disponible durante estos días”.

2. Explicación de los cargos

Como se señaló, fueron admitidos cuatro cargos. Sin embargo, es posible reconducirlos a dos, en la medida en que tres de ellos guardan relación de identidad al fundamentarse en un mismo supuesto fáctico (la irregular aprobación de una proposición en la plenaria de la Cámara de Representantes) y en un mismo parámetro de control (el desconocimiento de los artículos 157 de la Constitución y 168 y 170 de la Ley 5 de 1992), y solo uno es independiente, relativo a la omisión de votar el título de la ley (violación de los artículos 169 de la Constitución y 115 -numeral 4- y 193 de la Ley 5 de 1992). En relación con lo primero, se trata de los cargos primero de la demanda del expediente D-13171 y primero y segundo del expediente D-13179. En relación con lo segundo, se trata del cargo tercero del expediente D-13171. A continuación se explicarán los cargos admitidos.

2.1. Primer cargo: desconocimiento de los artículos 157 de la Constitución y 168 y 170 de la Ley 5 de 1992

Los demandantes consideran que la Ley 1943 de 2018 debe declararse inexecutable al haberse desconocido en su trámite lo dispuesto por los artículos 157 de la Constitución y 168 y 170 de la Ley 5 de 1992, que garantizan la publicidad, consecutividad y participación democrática en el procedimiento legislativo, dado que el texto acogido por la plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate (i.e. el adoptado por la plenaria del Senado de la República) no habría sido previamente publicado en medio alguno y, por tanto, no se habría deliberado acerca de su contenido.

Agregaron que en la plenaria de la Cámara de Representantes, en segundo debate, se presentó una proposición consistente en acoger el texto aprobado el día anterior por la plenaria del Senado de la República, sin que dicho texto hubiese sido publicado con anterioridad, incluido en informe de ponencia alguno, o repartido por otro medio a los integrantes de la Cámara de Representantes. Por tanto, la falta de publicación previa del

texto aprobado por la plenaria del Senado de la República no permitió a los representantes deliberar sobre el contenido de las disposiciones de la ley acusada. Además, indicaron que a pesar de que el senador David Barguil Assís hizo una exposición sobre el trámite y los cambios introducidos el día anterior ante la plenaria del Senado, su explicación resultaba insuficiente para garantizar la publicidad constitucionalmente exigida porque no se permitió conocer a los representantes el contenido de los 122 artículos sometidos a aprobación de la Cámara. Por tanto, para los accionantes, se habría vulnerado la regla de los cuatro debates debido a que se impidió el debate en la Cámara sobre la totalidad del articulado del proyecto de ley y se delegó en el Senado la función deliberativa de la Cámara de Representantes.

2.2. Segundo cargo: desconocimiento de los artículos 169 de la Constitución y 115.4 y 193 de la Ley 5 de 1992

Para el demandante del expediente D-13171, la Ley 1943 de 2018 debe declararse inexecutable por desconocer en su trámite lo dispuesto por los artículos 169 de la Constitución y 115.4 y 193 de la Ley 5 de 1992, que imponen al Congreso el deber de votar el título de la ley. Esto, porque el Congreso habría omitido este deber, puesto que la Cámara de Representantes, en segundo debate, se habría limitado a acoger el texto aprobado el día anterior por la plenaria del Senado de la República. Al respecto explica: “No debe pasar desapercibido que este vicio procedimental es otra de las consecuencias de la total ausencia de respeto por los mínimos de publicidad y participación que busca garantizar el principio democrático. No de otra forma se explica la aprobación inconsulta, sorpresiva y sin oportunidad para el debate de 123 artículos, en una sesión donde el respeto por el debate plural y las garantías a las minorías fueron olvidadas por completo, Premura que ni si quiera dio oportunidad para que se sometiera a debate, ni a votación el título del proyecto que se acaba de aprobar”.[17]

IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista[18] se presentaron algunas intervenciones. Ninguna hizo referencia a la aptitud de los cargos.

Por un lado, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario informó que no emitiría concepto jurídico, debido a que los cargos de la demanda eran procesales y no sustantivos.[19]

Por otra parte, la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitaron que se declarara la exequibilidad de la Ley 1943 de 2018.[20] Esencialmente, porque (i) el contenido del articulado acogido el 19 de diciembre de 2018 por la plenaria de la Cámara de Representantes, aprobado el día anterior por la plenaria del Senado de la República, había sido conocido oportunamente por los representantes a la Cámara[21]; y (ii) el título de la ley sí había sido debatido y sometido a votación en la plenaria de la Cámara, en tanto la votación de la proposición de acoger el texto del Senado incluía la del título de la ley. Adicionalmente, resaltaron la importancia de la Ley como un “elemento clave” para balancear el presupuesto general de la Nación, aumentar la tasa de crecimiento potencial de economía, asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, financiar la inversión pública y el gasto social, formalizar la economía nacional, y aumentar el recaudo tributario.

Sobre los efectos de la norma y las implicaciones de su inconstitucionalidad se manifestaron la Cámara de Comercio Colombo Americana,[22] el Consejo Gremial Nacional[23] y el ciudadano Eduardo Jaramillo.[24]

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de la Ley 1943 de 2018. Consideró que, aunque era cierto que el texto aprobado por el Senado no había sido publicado en la Gaceta del Congreso antes de ser acogido por la Cámara de Representantes, también lo era que dicha omisión “se subsanó con la exposición del senador Barguil, pues [esta] se constituyó como una explicación informativa sobre cuestiones que ya se habían debatido y votado en el marco de las sesiones de los días 18 y 19 de diciembre de 2018 en la Plenaria de la Cámara de Representantes”. [25] Agregó que no hubo vulneración del principio democrático, pues, de acuerdo con los antecedentes del proyecto de ley, durante todas las etapas del procedimiento legislativo hubo deliberación.

Además, sostuvo que, si bien no existía prueba que acreditara que en la plenaria de la Cámara de Representantes se había votado el título del proyecto de ley, también lo era que “en ningún momento se afectó sustancialmente un valor constitucional por cuenta de esta omisión, pues es evidente que el título estaba contenido en el texto aprobado por el Senado y sobre el que la plenaria de la Cámara discutió”. [26] Además, resaltó que existía una

vinculación temática entre el contenido y el título de la ley objeto de estudio.

VI. PRUEBAS E INFORMACIÓN DURANTE EL TRÁMITE DE CONSTITUCIONALIDAD

Mediante Auto del 26 de abril de 2019 se ordenó la práctica de las siguientes pruebas: (i) solicitud de los antecedentes legislativos de la Ley 1943 de 2018, (ii) certificación acerca de la fecha y hora de aprobación por la plenaria del Senado de la República del proyecto de ley 197 de 2018 Senado, 240 de 2018 Cámara y certificación de la fecha y hora de publicación física y digital del citado texto. Adicionalmente, a través del Auto de 11 de septiembre de 2019 se ordenó (iii) oficiar a ciertas entidades para que conceptuaran acerca del impacto fiscal de una posible declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018, y (iv) al Secretario General del Senado de la República para que, a partir “de la constancia o concepto del responsable de la oficina de sistemas o comunicaciones de la entidad, o de quien corresponda”, certificara acerca de la disponibilidad de la página web del Senado durante los días 18 y 19 de diciembre de 2018.

En cumplimiento de lo anterior, se allegó (i) copia de los antecedentes del trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018;[27] (ii) información acerca de la publicación de la Gaceta del Congreso 1152 de 2018;[28] (iii) certificación del Secretario General del Senado de la República acerca de la publicación en la página web del Senado del texto aprobado por la plenaria de esta corporación legislativa del proyecto de ley 197 de 2018 Senado, 240 de 2018 Cámara;[29] (iv) certificación del Secretario General del Senado de la República acerca de la disponibilidad de la página web del Senado durante los días 18 y 19 de diciembre de 2018;[30] (v) concepto técnico conjunto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación acerca del impacto fiscal de una posible declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018; [31] y (vi) concepto técnico de FEDESARROLLO acerca del impacto fiscal de una posible declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018.[32]

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1943 de 2018, de conformidad con lo establecido en los artículos 241 -numeral 4- y 242 -numeral 3- de la Constitución Política. Lo anterior, porque las razones que las sustentan son relativas a “vicios de forma” en la

formación de la norma, caso en el que la acción pública de inconstitucionalidad caduca en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Así, se tiene que la Ley 1943 de 2018 fue publicada en el Diario Oficial 50.820 de diciembre 28 de 2018, y las demandas D-13171 y D-13179 fueron presentadas -respectivamente- el 26 de marzo de 2019[33] y el 2 de abril de 2019.[34]

2. Cuestión previa. Existencia de cosa juzgada constitucional

2.1. Dado que mediante Sentencia C-481 de 2019[35] esta Corte resolvió declarar la inexecutabilidad de la Ley 1943 de 2018 con efectos diferidos, por vicios de procedimiento en su formación, es necesario determinar si en esta oportunidad se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

2.2. Como lo ha reiterado en múltiples oportunidades esta Corporación, en virtud del artículo 243 de la Constitución Política, las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esto implica no sólo el carácter definitivo e incontrovertible de dichas providencias, sino también la prohibición a todas las autoridades de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexecutables por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo. La cosa juzgada constitucional garantiza la supremacía de la Constitución y asegura la observancia de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados.

2.3. En materia de control de constitucionalidad, esta Corte ha fijado los siguientes elementos para predicar la configuración de la cosa juzgada constitucional, a saber: (i) identidad de objeto, (ii) identidad de causa y (iii) subsistencia del parámetro de control de constitucionalidad. Al respecto, en la Sentencia C-008 de 2017 se indicó:

“En la sentencia C-744 de 2015 se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada que establecen que ésta se configura cuando: “(...) (i) se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) no haya variado el patrón normativo de control”. Es decir, para que se constate el fenómeno se requieren tres elementos: (i) identidad de objeto; (ii) identidad

de causa petendi; y (iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”.[36]

2.4. Ahora bien, por vía jurisprudencial se han establecido distintas tipologías de la cosa juzgada constitucional.[37] En la sentencia C-064 de 2018 se sintetizaron cada uno de los tipos de cosa juzgada constitucional que se han desarrollado a lo largo de la jurisprudencia, a saber:

“- Formal. Existe un pronunciamiento previo por la Corte respecto a la disposición legal que se sujeta a un nuevo escrutinio constitucional. Entonces, la decisión debe declarar el estarse a lo resuelto en providencia anterior[38].

- Material. A pesar de demandarse una disposición formalmente distinta, el contenido normativo resulta idéntico al de otra que fue objeto de examen constitucional. Este juicio implica la evaluación del contenido normativo, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revisadas, luego también se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial del mismo[39]. Por lo tanto, la decisión es de estarse a lo resuelto en providencia anterior y declarar la exequibilidad simple o condicionada de la disposición acusada.

Los presupuestos para la declaración están dados por una decisión previa de constitucionalidad sobre una regla de derecho idéntica predicable de distintas disposiciones jurídicas, la similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica[40].

- Absoluta. Cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición no se encuentra limitado por la propia decisión por lo que se entiende examinada respecto a la integralidad de la Constitución. De esta manera, no puede ser objeto de control de constitucionalidad[41].

- Relativa. Se presenta cuando el juez constitucional limita los efectos de la decisión dejando abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en decisión anterior. Puede ser explícita cuando se advierte en la parte resolutive los cargos por los

cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad e implícita cuando puede extraerse de forma inequívoca de la parte motiva de la decisión sin que se exprese en la resolutive[42].

- Aparente. Aunque se hubiere adoptado una decisión en la parte resolutive declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad, siendo una cosa juzgada ficticia. Este supuesto habilita un pronunciamiento de fondo por la Corte[43]”.[44]

2.5. Específicamente, en relación con la modalidad de cosa juzgada formal, la Corte ha establecido que debe cumplirse con las siguientes condiciones: “(i) se demanda la misma disposición normativa previamente cuestionada, (ii) por cargos idénticos a los que fueron presentados en la primera oportunidad, (iii) sin que haya variado el patrón normativo de control, es decir, las normas constitucionales relevantes”.[45]

2.6. Ahora bien, los efectos de la cosa juzgada dependen de la decisión que emita la Corte, pues la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad de una norma generan unos efectos distintos. En efecto, en el primer caso, para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones, en principio la Corte deberá estarse a lo resuelto en la providencia que declare la constitucionalidad de una disposición. No obstante, deberá analizarse si la declaratoria de exequibilidad es absoluta o relativa, pues en este último caso sería posible realizar un nuevo examen constitucional. Por el contrario, si la norma es declarada inexecutable, la cosa juzgada será absoluta, toda vez que su declaratoria retira del ordenamiento jurídico la norma estudiada independientemente de los cargos invocados.[46]

Con base en estas consideraciones la Sala Plena analizará si en el presente caso existe cosa juzgada formal frente a lo resuelto por esta Corporación en la Sentencia C-481 de 2019.

3. Configuración de la cosa juzgada formal en el presente caso

3.1. La Sala constata que en esta oportunidad se configura la cosa juzgada formal, ya que la demanda propone un juicio de constitucionalidad sobre la Ley 1943 de 2018, norma que ya fue analizada en la Sentencia C-481 de 2019. Tal como se indicó anteriormente, la existencia de la cosa juzgada formal exige acreditar tres requisitos, los cuales se encuentran configurados:

3.2. Que se demande la misma disposición normativa previamente cuestionada: en esta oportunidad se demanda la totalidad de la Ley 1943 de 2018, esto es, la misma norma que fue analizada en la Sentencia C-481 de 2019.

3.3. Que los cargos de la demanda sean idénticos a los que fueron presentados en la primera oportunidad: la demanda de inconstitucionalidad analizada en la Sentencia C-481 de 2019 consideraba que durante el trámite de la expedición de la Ley 1943 de 2018 se habían presentado vicios de procedimiento por vulneración de los principios de publicidad y consecutividad. Concretamente, señalaron los demandantes que, para el momento de la votación en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 19 de diciembre de 2018, los miembros de dicha Corporación desconocían el texto aprobado por el Senado de la República en las horas de la noche del día anterior. En esta oportunidad los demandantes plantean los mismos cargos que ya fueron analizados en la Sentencia C-481 de 2019.

3.4. Que no haya variado el patrón normativo de control, es decir, las normas constitucionales relevantes: esta Corte advierte que el patrón normativo de control de la Sentencia C-481 de 2019 es el mismo que se usa en esta oportunidad, pues no se han producido reformas constitucionales que modifiquen el contenido y alcance de los artículos de la Constitución Política que fundamentaron la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018.

3.5. Por lo anterior, la Sala Plena encuentra acreditada la configuración de la cosa juzgada formal, toda vez que en la Sentencia C-481 de 2019 la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018 por vicios de procedimiento, atinentes a la violación de los principios de publicidad y consecutividad en el trámite legislativo, esto es, los mismos argumentos de las demandas que se estudian en esta oportunidad. Además, no se ha presentado un cambio en el patrón normativo de control. Ante este escenario, tal como lo ha hecho esta Corte en otras sentencias,[47] lo procedente es declarar que la Sala se está a lo resuelto en la Sentencia C-481 de 2019.

4. Síntesis de la decisión

4.1. Los accionantes demandaron la constitucionalidad de la Ley 1943 de 2018. Consideraron vulnerados los principios de publicidad y consecutividad en el procedimiento legislativo, dado que el texto acogido por la plenaria de la Cámara de Representantes en

segundo debate, que fue el mismo aprobado por la plenaria del Senado de la República, no había sido previamente publicado en medio alguno y, por tanto, no se había deliberado acerca de su contenido. Esto implicó que los representantes no conocieran ni debatieran el contenido de los artículos sometidos a aprobación de la Cámara de Representantes ni el título del proyecto de ley.

4.2. La Corte concluyó que se presentaba el fenómeno jurídico de la cosa juzgada formal. En efecto, en la Sentencia C-481 de 2019 la Corte resolvió declarar la inexecutable de la Ley 1943 de 2018 por vicios de procedimiento. En la citada providencia se analizó una demanda en la que se propusieron los mismos cargos que se plantean en esta oportunidad. Además, no encontró que se hubiere presentado una variación del patrón normativo de control.

VIII. DECISIÓN

La Corte Constitucional debe declarar la cosa juzgada formal, y estarse a lo resuelto en una Sentencia previa de constitucionalidad, cuando (i) se demande la misma disposición normativa previamente cuestionada, (ii) los cargos de la demanda sean idénticos a los que fueron presentados en la primera oportunidad y (iii) no haya variado el patrón normativo de control, es decir, las normas constitucionales relevantes.

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-481 de 2019, por medio de la cual se declaró la inexecutable de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

Con salvamento de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-482/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exequibilidad pura y simple (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Prueba del cumplimiento de requisitos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-No exige que la publicación de la ponencia deba ser anterior al anuncio de votación (Salvamento de voto)

Referencia: Expedientes D-13171 y D-13179, acumulados

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Con el debido respeto por la decisión de la mayoría de la Sala Plena, presento salvamento de voto a la decisión de la referencia, mediante la cual se resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-481 de 2019, que declaró la inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018.

En mi concepto, tanto en el caso resuelto en la sentencia C-481 de 2019, como en el presente asunto (sentencia C-482 de 2019), la Corte Constitucional ha debido declarar la exequibilidad de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”. Esto, por cuanto la plenaria de la Cámara de Representantes no desconoció los artículos 157 de la Constitución Política, 115.4, 160, 168, 169, 170 y 193 de la Ley 5 de 1992 en la aprobación en segundo debate del proyecto de ley 240 de 2018 Cámara - 197 de 2018 Senado.

Las razones en las que se fundamenta este salvamento son dos, a saber: (i) los principios de publicidad, consecutividad y deliberación en el trámite legislativo, se satisficieron en la aprobación del proyecto de ley por la plenaria de la Cámara de Representantes y (ii) en el contexto específico del trámite del proyecto de ley sub examine[48] resulta manifiestamente irrazonable exigir (a) la publicación del proyecto de ley aprobado por la plenaria del Senado de la República en la Gaceta del Congreso de manera previa a la deliberación en la plenaria de la Cámara de Representantes o (b) su lectura integral en la sesión de esta última plenaria.

(i) Al momento de acoger el texto adoptado por la plenaria del Senado de la República, los representantes a la Cámara tenían acceso a la información necesaria y suficiente para aprobar el proyecto de Ley. Esto, porque las pruebas allegadas al expediente evidencian que (a) durante el debate en la plenaria de la Cámara, algunos representantes manifestaron conocer el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República; (b) el texto aprobado por la plenaria del Senado fue publicado en la página web de esta corporación al finalizar la sesión del 18 de diciembre de 2018 (dicha página estuvo disponible para su acceso durante los días 18 y 19 de diciembre de 2018) –ambos aspectos fueron certificados por el Secretario General del Senado de la República–[49]; y, por último, (c) los representantes a la Cámara estuvieron presentes mientras el senador Barguil Assís (coordinador ponente de esta iniciativa legislativa) hizo un recuento del proyecto y de las principales modificaciones que fueron aprobadas por la plenaria del Senado de la República.

(ii) Existió la posibilidad de deliberación en la plenaria de la Cámara sobre la proposición de acoger el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República, así como

de su contenido, en dos momentos: antes de discutir la proposición y durante la deliberación de la proposición. Esto es así por las siguientes razones:

Primero, los elementos de juicio que aportó el senador Barguil Assís fueron suficientes para propiciar el debate parlamentario por parte de los integrantes de la plenaria de la Cámara de Representantes. En su intervención, explicó con suficiencia: (a) los contenidos concretos y específicos de la ley en trámite, (b) el sentido de los principales cambios introducidos por la plenaria del Senado y (c) las modificaciones acogidas por la plenaria del Senado que habían sido sugeridas por la Cámara de Representantes y avaladas por el Gobierno Nacional[50].

Segundo, se dio cumplimiento por parte de la mesa directiva de la Cámara de Representantes a todas las garantías exigidas en el Reglamento del Congreso para garantizar la deliberación.

Tercero, de las intervenciones de los representantes a la Cámara durante el debate en plenaria se colige que ellos pudieron conocer el texto aprobado el día anterior por la plenaria del Senado. Además, ningún congresista dejó constancias sobre la proposición con la que se acogió el texto aprobado por el Senado de la República.

(iii) Los textos aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes guardan conexidad sustantiva con los antecedentes del trámite legislativo del proyecto de ley sub examine, en particular con: (a) los ejes temáticos del proyecto de ley (contenido material de la iniciativa); (b) el texto del proyecto de ley radicado para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República; (c) las proposiciones y constancias y (d) la intervención del senador ponente, David Barguil Assís, en la plenaria de la Cámara de Representantes.

En particular, 93 disposiciones guardaban conexidad sustantiva con el proyecto de ley radicado para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes, toda vez que fueron aprobadas tal como se encontraban en la ponencia radicada para segundo debate. De estas, además, (a) 83 correspondían a artículos que la Cámara de Representantes había discutido y aprobado antes de que se adoptara la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República y (b) 29 disposiciones guardaban conexidad sustantiva con los antecedentes del trámite legislativo, pues no tenían diferencias

relevantes con la ponencia del proyecto de ley radicado para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes y tuvieron fundamento en proposiciones y constancias presentadas durante el trámite legislativo.

2. Ausencia de razonabilidad en la exigencia de ciertos deberes

En el contexto específico del trámite del proyecto de Ley sub examine resulta manifiestamente irrazonable exigir (a) la publicación del proyecto de Ley aprobado por la plenaria el Senado de la República en la Gaceta del Congreso de manera previa a la deliberación en la plenaria de la Cámara de Representantes o (b) su lectura integral en la sesión de esta última plenaria.

Estas exigencias son manifiestamente irrazonables, pues implican valorar la publicidad a partir de un criterio meramente formalista y deja de considerar lo relevante, esto es, si los representantes tenían a su disposición la información necesaria y suficiente, para valorar la adecuada formación de su voluntad democrática derivada del conocimiento previo del contenido del proyecto de ley.

Esta aproximación metodológica desconoce sin justificación alguna: (i) la publicación del texto aprobado por el Senado en su página Web (la cual estuvo disponible para los representantes a la Cámara y de la comunidad en general durante el periodo de las sesiones extraordinarias, tal como lo certificó el Secretario General del Senado de la República); (ii) la relevancia de los medios electrónicos como mecanismos para satisfacer la publicidad en el trámite legislativo, particularmente, luego de la expedición de la Ley 1431 de 2011; (iii) el especial deber de diligencia de los congresistas en el trámite legislativo de los proyectos con mensaje de urgencia, así como la práctica legislativa en estos procedimientos, en virtud de los cuales los representantes debían informarse del texto aprobado por la plenaria del Senado por los medios disponibles, y, por último, (iv) la suficiente explicación del Senador Barguil antes referida.

Por las anteriores razones, suscribo el presente salvamento de voto.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-482/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exequibilidad pura y simple (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Prueba del cumplimiento de requisitos (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Jurisprudencia constitucional sobre las condiciones que debe reunir para que sea acorde con la Constitución (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Principio de publicidad, consecutividad e identidad (Salvamento de voto)

REQUISITOS DE PUBLICACION Y ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-
Cumplimiento garantiza la realización del principio de publicidad (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes D-13171 y D-13179 (acumulados).

Asunto: demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1943 de 2018, “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me conducen a salvar el voto en la decisión adoptada por la Sala Plena en la sesión del 16 de octubre de 2019.
2. Mediante la Sentencia C-482 de 2019[51], la Corte Constitucional decidió estarse a lo

resuelto en la Sentencia C-481 de 2019[52], en la cual este Tribunal declaró la inexecutable de la totalidad de la ley, salvo algunas normas en las que se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo porque ya no estaban produciendo efectos jurídicos[53].

3. Al igual que lo dije en la Sentencia C-481 de 2019, en esta oportunidad reiteraré que, en mi concepto, la Ley 1943 de 2018 debió declararse executable porque no se desconocieron los principios de publicidad y consecutividad. En razón a que el debate expuesto en precedencia constituye el mismo al que en esta oportunidad debía darse, reiteraré lo expuesto en mi salvamento de voto a la sentencia C-481 de 2019, como sigue:

En concreto, consideró la Sala que, durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes en la que se presentó una proposición con el fin de que se acogiera la totalidad del texto de la ley aprobado la noche anterior por la plenaria del Senado de la República, se omitió comunicar adecuadamente a los miembros de la Cámara el texto finalmente aprobado en esa célula legislativa. En criterio de la sentencia de la que me aparto, el conocimiento de los representantes a la Cámara sobre el contenido del proyecto de ley aprobado en el Senado no fue completo, suficiente, veraz ni preciso. Ello en razón a que (i) no se probó que se hubieran distribuido copias impresas entre los representantes a la Cámara del texto adoptado por la plenaria del Senado la noche anterior; (ii) la explicación oral ofrecida por el Senador Barguil sobre lo aprobado en la plenaria del Senado no fue completa, específica, precisa ni suficiente para admitir que con ella se satisfizo el principio de publicidad en relación con la proposición presentada; (iii) no se anunció de manera efectiva que la información estuviera publicada en la página web del Senado; y (iv) es imposible concluir que los representantes a la Cámara conocían plenamente lo aprobado en la plenaria del Senado, teniendo en cuenta que la sesión correspondiente se transmitió vía streaming en el mismo momento en que estaban sesionando sobre este mismo tema en la plenaria de la Cámara.

Adicionalmente, esta sentencia agregó que existen diferencias significativas entre lo que los representantes efectivamente conocían del texto de la ley, por hacer parte de los antecedentes legislativos, y lo que fue finalmente promulgado como Ley 1943 de 2018.

La mayoría de la Sala consideró que la falta de publicidad sobre el texto aprobado en la

plenaria de la Cámara irrespetó el principio de consecutividad en la aprobación de las leyes, en la medida en que se votó un articulado sin un debate previo que pudo haber sido motivado por la publicidad y el consecuente conocimiento de lo que se iba a votar. Una circunstancia que comprometió no solo las exigencias constitucionales y legales del procedimiento legislativo, sino que violó el principio democrático, en tanto que no se dio una deliberación racional de la ley, no se respetó el pluralismo ni los derechos de las minorías y no se garantizó el control ciudadano frente a una ley de contenido tributario, que requiere amplias garantías democráticas, en aplicación del principio de no tributación sin representación.

4. Mi disentimiento con la Sentencia C-481 de 2019, argumentos que acá retomo por haberse decidido en la Sentencia C-482 de 2019 estarse a lo resuelto en ella, recae en el hecho de que el fallo, sin justificación alguna, decidió dar por ciertos los planteamientos de algunos congresistas (precisamente los que votaron en contra de la proposición anunciada) y no creerle a los representantes a la Cámara que manifestaron conocer el contenido de las modificaciones hechas al proyecto y que consideraron suficiente la información disponible. La presunción de que todos los que votaron no conocían el contenido del articulado de lo que estaban decidiendo, no solo es ajena a la realidad de lo ocurrido en el trámite legislativo cuestionado, sino opuesta a la debida deferencia que esta Corporación ha tenido de tiempo atrás por la labor legislativa, como lo paso a exponer a continuación.

5. En efecto, la valoración del cumplimiento del principio de publicidad en el caso concreto debió ser más sensible a las exigencias y retos del trabajo parlamentario y con las finalidades esenciales del principio de publicidad descrito, una de las cuáles es asegurar que los congresistas tengan la posibilidad de conocer el contenido de los textos que van a votar, de modo que la labor de los congresistas sea razonada, informada y consciente. Esto supone que el examen acerca de si se observó o no el principio de publicidad debe hacerse a la luz de las circunstancias particulares que se surten en el proceso legislativo y del conocimiento que los congresistas pudieron o no tener acerca de lo que iban a votar, independientemente del mecanismo o de las vías a través de las cuales tuvieron acceso a dicho conocimiento.

6. Desde esta perspectiva, considero que los representantes a la Cámara sí tuvieron la posibilidad de conocer debidamente los artículos que votaron a partir de la proposición

presentada y que habían sido aprobados la noche anterior en la plenaria del Senado. En mi opinión, ese conocimiento se hace evidente a partir de las siguientes observaciones:

(a) De los 122 artículos que componen la Ley 1943 de 2018, 93 de ellos[54] son idénticos a los que estaban enunciados en la ponencia radicada para segundo debate en Cámara. De manera tal que, en lo que respecta a dichos artículos, no cabía duda alguna acerca de su publicidad, ya que estaban incluidos dentro de las consideraciones del informe de ponencia publicado en las gacetas del Congreso 1139 del 13 de diciembre de 2018 y 1146 del 17 de diciembre de 2018, con antelación al 19 de diciembre de 2018, fecha en la cual se aceptó la proposición de adoptar integralmente el texto aprobado por la plenaria del Senado la noche anterior. Una realidad que da cuenta de la observancia de la finalidad del principio de publicidad exigida en el trámite parlamentario y, por esa razón, nadie lo discutió.

(b) Adicionalmente, 17 artículos de los 122 que tenía la Ley 1943 de 2018 tuvieron modificaciones menores en relación con el informe de ponencia para segundo debate. Modificaciones que, además, fueron producto de proposiciones que se habían hecho con anterioridad en el trámite legislativo.

(c) Si a estos hechos se suma que 65 artículos de la Ley 1943 de 2018 fueron considerados debidamente por la Cámara de Representantes en sesiones del 18 y 19 de diciembre de 2018, justo antes de aprobar la proposición consistente en acoger integralmente el texto aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 2018, resulta evidente que los representantes a la Cámara tenían a su disposición el conocimiento pleno del objeto del texto que aprobaron, lo cual se refuerza y manifiesta con el hecho de que ningún representante alegó explícitamente que no debían votar la proposición mencionada porque no conocían el texto aprobado en la plenaria del Senado la noche anterior.

(d) Aunado a lo anterior, el senador David Barguil hizo una exposición oral ante la plenaria de la Cámara de Representantes acerca del texto aprobado la noche anterior en el Senado de la República, con énfasis en las modificaciones introducidas a ciertos artículos. La decisión mayoritaria de la Corte, sin embargo, optó por valorar en detalle tal exposición y concluyó que ella no fue completa, suficiente, veraz ni precisa, lo que terminó siendo una conclusión que ignoró por completo la deliberación previa de la Cámara sobre los artículos ya conocidos y aprobados por ella antes de la proposición, en desconocimiento además de

una línea jurisprudencial de esta Corporación que indica que el control de constitucionalidad no incluye una revisión minuciosa sobre la calidad del debate parlamentario, pues ello iría en detrimento de las competencias legislativas del Congreso.

En efecto, cabe recordar que la Sentencia C-473 de 2004[55] estudió en su momento una demanda que alegaba que, durante el trámite legislativo de una ley, no hubo realmente un debate en las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara, sino que los congresistas se limitaron a presentar inquietudes, y algunas de las modificaciones propuestas no fueron consideradas. Allí, la Corte señaló que “[e]l control constitucional sobre las características del debate de ninguna manera comprende la calidad ni la suficiencia del mismo ni mucho menos de los argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso. El respeto al principio del pluralismo, así como el principio de autonomía del Congreso de la República, impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate. El alcance del control constitucional se circunscribe a que se hayan cumplido las etapas que permiten debatir en las comisiones y en las plenarias un proyecto de ley y a que se reúnan los requisitos que propenden por asegurar un espacio de deliberación democrática”.

Con base en esta consideración, la Corte declaró la exequibilidad de la norma acusada al observar que efectivamente hubo debate y oportunidad para que las minorías intervinieran, a partir de lo cual concluyó que, “aun cuando el debate formal no fue extenso, sí cumplió con los requisitos constitucionales y orgánicos del debate parlamentario”.

Más adelante, mediante la Sentencia C-337 de 2006[56], este Tribunal declaró la exequibilidad de una disposición contra la que se argumentaba ausencia de debate o discusión de fondo en el trámite por parte del Congreso. Allí, la Corte Constitucional precisó que no era necesario que el debate formal fuese extenso, teniendo en cuenta que, como “se [le] dio la oportunidad a los congresistas para debatir el proyecto de acto legislativo, no se ha presentado una ausencia de debate. Cuestión distinta habría sido la situación en que el presidente hubiere pasado de una vez a la votación sin haber dado la oportunidad de intervenir a los congresistas”.

Por su parte, la Sentencia C-044 de 2015[57] estudió una demanda que reprochaba que una norma había eludido la discusión democrática, por cuanto en el debate final en la

plenaria de la Cámara se decidió votar el articulado en bloque. Para la Corte, esta situación no configuró un vicio de constitucionalidad. En aquella ocasión, reiteró que “el control de constitucionalidad de los debates parlamentarios se orienta a verificar el cumplimiento de las exigencias procedimentales establecidas en la Constitución y en la ley, cuyo respeto posibilita la existencia de un debate democrático, sin que corresponda al juez constitucional pronunciarse sobre la calidad o suficiencia del debate mismo”. Y concluyó que, “para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia”.

La Corte encontró entonces que no hubo elusión del debate parlamentario en el caso concreto, “en tanto [que] la plenaria de la Cámara cumplió con la responsabilidad de debatir el proyecto sometido a su consideración, a lo cual fueron dedicadas dos sesiones que contaron con amplia participación de representantes de distintas vertientes políticas, quienes tuvieron oportunidad de expresar sus puntos de vista tanto a favor como en contra de esta iniciativa. Tampoco se eludió la votación ni del informe de ponencia ni del contenido del proyecto”.

En igual sentido, la Sentencia C-332 de 2017[58] analizó la constitucionalidad de la existencia del procedimiento legislativo especial para la paz, el cual permitía la aprobación de ciertas normas de una manera mucho más ágil, breve y expedita en comparación con el procedimiento legislativo ordinario. Este procedimiento fue demandado por presuntamente sustituir la Constitución. Allí, la Corte señaló que las competencias deliberativas del Congreso y la obligatoriedad de que existan espacios para la participación democrática dentro del trámite legislativo constituía una de las premisas mayores del juicio de sustitución y aclaró que “la jurisprudencia ha sido consistente en afirmar que esa condición es acreditada cuando se disponen de instancias que posibiliten el debate, lo que es contrario a que exista una exigencia de determinada cantidad o calidad de deliberación, ni menos que se obligue coactivamente al Congreso a adelantar un proceso deliberativo en toda circunstancia”.

Este precedente fue reiterado en la Sentencia C-112 de 2019[59] que resolvió un cargo por violación del principio de consecutividad. Allí se recordó que “en reiteradas oportunidades la

Corte ha concluido que la garantía del debate no obliga a que los parlamentarios hagan extensas y exhaustivas alegaciones, discursos o propuestas en la discusión, sino que se garantiza cuando a los intervinientes en el trámite de adopción de ley se les concede la posibilidad de debatir libremente el proyecto y hasta el punto en que consideren que existe suficiente ilustración”.

Central a la situación planteada en esta oportunidad y con relación al principio de publicidad, se encuentra la sentencia C-537 de 2012[60]. En ella, esta Corporación reconoció que la jurisprudencia constitucional ha identificado dos modalidades de publicación que son aplicables en el trámite legislativo y que cumplen con las exigencias legales y constitucionales requeridas: (i) la publicación del proyecto de ley, de las ponencias para cada uno de los debates y del informe de la comisión accidental de conciliación, que de ordinario se efectúa a través de la inclusión del texto respectivo en la Gaceta del Congreso, entregada a los congresistas previamente a la deliberación y votación; y (ii) la puesta en conocimiento de las proposiciones de enmiendas o modificación al articulado que presentan los congresistas durante los debates en comisiones y plenarias.

En lo que concierne a esta segunda opción, dicha sentencia recordó que el precedente ha considerado que los requisitos de publicidad “debe[n] aplicarse a partir de un criterio de flexibilidad[61], el cual permite la concurrencia de diferentes modalidades de comunicación de las proposiciones, a condición de que todas ellas permitan a los congresistas conocer, de modo previo y suficiente, el contenido de la misma”.

En palabras de la citada providencia, es posible que se cumpla adecuadamente el requisito en mención a través de diferentes mecanismos que la jurisprudencia ha considerado válidos para dar a conocer los textos[62]:

“15.2.1. La publicación en la Gaceta del Congreso aunque, al tenor de ese mismo precedente, este mecanismo no es exigido por normas constitucionales u orgánicas.

15.2.2. La lectura oral de la proposición, antes de ser sometida a debate y votación por parte de la comisión o plenaria correspondiente.

15.2.4. La explicación oral del contenido particular y concreto de la proposición que modifica el articulado, a condición que tenga un grado tal de especificidad que permita a los

congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación. Sobre este particular, en la sentencia C-131/09 la Corte determinó que, aunque en el trámite de un grupo de proposiciones no se había dado lectura al texto correspondiente, en cualquier caso sí se había explicado durante la sesión su contenido particular y concreto, de modo que distintos congresistas habían expresado diferentes opiniones sobre la pertinencia y la conveniencia de las modificaciones planteadas al articulado. Estas circunstancias permitían inferir que sí existía la información suficiente para adelantar el debate y votación de la proposición, por lo que no podía colegirse vicio de inconstitucionalidad por infracción del principio de publicidad”.

7. Ahora bien, con fundamento en lo anterior, si se analizan todos los hechos acaecidos en el debate parlamentario que aquí nos convoca, en conjunto con la jurisprudencia constitucional enunciada, es pertinente señalar, en primer lugar, que los representantes siguieron las precisiones jurisprudenciales anteriormente expuestas, al permitirle al senador Barguil dar las explicaciones legislativas correspondientes, de manera oportuna, sobre las modificaciones introducidas por el Senado de la República la noche anterior al texto acogido por los representantes.

Paralelamente, en segundo lugar, como el principio de publicidad no solo busca garantizar que los congresistas estén informados de lo que debaten y votan, sino también que la ciudadanía tenga acceso a esa información y que pueda reaccionar, lo cierto es que en el caso concreto la sociedad en general tuvo acceso amplio y suficiente al texto discutido y aprobado, mediante una audiencia ciudadana, con la transmisión de las sesiones en streaming y con la publicación de las ponencias.

En tercer lugar, lo que le correspondía a la Sala Plena en este caso, con ocasión de la demanda ciudadana, era evaluar la publicidad presuntamente afectada en el proceso, pero desde la integridad del trámite legislativo en su conjunto. Lo anterior, requería considerar lo ya acaecido previamente en la Cámara de representantes, junto con las modificaciones posteriores introducidas y explicadas por el Senador, para verificar así, de manera flexible y respetuosa con la labor legislativa, el conocimiento real que tenían los congresistas del texto enunciado al momento de la decisión.

Teniendo en cuenta que la Sala se centró exclusivamente en la alocución oral del senador

Barguil y en sus deficiencias y omitió las valoraciones adicionales, la sentencia desconoció ostensiblemente una parte del trabajo legislativo que durante dos jornadas ya había adelantado la Cámara de Representantes frente a la ley en discusión y de la que podía concluirse un conocimiento suficiente de los parlamentarios del contenido del texto.

Además, se apartó de la jurisprudencia descrita, al revisar de manera minuciosa y con una especificidad única la alocución del Senador en mención, en contravención a las exigencias jurisprudenciales que reconocen un límite al control constitucional en lo que corresponde a la revisión de la calidad de las deliberaciones parlamentarias.

En este sentido, considero que la sentencia mayoritaria no debió juzgar de manera meticulosa y aislada del resto del trámite legislativo si la intervención del congresista fue adecuada y suficiente, so pena de convertirse en un controlador de la calidad del debate. La exigencia de especificidad de la alocución oral de la que habla la jurisprudencia no puede, sin afectar la libertad parlamentaria, ir más allá del requerimiento de explicaciones concretas sobre los cambios introducidos por el Senado que le permitieran a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación, sin llegar al extremo de requerir una explicación detenida, o incluso breve, sobre los 122 artículos concretos del proyecto de ley que iban a ser sometidos a votación. En particular, porque como se explicó, 93 artículos no fueron objeto de modificación alguna y una petición semejante es ajena a la práctica parlamentaria.

Por ende, una valoración tan específica en un aspecto ligado con la autonomía de la labor legislativa, e incluso con la locuacidad y elocuencia del parlamentario, convierte al juez constitucional en un examinador de los detalles sobre lo dicho o no por los congresistas en procesos comunicativos muy complejos, en detrimento de la labor legislativa. La Corte terminó por retirar del ordenamiento jurídico 93 artículos aprobados sin ningún reparo de procedimiento para darle más valor al rigor formal de un número reducido de proposiciones normativas.

De allí que desconocer las distintas vías por las cuales los representantes a la Cámara tuvieron la posibilidad de acceder al articulado que estaban aprobando cuando votaron la proposición de acoger el texto reconocido por el Senado, supone adoptar una posición paternalista en la sentencia mayoritaria. Lo anterior, teniendo en cuenta que, aunque se

admite jurisprudencialmente que los parlamentarios pueden ser informados del texto a valorar a través de diversas vías -en aras de supuesta flexibilización-, se exige paralelamente en la providencia que se cuestiona que los medios escogidos para ese fin sean evaluados de forma minuciosa. Una aproximación, que si se piensa, resulta en sí misma contradictoria. Porque en virtud del principio de autorrestricción, a la Corte le bastaba con verificar que hubiese habido una exposición oral con el ánimo de informar y dar a conocer el texto objeto de debate y votación.

Admitir en el control de constitucionalidad juicios de valor sobre si determinada exposición de un congresista es suficiente o no de manera meticulosa puede dar lugar a la arbitrariedad judicial y a la consecuente inseguridad jurídica en el ejercicio de la actividad parlamentaria.

8. En conclusión, no comparto la posición de la mayoría de la Sala que juzgó que en este caso se lesionó el principio de publicidad en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, que generó a su vez el desconocimiento del principio de consecutividad.

En mi criterio, existen muchos elementos de juicio -incluyendo la exposición oral del senador Barguil, cuya calidad y suficiencia no debió ser valorada exhaustivamente por la Corte, en línea con su jurisprudencia- para concluir, de un lado, que los representantes a la Cámara estaban en condiciones de conocer el articulado que aprobaron a través de la proposición en cuestión y, de otro lado, que la ciudadanía tuvo acceso amplio al texto aprobado. Por tanto, las finalidades del principio de publicidad en el trámite legislativo fueron cumplidas y, por consiguiente, la Ley 1943 de 2018 no debió haber sido declarada inexecutable por estos hechos.

De esta manera, dejo expresas las razones que me condujeron a salvar el voto en la Sentencia C-481 de 2019 y que me obligan a salvarlo nuevamente en la Sentencia C-482 de 2019.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Mediante Auto de 16 de mayo de 2019 (folios 194 a 199), el magistrado Carlos Bernal Pulido precisó que “(...) los ciudadanos Alexander López y Germán Navas Talero no realizaron la presentación personal de la demanda, pese a que se les otorgó un término de 3 días para hacerlo. En consecuencia, a la demanda D-13179 se le dará el trámite que corresponde, con la advertencia de que únicamente se reconoce como demandantes a los ciudadanos Jorge Enrique Robledo Castillo, Wilson Arias Castillo y Jorge Alberto Gómez Gallego” (folio 198).

[2] A través de Auto de 17 de octubre de 2019 (folio 519), el magistrado Carlos Bernal Pulido remitió los expedientes de la referencia a la suscrita Magistrada, en atención a que en la Sala Plena de 16 de octubre de 2019 su ponencia no alcanzó la mayoría reglamentaria.

[3] Folios 1 a 55.

[4] Tal petición la fundó en dos argumentos: (i) la necesidad de impedir un enriquecimiento sin cusa a favor del Estado colombiano, debido al recaudo de impuestos creados mediante una ley inconstitucional; y (ii) la posible configuración de un escenario de abuso del derecho.

[5] Folios 13 a 43.

[6] Folios 43 a 47.

[7] Folios 47 a 52.

[8] Folios 97 a 167.

[10] Folios 162 a 164.

[11] Folios 164 a 165.

[12] Folios 165 a 166.

[13] Folios 170 a 176.

[14] Folios 194 a 199.

[15] Folio 253.

[16] Folios 368 y 369.

[17] Folio 52.

[18] Dicho término venció el 9 de agosto de 2019, folio 352.

[19] Folios 232 a 235.

[20] Folios 281 a 331.

[21] Señalaron que la deliberación simultánea en las plenarias de las dos cámaras legislativas, como consecuencia del diseño constitucional y del mensaje presidencial de urgencia, alteraba la forma de realización de los principios del trámite legislativo. En consecuencia, era posible considerar como admisibles otros mecanismos de publicidad diferentes a la publicación en la Gaceta del Congreso, tales como la publicación digital en las páginas Web de las cámaras legislativas, la explicación previa de la iniciativa por parte de sus ponentes u otro medio que garantizara la difusión de la información pertinente para la deliberación legislativa.

[22] Folios 377 y 378.

[23] Folios 384 a 388.

[24] Folio 379.

[25] Folio 364.

[26] Idem.

[27] Folios 226 a 228, 231, 239, 241, 244 y 245.

[28] Folios 204 a 210.

[29] Folios 248.

[30] Folios 382.

[31] Folios 390 a 411.

[32] Folios 476 a 482.

[34] Folio 97.

[35] MP. Alejandro Linares Cantillo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Carlos Bernal Pulido. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. José Fernando Reyes Cuartas.

[36] Sentencia C-008 de 2017. MP Gloria Stella Ortiz Delgado. AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Al respecto ver también: C-228 de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-228 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[37] Sentencia C-774 de 2001. MP Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta decisión ha sido reiterada en muchas ocasiones para explicar los diferentes casos y circunstancias en las que se expresa el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

[38] Cfr. C-310 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil y C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

[39] Sentencia C-008 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[40] Cfr. C-153 de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-310 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil; C-829 de 2014. MP. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos y C-096 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo. Esta Corporación ha distinguido entre disposición y norma: la primera corresponde al texto en que es formulada como el artículo, el inciso o el numeral, en tanto la segunda concierne al contenido normativo o la proposición jurídica (C-096 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo y C-312 de 2017. MP. Hernán Correa Cardozo).

[41] Cfr. Sentencias C-310 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil y C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

[42] *Ibídem*.

[43] Cfr. Sentencias C-505 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil y C-516 de 2016. MP. Alberto

Rojas Ríos.

[44] Sentencia C-064 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

[45] Sentencia C-178 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa. Ver entre otras sentencias, C-805 de 2008. MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-457 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1148 de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño; C-627 de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-1038 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett; C-1216 de 2001. MP. Jaime Araujo Rentería; C-1046 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett; C-774 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil; C-489 de 2000. MP. Carlos Gaviria Díaz; C-427 de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

[46] Al respecto pueden consultarse, entre otras sentencias: C-312 de 2017. MP. Hernán Correa Cardozo; C-191 de 2017. MP. Aquiles Arrieta Gómez; C-008 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-228 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[47] Ver, entre otras sentencias: C-477 de 2006. MP. Manuel José Cepeda Espinosa; C-489 de 2009. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-225 de 2016. MMPP. Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio; C-312 de 2017. MP. Hernán Correa Cardozo; y C-387 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[48] Según se deriva del artículo 58 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y del apartado final del inciso 2° del artículo 183 de la Ley 5 de 1992, una vez cerrado el primer debate es posible que el segundo debate del proyecto de ley de financiamiento se lleve a cabo en sesiones plenarias “simultáneas” y de manera inmediata, tal como acaeció en el trámite del proyecto de ley objeto de control constitucional. El debate “simultáneo” en ambas plenarias supone lo siguiente, según la jurisprudencia constitucional contenida en la sentencia C-044 de 2002: “La simultaneidad significa, pues, que el debate se surte en las dos cámaras al mismo tiempo y ello implica que el mismo no puede versar sino sobre el proyecto tal como fue aprobado en el primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales. Ese ha sido el entendimiento que la práctica legislativa le ha dado a la expresión contenida en la Ley 5ª de 1992. || No cabe, por otra parte, admitir que cuando la Ley, en consonancia con la Constitución, permite la simultaneidad del debate, ello no incluya la votación, de manera que ésta sí estuviese sujeta a la exigencia de la consecutividad, porque eso llevaría al absurdo de que el debate se adelante sobre un texto,

pero que la votación deba realizarse no sobre le [sic] texto que fue objeto de examen y de discusión, sino sobre uno distinto, el que resultare aprobado en la plenaria de la otra Cámara. Ello implicaría, o que en la segunda cámara el texto debería votarse sin previo debate, o que una vez recibido de la plenaria de la otra cámara, debería ser materia de un nuevo debate, con lo cual los debates ya no serían simultáneos sino sucesivos. || Como quiera que la ley permite la simultaneidad de los debates en las plenarias, cuando ello ocurre así, cada una por separado actúa sobre el texto que se aprobó en primer debate y que, entre otras cosas, es el único que puede servir de base para la ponencia para segundo debate. Si en ese trámite se presentan discrepancias entre lo aprobado en una y en otra Cámara, debe acudir al procedimiento del artículo 161 de la Constitución y los textos conciliados por las comisiones designadas para ese efecto serán llevados nuevamente a segundo debate en cada cámara para su aprobación final”.

[49] Estas dos razones son relevantes si se tiene en cuenta que el inciso 5° del artículo 2 de la Ley 1431 de 2011, que modificó el artículo 130 de la Ley 5 de 1992, dispone: “Las actas de las sesiones plenarias [...] deberán ser publicadas en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicará en la página web de cada corporación; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad”. Por tanto, era innecesario y superfluo informar en la plenaria de la Cámara de Representantes que en la plenaria del Senado de la República se había dado cumplimiento a este deber legal.

[50] Esta última circunstancia refuerza la idea de que se presentó un verdadero debate “simultáneo” en las plenarias del Congreso. Otro hecho que lo evidencia fue la reapertura de varios artículos en la plenaria Senado como consecuencia del estudio, discusión y votación de las proposiciones radicadas en la Cámara de Representantes, de tal forma que el texto del proyecto de ley quedara completo con el debate que se había dado, hasta ese momento, en ambas plenarias.

[51] M.P. Diana Fajardo Rivera.

[52] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[53] Sin embargo, la sentencia dispuso que la declaratoria de inexequibilidad prevista surtiría efectos solo a partir del primero (1o.) de enero de dos mil veinte (2020), a fin de que

el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943 de 2018. Además, señaló que los efectos del fallo solo se producían hacia el futuro y que no podían afectarse con la decisión situaciones jurídicas consolidadas. Se determinó, además, que si para el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) no había una nueva ley, se produciría la reviviscencia de las normas derogadas o modificadas por la Ley 1943 de 2018, para que las normas reincorporadas rijan para el período fiscal que inicia el primero (1º) de enero de dos mil veinte (2020).

[54] Artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118 y 119 de la Ley 1943 de 2018.

[55] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[56] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[57] M.P. María Victoria Calle Correa.

[59] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[60] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[61] Este criterio de flexibilidad, en términos de la sentencia C-760/01, "...permite a la Corte entender que aunque la lectura prescrita por la norma orgánica no tiene que ser necesariamente una lectura oral, la misma debe darse efectivamente, o por lo menos debe otorgarse la posibilidad de que se dé. Sin esta lectura no es posible considerar conocido el texto sometido a consideración, conocimiento que se erige en el presupuesto lógico necesario para la existencia del debate, pues como quedó dicho, el desconocimiento del texto a aprobar equivale a la carencia de objeto de discusión o debate. Faltando el debate, la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida, pues como lo ha hecho ver la jurisprudencia de esta Corporación, aun cuando debate y aprobación son etapas identificables del proceso parlamentario, la votación de un texto por parte del Congreso no

es más que la decisión que adopta una mayoría, como conclusión del debate en el cual han participado tanto mayorías como minorías. Así mismo, ha afirmado que la discusión es un aspecto esencial del debate. En virtud de lo anterior, se ve que la votación no puede concebirse independientemente del debate y de la discusión parlamentaria.”

[62] Sobre este particular, pueden consultarse, además, las sentencias C-760 de 2001, C-1039 de 2004 y C-131 de 2009.

[63] Corte Constitucional, C-760/01.