TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-519/23

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2277 DE 2022-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-391 de 2023

La Sala Plena constata que la Sentencia C-391 de 2023 declaró la inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por cuanto encontró que en el trámite legislativo que dio lugar a su aprobación se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política. En consecuencia, dado que la disposición acusada en el expediente D-15216 sub examine ha sido excluida del ordenamiento mediante una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional formal absoluta, corresponde a la Corte estarse a lo resuelto en la referida sentencia C-391 de 2023.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-519 DE 2023

Expediente: D-15.216

Demanda de inconstitucionalidad 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”

Demandantes: Carlos Alberto Ramírez Sarmiento, Andrés Mauricio Conde Toledo y Álvaro Cubillos Ruiz

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas por los artículos 241 y 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

Trámite de admisión

1. 1. El 09 de marzo de 2023, los ciudadanos Carlos Alberto Ramírez Sarmiento, Andrés Mauricio Conde Toledo y Álvaro Cubillos Ruiz presentaron demanda de inconstitucionalidad 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", quienes señalaron que el contenido de la disposición atacada desconoce los artículos 1°, 29, 157, 158, 338 y 359 de la Constitución Política. Para sustentar su argumento, propusieron tres cargos: (i) violación de los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia, de transparencia, de representación democrática, democracia y publicidad; (ii) violación al debido proceso; y, (iii) violación a los principios de legalidad y certeza tributaria.

3. El 25 de abril de 2023, los demandantes presentaron la respectiva subsanación de la demanda respecto al cargo segundo y mediante Auto del 11 de mayo de 2023 se resolvió rechazar el cargo segundo de la demanda.

4. Por último, el 18 de mayo de 2023, los demandantes presentaron recurso de súplica dirigido a la Sala Plena de la Corte en relación con la decisión de rechazo del segundo cargo para que se aceptara. Y mediante Auto 1134 de Sala Plena, del 08 de junio de 2023, se resolvió negar el recurso de súplica en mención.

Solicitud de acumulación de expedientes

5. La jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICETEX presentó el 28 de marzo de 2023 una solicitud de acumulación de procesos. En particular, señaló que están en curso tres demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por lo que solicitó que de conformidad con el artículo 5º del Decreto 2067 de 1991, se acumulen los procesos por la identidad entre la disposición acusada y los cargos de inconstitucionalidad.

6. Mediante Auto 1269, del 21 de junio de 2023, la Sala Plena resolvió negar la solicitud de acumulación.

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

B. Norma demandada

8. A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada:

"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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

TÍTULO VII

OTRAS DISPOSICIONES

(…)

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 (sic) no estén en periodo de amortización.

Hecho generador. El hecho generador de la contribución de que trata este artículo está constituido por el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior en la adjudicación y/o renovación de crédito educativo reembolsable a personas naturales que financien su educación superior a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" (ICETEX), en programas de educación superior, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional y que sus créditos 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."

C. Cargos admitidos

Primer cargo: vulneración a los principios de consecutividad e identidad flexible, unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático

9. Los demandantes estructuran el primer cargo en dos partes. En primer lugar, alegan que la norma vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible. Alegan que, en el proceso de formulación del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, se presentaron falencias. En concreto, sostienen que no se le otorgó la debida atención al primer debate y, más aún, el contenido introducido en dicho artículo carecía de coherencia con la propuesta inicial. Este comportamiento, según los demandantes, llevó a transgredir otro principio vital: el principio de unidad de materia, pues se insertó un asunto que no había sido objeto de debate previo.

10. En segundo lugar, argumentan que la norma enjuiciada viola los principios de unidad de materia, publicidad y transparencia, los cuales derivan, a su vez, del principio democrático. Para ello, señalan que el texto de la norma no había sido discutido anteriormente en las Comisiones Terceras Conjuntas. Este tema, específicamente vinculado al financiamiento de la educación superior y a la creación de una contribución para beneficiarios de créditos del ICETEX, no tuvo relación con el núcleo esencial del proyecto original, lo que, a juicio de los demandantes, infringe la unidad temática establecida en la Constitución Política y, por ende, los principios mencionados.

11. Los demandantes subrayan que este actuar del Congreso no solo va en contra de los principios en mención, sino que, además, erosiona la transparencia y la naturaleza participativa del proceso legislativo.

Segundo cargo: violación a los principios de legalidad y certeza tributaria

12. Los demandantes sostienen que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 infringe el artículo 338 de la Constitución Política. Argumentan que, aunque la medida establecida en el artículo demandado se llama contribución, esta disposición desvía el propósito real de la herramienta tributaria, al señalar como sujetos pasivos a las Instituciones de Educación Superior (IES) y como beneficiarios a estudiantes que financian su educación a través de ICETEX, excluyendo

a aquellos con subsidio de tasa del Gobierno nacional y aquellos sin créditos en proceso de amortización.

13. Afirman que los principios de legalidad y certeza en materia tributaria buscan evitar ambigüedades normativas, prevenir abusos de poder y proteger los derechos ciudadanos. Conforme a los principios en mención, los elementos esenciales de un tributo deben estar claramente delineados por las entidades de representación popular.

14. No obstante, el Artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, al identificarse como una contribución, contradice estos principios al no seguir las directrices del artículo 338 de la Constitución Política. En concreto, señalan que el tributo creado no es una tasa, porque carece del elemento retributivo. Indican que tampoco consiste en una contribución, ya que el contribuyente y el beneficiario no coinciden, contrariando así el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política. Por último, plantearon que a pesar de que se cumplan los criterios fundamentales de un impuesto, la norma infringe el artículo 359 de la Constitución Política al asignar rentas para un propósito específico. Y dadas estas inconsistencias y transgresiones, concluyen que el tributo es inconstitucional.

Pruebas trasladadas

15. En respuesta a lo dispuesto en el ordinal cuarto del auto del 18 de abril de 2023 y el ordinal tercero del auto del 11 de mayo de 2023, la Secretaría General de la Corte efectuó el traslado de pruebas presentadas en el expediente D-15095 para ser incorporadas al expediente el 17 de julio de 2023.

16. La Secretaría General de la Corte proporcionó enlaces electrónicos que contenían oficios enviados por los secretarios generales del Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Junto con los oficios se adjuntaron los antecedentes legislativos del Proyecto de Ley 118/22 Cámara – 131/22 Senado, relacionados con la Ley 2277 de 2022.

E. Intervenciones oficiales

17. Vencido el término de fijación en lista, se recibieron las intervenciones oficiales de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio de Justicia y Derecho, del Ministerio de Educación y en conjunto de la Presidencia de la República, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del ICETEX. Además, se recibió la intervención de varios congresistas.

18. Las intervenciones oficiales propusieron razones comunes para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. A continuación, se resumen los principales argumentos expuestos:

Sobre el cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático

19. La Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación, la Presidencia de la República, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez – ICETEX; y, diferentes Representantes a la Cámara y Senadores de la

República señalaron que el artículo 95 demandado no vulnera los principios invocados.

20. Las entidades señalan en primer lugar que, de acuerdo con los principios de consecutividad e identidad flexible, es necesario que los cambios y adiciones propuestos por los congresistas mantengan coherencia conceptual y jurídica con la razón original y las discusiones del proyecto de ley. En segundo lugar, destacan que los principios de unidad temática y transparencia requieren que todas las cláusulas de una ley estén vinculadas con su temática principal, evitando así alteraciones ocultas que no hayan pasado por un debate democrático. En tercer lugar, argumentan que el artículo en cuestión está en línea con lo discutido en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado. Finalmente, en cuarto lugar, resaltan que la cláusula mantiene coherencia con los objetivos planteados en el proyecto de ley, conectándolo directamente con la inversión en educación superior.

21. Por último, las entidades mencionaron que tras examinar los antecedentes del trámite legislativo del proyecto de ley, no se evidenciaron las supuestas anomalías señaladas por el demandante. Además, sostuvieron que el artículo en cuestión siempre estuvo sujeto a discusión desde el inicio en las sesiones compartidas de las Comisiones de Asuntos Económicos de la Cámara de Representantes y del Senado.

Sobre el cargo por violación a los principios de legalidad y certeza tributaria

23. Tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio de Justicia y del Derecho sostuvieron que la normativa en debate define con claridad todos los componentes de la contribución parafiscal. Enfatizaron que la tarifa, basada en la diferencia entre la tasa de interés pactada por los estudiantes y la variación anual del IPC, no solo es pertinente sino que responde a las demandas actuales del sector educativo, permitiendo que las instituciones educativas cubran la variación en los préstamos otorgados, mejorando así las condiciones para los alumnos. A esta postura se sumaron varios Representantes y Senadores, como Jaime Raúl Salamanca y Daniel Carvalho Mejía, quienes argumentaron que el artículo demandado cumple con las directrices del artículo 338 de la Constitución Política al detallar de forma explícita todos los aspectos de una contribución, tales como el hecho generador y la base imponible. Adicionalmente, subrayaron que el ICETEX, bajo el control de la Junta Directiva liderada por el Ministerio de Educación Nacional, tiene la autoridad para establecer directrices sobre el uso de los fondos, alineándose con la doctrina constitucional que asigna una función complementaria y subalterna de potestad reglamentaria a las entidades administrativas.

F. Intervenciones ciudadanas

24. Vencido el término de fijación en lista, se recibieron siete (7) intervenciones de los ciudadanos Javier Fernando González Mac'Mahón, Pedro Samuel Rojas Neira, Marlly Yaneth Rojas Ortiz (en calidad de Representante Legal de la Fundación Tecnológica Autónoma de Bogotá), Blanca Juliet Rincón Carreño (en calidad de Rectora y Representante de la Fundación Universitaria Luis G. Páez), Sandra Bibiana Castillo Castillo (en calidad de Representante Legal y de Vicerrector Ejecutivo de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior) y Louis Amadeus Arteaga Benavides y Sofía Valentina Hernández Buitrago (en calidad de delegados del colectivo de usuarios "Jóvenes ICETEX"). Los ciudadanos formularon razones comunes para respaldar la inexequibilidad y la exequibilidad de la disposición acusada.

25. A continuación, se resumen los principales argumentos expuestos por los ciudadanos intervinientes.

Sobre el cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático

26. Las ciudadanas Marlly Yaneth Rojas Ortiz,- Blanca Juliet Rincón Carreño,- Sandra Bibiana Castillo Castillo- y Louis Amadeus Arteaga Benavides junto a Sofía Valentina Hernández Buitrago- presentaron ante la Corte peticiones en favor de la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. Alegaron que el proceso legislativo respetó los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia, y los de publicidad y transparencia. Esto se evidenció en la urgencia de obtener recursos adicionales para el bienestar social, especialmente en educación. Sostienen que el artículo discutido no es un asunto independiente o aislado del resto de la reforma. El grupo "Jóvenes ICETEX" pidió que, si se declara la inexequibilidad por razones formales, se delimite el alcance de esa sentencia hasta que el Congreso elabore una nueva legislación al respecto.

27. En contraposición, los ciudadanos Javier Fernando González Mac'Mahón y Pedro Samuel Rojas Neira solicitaron que se declarara la inexequibilidad del artículo cuestionado. Argumentaron que el procedimiento legislativo transgredió los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia y publicidad, ya que el artículo no formó parte del proyecto de ley originalmente propuesto por el Gobierno. Alegaron que no es posible establecer un tributo basándose únicamente en comentarios generales sobre educación. Además, señalaron que el artículo no fue objeto de un debate público, democrático y programado dentro del orden del día para la citación a los congresistas a la Comisión Accidental de Conciliación, la cual representaba la fase final de ese trámite legislativo. Esta omisión resultó en la exclusión de la discusión en el Senado y la Cámara de Representantes, lo cual desconoce el debido proceso legislativo previsto en la Ley 5° de 1992.

Sobre el cargo por violación a los principios de legalidad y certeza tributaria

28. Las ciudadanas Marlly Yaneth Rojas Ortiz-, Blanca Juliet Rincón Carreño-, Sandra Bibiana Castillo Castillo- y Louis Amadeus Arteaga Benavides junto a Sofía Valentina Hernández Buitrago- presentaron ante la Corte peticiones en favor de la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. Argumentaron que el artículo cumple con el principio de legalidad en materia tributaria, detallando aspectos clave del impuesto como el sujeto activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los beneficiarios. Manifestaron que, según el artículo 338 de la Constitución Política, es procedente otorgar a la Junta Directiva del ICETEX la facultad de regular detalles técnicos de la contribución, ya que no significa instaurar un nuevo tributo, sino asegurar su funcionamiento efectivo. Agregaron que algunas ambigüedades en el texto legal no infringen el principio de claridad en los tributos, siempre que estas ambigüedades no sean insuperables o imposibles de resolver.

29. En contraste, Javier Fernando González Mac'Mahón pidió la declaración de inexequibilidad de la norma demandada. Argumentó que dicha norma infringe el principio de legalidad tributaria al no especificar cómo se destinarán los recursos del tributo a los beneficiarios con créditos ICETEX. La norma, según él, no ofrece una fórmula matemática de distribución y omite la explicación sobre la asignación de beneficios entre los estudiantes con créditos

reembolsables del ICETEX. Afirmó que la norma enjuiciada también era contraria al principio invocado, en cuanto estableció que la Junta Directiva del ICETEX determina la distribución de estos fondos dentro de los seis meses siguientes a la reforma, y esta no tiene autorización legal para decidir sobre la distribución de un tributo, competencia que pertenece exclusivamente al legislador.

30. Además, señaló que está incorrectamente definido el hecho generador del tributo, pues el simple hecho de que estas instituciones reciban parte o la totalidad de los pagos de matrícula a través de créditos del ICETEX no indica, en sí mismo, una capacidad económica reveladora.

31. El ciudadano Pedro Samuel Rojas Neira sostuvo que la norma en cuestión transgrede el principio de legalidad. Argumentó que la norma no especifica con claridad el procedimiento para determinar las bases y tarifas de la contribución, otorgando a ICETEX la potestad en asuntos de fiscalización, liquidación y recaudo. Además, señaló que gran parte de los sujetos obligados a contribuir son entidades sin ánimo de lucro destinadas a la educación. Criticó que estas entidades se vean privadas de recursos para abonar una contribución sin obtener a cambio un beneficio directo, contraviniendo así los requisitos esenciales de una verdadera contribución.

G. Concepto de expertos invitados

32. En el término de fijación en lista, se recibieron tres (3) conceptos de expertos, quienes formularon razones comunes para señalar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas. A continuación, se resumen los principales argumentos expuestos:

Sobre el cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático

33. El señor Alfonso Palacios, actuando como experto invitado, conceptuó que el artículo en revisión transgredió los principios invocados. Haciendo referencia al proceso legislativo del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, concluyó que los registros proporcionados por las oficinas generales de la Cámara de Representantes y el Senado no muestran ninguna propuesta referente a una contribución similar a la del artículo demandado. Las menciones a las IES o al ICETEX no sugieren una intención clara de establecer un impuesto en favor de los estudiantes vinculados a esta entidad crediticia.

34. Anotó que, en el acta del Senado sobre el proyecto de ley nro. 131, se incluye la iniciativa del senador Juan Pablo Gallo Maya para añadir un artículo nuevo relativo a la instauración de una contribución destinada a aquellos estudiantes que recurren al ICETEX para financiar su educación superior. Aclaró que los nuevos artículos recibieron aprobación del Senado sin que hubiera debate sobre la contribución y sus componentes; y que en el texto final del Senado, está presente el artículo 95 que establece dicha contribución.

35. El experto indicó que el reporte de ponencia para el debate en la Cámara de Representantes confirma que el contenido es idéntico al presentado en el Senado. Añadió que en la discusión plenaria de la Cámara, los representantes Jaime Raúl Salamanca, Daniel Carvalho, entre otros, propusieron un nuevo artículo que establecía una contribución para

aquellos estudiantes que se financian a través del crédito educativo del ICETEX, y este fue aprobado. Con base en estos hechos, concluyó que no hay discrepancias entre los artículos propuestos y aprobados, y que la única mención relevante al ICETEX durante el primer debate fue sobre una exención para la entidad, sin establecer conexión con la contribución propuesta para las IES.

36. Adicionalmente, concluyó que (i) la contribución establecida en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no estaba en el proyecto original; no hay evidencia de dicha proposición durante los debates en comisiones; y el texto aprobado por estas comisiones no incluyó tal artículo ni algo relacionado; (ii) la norma fue añadida como un artículo nuevo en las plenarias del Senado y de la Cámara; y (iii) no hay evidencia que demuestre una relación entre este nuevo artículo y los temas debatidos en comisiones.

Sobre el cargo por violación a los principios de legalidad y certeza tributaria

37. Juan Rafael Bravo indicó que la norma en cuestión contraviene el artículo 338 de la Constitución Política al calificar como “contribución” lo que, en esencia, es una modificación de un contrato entre el alumno (deudor inicial) y la entidad educativa (nuevo deudor). Esta categorización errónea no respeta la definición constitucional de lo que es una contribución, dado que en este escenario no son los estudiantes quienes contribuyen, sino las instituciones educativas. Adicionalmente, señaló que la base de la carga fiscal se establece como el monto de la matrícula que se paga a las entidades educativas, lo que resulta incongruente, ya que ese monto es la retribución por el servicio brindado por la universidad al estudiante y no la razón que origina la carga fiscal. Agregó que la disposición en debate infringe el artículo 150 de la Constitución Política, ya que no determina que sea responsabilidad del Congreso, mediante una ley, gestionar las modificaciones de contratos ya establecidos.

38. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- solicitó a la Corte que declarara la inexequibilidad de la disposición cuestionada. Argumentó que este artículo vulneraba los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, al no cumplir con los principios de identidad flexible y consecutividad dentro de su trámite legislativo. La ley se tramitó con mensaje de urgencia y el artículo 95 se añadió tras la aprobación del proyecto de ley en la plenaria del Senado, de modo que no siguió el proceso requerido. Además, el informe de conciliación del Senado no mencionó ni consideró el artículo 95, demostrando su inclusión tardía y sin los debates necesarios en las comisiones de las Cámaras.

39. Adicionalmente, sostuvo que el artículo 95 contravino el artículo 338 de la Constitución Política, al no definir claramente el hecho generador de la contribución, ni establecer una relación entre la sujeción pasiva y la contribución. Afirmó que la norma era ambigua y no permitía a los contribuyentes conocer con certeza cuándo se configuraba la obligación tributaria. Esto violaba el principio de certeza tributaria, generando interpretaciones diversas y confusión sobre quiénes y cuándo debían cumplir con la contribución.

H. Concepto de la Procuradora General de la Nación

40. El 04 de septiembre de 2023, la señora Procuradora General de la Nación rindió concepto en cumplimiento de lo previsto en el artículo 275-8 de la Constitución Política y solicitó estarse a lo resuelto en las sentencias que adopten en los procesos D-15095 y D-15127, en

los que pidió declarar la inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.

41. La Procuradora General de la Nación sostuvo que el proceso legislativo no se llevó a cabo correctamente, dado que el artículo 95 en discusión no tiene coherencia con debates anteriores. Indicó también que la normativa no satisface los criterios establecidos para instituir contribuciones, en especial en lo que respecta a la conexión entre quien paga y quien se beneficia. Aunque las IES son quienes contribuyen, son los estudiantes con créditos del ICETEX quienes se benefician. Las IES no reciben un beneficio evidente. La metodología para establecer y distribuir la tarifa es ambigua, dificultando su interpretación y regulación.

42. Por otro lado, sostuvo que no se reconoce en la norma un beneficio indirecto para las IES, dado que los recursos acumulados se destinarán a la mejora de los créditos estudiantiles. Esto podría conducir a una posible discriminación hacia los estudiantes que acceden a créditos del ICETEX, ya que podría resultar más oneroso para las IES atender a dichos estudiantes.

I. Resumen de las intervenciones y los conceptos de expertos

43. A continuación, se presentan dos cuadros, el primero, con el resumen de la opinión de los expertos y el segundo, con el resumen de las intervenciones y concepto de la Procuradora General de la Nación.

Tabla Nº 1: Resumen de los conceptos emitidos por los expertos invitados

No.

Experto

Concepto

Juan Rafael Bravo

Inexequibilidad

2

Alfonso Palacios

3

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Tabla Nº 2: Resumen de las intervenciones y el concepto de la Procuradora General de la Nación

No

Interviniente

Solicitud

1

Javier Fernando González MacMahón

Inexequibilidad

2

Pedro Samuel Rojas Neira

3

Procuraduría General de la Nación

4

Ministerio de Justicia y del Derecho

Exequibilidad

5

Defensoría del Pueblo

6

Ministerio de Educación

7

Presidencia de la República

8

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

9

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez – ICETEX

10

Jaime Raúl Salamanca, Daniel Carvalho Mejía, Jorge Hernán Bastidas Rosero, María del Mar Pizarro García, Andrés Cancimance López, Duvalier Sánchez Arango, Alejandro García Ríos, Jairo Reinaldo Cala, Laura Estefer Fortch Sánchez, Jezmi Lizeth Barraza, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Zabaraín, Wilmer Castellanos Hernández, José Alberto Tejada, Hernando González, Juan Pablo Gallo, Pedro José Suárez Vacca, Gabriel Becerra Yañez, Katherine Miranda y Andrés David Calle Aguas

11

Marlly Yaneth Rojas Ortiz

12

Blanca Juliet Rincón Carreño

13

Sandra Bibiana Castillo Castillo

14

Sofía Valentina Hernández Buitrago

14

. CONSIDERACIONES

Competencia

En virtud de lo previsto en artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse de forma definitiva sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que se trata de una disposición contenida en una ley de la República.

B. Cuestión previa

44. El demandante afirma que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 vulnera los artículos 1°, 29, 157, 158, 338 y 359 de la Constitución Política. Por otro lado, durante el trámite de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia C-391 de 2023 en la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra del mismo artículo demandado en este expediente. Por lo anterior, se hace necesario analizar si existe cosa juzgada constitucional. Para esto, inicialmente se hará un recuento de la jurisprudencia constitucional, para luego proceder a estudiar con detenimiento el caso a la luz de lo enunciado.

La cosa juzgada constitucional. Reiteración de la jurisprudencia

45. De acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política, junto con los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, las decisiones de la Corte Constitucional con relación al control abstracto de constitucionalidad "hacen tránsito a cosa juzgada constitucional". Por este motivo, la Corte, en general, no "puede volver a pronunciarse sobre un asunto ya discutido y decidido". Estas decisiones son inmutables, vinculantes y definitivas, y buscan proteger "la institución jurídico procesal de la cosa juzgada constitucional".

46. La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional tiene categorías claramente distinguibles entre sí: cosa juzgada formal y material, absoluta y relativa, relativa implícita y relativa explícita y, finalmente, aparente. Dada la abundancia de jurisprudencia al respecto, a continuación, se resumen las principales diferencias entre cada una de las categorías referidas:

Por el objeto de control

Cosa juzgada formal:

Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración.

Cosa juzgada material:

Cuando la sentencia previa examinó una norma equivalente a la demandada contenida en un texto normativo distinto. De forma que, aunque se trate de disposiciones diferentes, producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla.

Por el cargo de constitucionalidad

Cosa juzgada absoluta:

Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con la totalidad del bloque de constitucionalidad. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.

Cosa juzgada relativa:

Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional sólo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles.

La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.

Será cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutiva de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados.

Será cosa juzgada relativa implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutiva, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

Cosa juzgada aparente

Ocurre cuando la Corte, “a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutiva de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia”.

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: (i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna. (ii) Cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo sólo se estudió una de las normas contenidas en aquélla. En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión.

47. Por último, la Corte ha admitido que, aun cuando se constate la existencia de cosa juzgada constitucional, será posible reabrir el análisis de constitucionalidad ante la constatación de tres eventos excepcionales que enervan o debilitan la cosa juzgada, estos son: (i) la modificación del parámetro de control, (ii) el cambio en la significación material de la Constitución y (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control. El primer evento, se refiere a aquellos casos en los que la norma constitucional que sirvió de parámetro de control ha sido modificada, bien como resultado de una reforma constitucional, o por efecto de la incorporación de nuevas reglas al bloque de constitucionalidad. El segundo evento, cambio en la significación material de la Constitución, implica la variación del parámetro no por una modificación formal, como en el caso anterior, sino por un cambio en las significaciones constitucionales que inspiraron el primer control; esta hipótesis se deriva del reconocimiento de que la Constitución es un texto vivo cuyo significado puede cambiar como resultado del "carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país". El tercer evento, la variación del contexto normativo del objeto de control, supone que el contenido normativo previamente juzgado haya sido modificado, o que el ordenamiento en el que se inscribe haya variado de forma que incidió en el alcance de la norma originalmente juzgada.

48. Es importante destacar que el impacto de la cosa juzgada varía según la decisión previamente tomada. Si la decisión fue de inexequibilidad, la Corte tendrá que rechazar la demanda o estarse a lo resuelto en la sentencia que decidió la inexequibilidad, dado que no existe un asunto a revisar.

Análisis del caso concreto

49. La Sala Plena constata que la Sentencia C-391 de 2023 declaró la inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por cuanto encontró que en el trámite legislativo que dio lugar a su aprobación se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política. En consecuencia, dado que la disposición acusada en el expediente D-15216 sub examine ha sido excluida del ordenamiento mediante una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional formal absoluta, corresponde a la Corte estarse a lo resuelto en la referida sentencia C-391 de 2023.

. DECISIÓN

RESUELVE

ÚNICO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-391 de 2023, que declaró "INEXEQUIBLE el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 por las razones expuestas en esta decisión."

Notifíquese, 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

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General