



## COMUNICADO 29

Septiembre 7 y 8 de 2022

**SENTENCIA C-314 de 2022**

**M.P. Diana Fajardo Rivera**

**Expediente: D-14450**

**Norma acusada:** Ley 2155 de 2021, “[p]or medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCLUYÓ QUE EN EL TRÁMITE DE EXPEDICIÓN DE LA LEY 2155 DE 2021, DE INVERSIÓN SOCIAL, SE GARANTIZARON LOS PRINCIPIOS Y REGLAS INVOLUCRADOS EN LA PUBLICACIÓN DEL INFORME DE PONENCIA PARA QUE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DISCUTIERA Y APROBARA ESTE PROYECTO EN SEGUNDO DEBATE**

### 1. Ley objeto de revisión constitucional

La demanda recayó sobre la Ley 2155 de 2021,<sup>1</sup> en su integridad, razón por la cual no será reproducida en este comunicado.

### 2. Decisión

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

### 3. Síntesis de la providencia

3.1. La Sala Plena resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Germán Navas Talero contra la Ley 2155 de 2021, porque, en su concepto, el Congreso de la República incurrió en vicios de procedimiento en el trámite adelantado para su formación. En particular, el accionante indicó que durante el segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes se quebrantaron los principios de publicidad y consecutividad, violando así lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 157 de la Constitución.

3.2. El demandante cuestionó que los tres (3) informes de ponencia presentados para adelantar el segundo debate ante la plenaria de la

---

<sup>1</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2155\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2155_2021.html).

Cámara de Representantes se hayan publicado oficialmente con 15 horas (aproximadamente) de anticipación a la celebración del mismo, tiempo que, en su concepto, no garantizó el *conocimiento* del proyecto de ley para adelantar un *debate* serio e informado, con mayor razón si se tiene en cuenta el alto contenido tributario de la propuesta legislativa. En esta dirección, destacó que el 6 septiembre de 2021 sobre las 6:00 p.m. se efectuó la publicación de los referidos informes, mientras que la sesión para discusión y aprobación se llevó a cabo el día siguiente, 7 de septiembre de 2021, a partir de las 9:00 a.m.<sup>2</sup>

3.3. Teniendo en cuenta lo anterior el demandante indicó que, aunque formalmente la publicación de los informes de ponencia fue previa a la plenaria, como lo exige la Constitución, no satisfizo la finalidad sustancial que a ella va aparejada, esto es, el *conocimiento* del objeto del debate, por lo cual se vulneró el principio de publicidad. Precisó que esta situación, además, afectó el principio de consecutividad, según el cual para que un proyecto se convierta en Ley debe -entre otros requisitos- haberse aprobado en las respectivas comisiones constitucionales permanentes y en las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En su criterio, esta exigencia no se cumplió, pues la falta de *conocimiento* del objeto del debate impidió su realización y afectó su aprobación, en razón a que imposibilitó la conformación de la voluntad democrática del Legislador.

3.4. Previa verificación de la aptitud de la demanda, cuestionada parcialmente por uno de los intervinientes dentro del proceso, la Corte Constitucional indicó que no existe un criterio *preciso* ni en la Constitución ni en la Ley orgánica No. 5 de 1992 -con carácter de parámetro- que indique cuál es la anticipación con la que debe publicarse el informe de ponencia para entender satisfecho el requisito de publicidad. Lo anterior, puntualizó, no apunta a que no pueda efectuarse un control de constitucionalidad que permita establecer fundadamente qué es lo *razonable* en estos casos, análisis que debe partir de las finalidades que subyacen a la consideración del principio de publicidad como uno de los pilares del proceso legislativo, *deliberativo* y *público*, diseñado por el Constituyente.

3.5. En esta dirección, la Sala Plena concluyó que no se había violado el principio de publicidad respecto al informe de ponencia, en razón a que el *contexto* del trámite legislativo evidenció que, en efecto, a los y las representantes a la Cámara, integrantes de los partidos mayoritarios y -especialmente- de los minoritarios, se les garantizaron las condiciones para conocer del proyecto de ley. Para soportar esta afirmación señaló que algunos criterios, sin ánimo de taxatividad o exhaustividad, permitían

---

<sup>2</sup> De conformidad con la información allegada al trámite constitucional, luego del llamado a lista y verificación del quorum, la sesión inició aproximadamente a las 10:00 a.m.

examinar la situación en esta oportunidad, tales como (i) la etapa o momento del procedimiento de formación de la ley; (ii) el tipo de ley de que se trate y, por lo tanto, las necesidades particulares que conforme a lo dispuesto por el Constituyente y el legislador orgánico requieran ser observadas; (iii) el contenido particular del proyecto, para establecer si se acentúa la rigurosidad de las condiciones para adelantar el trámite, como ocurre en materias tributarias; (iv) la extensión del proyecto; y (v) las circunstancias de publicidad de debates anteriores que permitan determinar, en mayor o menor grado, el conocimiento del proyecto por parte de quienes participan en la etapa subsiguiente.

3.6. Al amparo de lo anterior se destacó que el contenido, especialmente tributario en la Ley 2155 de 2021 exigía un control más intenso en esta oportunidad, a partir del principio de que *no hay tributación sin representación*. Bajo dicho tamiz, sin embargo, la Sala encontró que (i) la plenaria de la Cámara de Representantes decidió, por mayoría, no aplazar la sesión del 7 de septiembre de 2021. Esta decisión se adoptó luego de una proposición de aplazamiento realizada por el representante Mauricio Andrés Toro, sometida a *debate y aprobación*; (ii) no se evidenció que esa votación mayoritaria hubiera implicado un desconocimiento *arbitrario* de las *minorías* en el Congreso, dado que (ii.1) durante el primer debate conjunto en las comisiones respectivas, el proyecto de ley fue ampliamente conocido no solamente por quienes integraban las comisiones sino por los miembros, en general, del Congreso de la República, como de ello dan cuenta las varias proposiciones de representantes a la Cámara que, sin ser parte de las comisiones que lo estudiaban, radicaron proposiciones.

3.7. Aunado a lo expuesto, (ii.2) el texto de lo aprobado en el primer debate conjunto -con 55 artículos- se conoció desde el 25 de agosto de 2021, y para la ponencia mayoritaria que finalmente se tramitó, los cambios se cifraron en 10 artículos a modificar y 6 artículos nuevos; (ii.3) en el marco de la plenaria ante la Cámara de Representantes los partidos minoritarios, a través de sus representantes, radicaron un número importante de proposiciones, las cuales, en los casos en los que no se dejaron como constancia dado el retiro de la sesión, se discutieron y sometieron a votación; y, (ii.4) los partidos minoritarios presentaron ponencias negativa y alternativa para el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, actuación que, además, se inscribe en el régimen de bancadas previsto en la Constitución.

3.8. En las condiciones descritas, la Sala Plena afirmó que no existían razones para sostener que se obstaculizó la conformación de la voluntad democrática del Congreso de la República durante el segundo debate, pues la publicidad del informe de ponencia, en las condiciones legislativas descritas, llevaba a afirmar que se dieron las condiciones para

garantizar el conocimiento del proyecto. Con fundamento en esta premisa, se indicó que tampoco se lesionó el principio de consecutividad, pues no se encontraron razones para sostener que la aprobación del proyecto de ley se dio sin sujeción a los parámetros constitucionales.

3.9. De otro lado, la Sala Plena descartó la posibilidad propuesta por el Ministerio Público de aplicar a la publicidad del informe de ponencia la misma regla prevista para la publicación del informe de conciliación (contenida en el inciso 2º del artículo 161 de la Constitución), porque, de manera principal, los momentos en los que cada uno de ellos se presentan no son equiparables. En principio, el conocimiento de un proyecto de ley al conformarse una comisión de conciliación es mucho más robusto que al adelantarse cada uno de los cuatro (4) debates que deben tramitarse para la aprobación de una ley como la analizada en este caso.

3.10. Por último, la Sala Plena reiteró en esta decisión la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional alrededor del carácter *deliberativo* y *público* del trámite legislativo, y destacó que las mesas directivas de cada una de las células legislativas, así como los y las integrantes del Congreso de la República, están vinculados al cumplimiento de los principios y reglas -bajo el principio de *instrumentalidad*- que permiten la configuración de la voluntad democrática del Legislador, no solo por su importancia en términos de legitimidad del órgano representativo sino porque la presunción de constitucionalidad que recae sobre las decisiones legislativas adoptadas por el Congreso de la República proviene, principalmente, de la riqueza epistémica que brinda el debate colectivo. Por lo tanto, guardar en debida forma el escenario deliberativo con sujeción a principios y reglas constituye un ingrediente esencial de la institucionalidad.

#### 4. Aclaración de voto

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclaró su voto. El magistrado **ALEJANDO LINARES CANTILLO** y la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron aclaración de voto.

En su aclaración de voto, el magistrado **José Fernando Reyes** sostuvo que el principio de publicidad del procedimiento legislativo tiene una conexión estrecha, directa e indisoluble con la democracia deliberativa. Por esa razón, indicó que la regla de publicación del día anterior de un informe de ponencia debe ser analizada en cada caso concreto. Cuando la publicación de un proyecto o informe de ponencia se realiza el día anterior, pero, en realidad, antecede solo unas cuantas horas al debate legislativo, no se puede afirmar que hubo una adecuada publicación que permitiera la difusión de la información y la preparación

suficiente de un intercambio parlamentario deliberativamente cualificado. De manera que el control judicial de la discusión parlamentaria debe ser concreto y desplegar todas las premisas deliberativas e indicar que unas cuantas horas no son suficientes para que ocurra un verdadero debate sobre una norma que involucra varias disposiciones tributarias.

Según el magistrado, algunas de esas cuantas horas pudieron trascurrir en un día previo. Pero de allí no se deriva que la mera satisfacción de la regla del día previo sea suficiente para considerar que deliberativamente hubo condiciones de publicidad y consecutividad de una ley, como la Ley 2155 de 2021. De manera que no se trata solo de publicar nominalmente el día anterior sino de que esa antecedencia permita una verdadera publicidad, un conocimiento material y real del estado del trámite legislativo, la consulta de los intereses comprometidos y la preparación de un posicionamiento parlamentario sólido.

Asimismo, cuando se trata de normas tributarias, el magistrado Reyes afirmó que esa materia (tributaria) refuerza los requerimientos tanto de representación (*no taxation without representation*) como las exigencias deliberativas. En esos casos, la flexibilización de los requisitos para la adecuada deliberación del Congreso de la República puede dejar sin efecto útil la propia jurisprudencia constitucional que sugiere un control judicial mínimo de esa deliberación y la centralidad del principio de deliberación en la democracia.

Finalmente, el magistrado Reyes reiteró que tanto en una democracia representativa como en una deliberativa es imprescindible proteger los derechos de las minorías durante el trámite parlamentario. Eso se refleja tanto en la posibilidad de presentar las opiniones dentro de un debate pausado como en la consideración material de esas opiniones con independencia de que posteriormente ocurra una votación que le confiera la última palabra a una visión mayoritaria. El punto es que haya una igual oportunidad de debatir, intercambiar posturas y que estas sean consideradas de manera respetuosa e igualitaria.

#### **SENTENCIA C-315 de 2022**

**M.P. Natalia Ángel Cabo**

**Expediente D-14647**

**Norma acusada: Ley 2023 de 2020 (Arts. 4, 6, 7 y 8)**

**CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL UNA SERIE DE ELEMENTOS (HECHO GENERADOR, SUJETO PASIVO, BASE GRAVABLE Y TARIFA) DE LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN, POR CUANTO RESPETAN LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA**