

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### SENTENCIA C-034 de 2024

**Expediente:** D-15.171

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2277 de 2022, «por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones»

Magistrada ponente:  
**Cristina Pardo Schlesinger**

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

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

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Miguel Uribe Turbay demandó la totalidad de la Ley 2277 de 2022, «por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones», por vicios formales en su producción legislativa.

2. En la demanda se formularon cuatro (4) cargos en donde se señaló la violación de varias normas de la Constitución Política y de la Ley Orgánica 5ª de 1992 que contiene el Reglamento del Congreso (en adelante, la LORC). En el cargo primero se acusó la violación del artículo 157 superior y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la mencionada ley orgánica. En el segundo se señaló la vulneración del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la LORC. En el cargo tercero se adujo la violación

de los artículos 144 y 149 de la Carta Política. Finalmente, en el cargo cuarto se alegó la transgresión del artículo 161 de la Constitución Política y del artículo 187 de la LORC.

**3.** Mediante Auto del 14 de marzo de 2023, la magistrada ponente anunció que, salvo el cargo tercero, los demás cargos de la demanda cumplieron con los requisitos legales y jurisprudenciales para su admisión. La inadmisión del cargo tercero se fundó en su carencia de certeza y pertinencia. Esto por cuanto, en criterio del despacho sustanciador, la demanda no habría explicado por qué las «Reuniones de Ponentes» en que habrían participado congresistas de distintos partidos de Gobierno para discutir la procedencia o no de las proposiciones presentadas o las modificaciones del texto legislativo a debatir, correspondían a reuniones con el carácter de sesiones del congreso (CP, artículo 144) o a reuniones dirigidas al ejercicio de la función legislativa (CP, artículo 149). Así, la magistrada sustanciadora advirtió que cualquier reunión sostenida entre congresistas, en donde se discutieran asuntos de la agenda legislativa, no podría necesariamente asimilarse a una sesión formalmente dirigida al desarrollo de la actividad legislativa.

Por lo señalado, la magistrada sustanciadora le dio al demandante el término de ley para que corrigiera el cargo tercero de la demanda; término este que transcurrió en silencio.

**4.** Con ocasión de lo anterior, mediante Auto del 24 de marzo de 2023 el despacho sustanciador dispuso la admisión de los cargos primero, segundo y cuarto de la demanda y el rechazo de su cargo tercero. Así mismo, se dispuso que, una vez dicha providencia cobrara firmeza, se diera cumplimiento a lo previsto en los numerales del Auto del 14 de marzo, relativos al trámite inicial de la demanda. En este orden, la Secretaría General procedió a «OFICIAR a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, en el término de 10 días luego de la notificación de la presente providencia: (i) env[ieran] en medio magnético todas las gacetas en las que const[ara] el trámite legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 2277 de 2022; (ii) inform[aran] en qué vínculo(s) de internet p[odrían] verse los videos de las diferentes sesiones del Congreso de la República en los que const[ara] el trámite legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 2277 de 2022; y (iii) env[ieran] copia de todas las proposiciones que se hicieron durante el trámite legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 2277 de 2022, [informando] en qué apartes de las gacetas y/o de los videos de las sesiones legislativas fueron debatidas y decididas cada una de ellas». Además, se ordenó que, una vez se hubieran recibido las mencionadas pruebas, se procediera a fijar en lista el proceso por el término de diez días, a fin de permitirle a los ciudadanos defender o atacar la constitucionalidad de la ley demandada; y que, simultáneamente a la mencionada fijación, se corriera traslado a la señora procuradora general de la Nación, para que esta rindiera

el concepto de su competencia. También se dispuso la comunicación del proceso al presidente de la República, al presidente del Senado, al presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para que, si así lo consideraban, intervinieran en el proceso dentro de la oportunidad legal. Finalmente, se invitó a intervenir a varios centros educativos y organizaciones académicas<sup>1</sup>.

5. Las pruebas ordenadas a los secretarios de cada cámara legislativa se terminaron de recibir el ocho (8) de agosto de 2023.

## II. LA DEMANDA

### 6. EL CARGO PRIMERO

6.1 En el cargo primero se acusó la violación del artículo 157 superior<sup>2</sup> y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la LORC<sup>3</sup>, acusando la supuesta transgresión del principio democrático y de los principios de

---

<sup>1</sup> Se invitó a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá), a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia (Seccional Bogotá), a la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, a la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT (sede principal, en Medellín); al Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

<sup>2</sup> **Constitución Política, Artículo 157.-** «Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.»

<sup>3</sup> **LORC, Artículo 158. Discusión sobre la ponencia** - «Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión. Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión. En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan» // **Artículo 159. Ordenación presidencial de la discusión.** - «Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.» // **Artículo 176. Discusión.** - ««Artículo modificado por el artículo 16 de la Ley 974 de 2005. El nuevo texto es el siguiente» El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento. Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.» // **Artículo 185. Procedimiento similar.** - «En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate.»

instrumentalidad de las formas, publicidad y consecutividad en el trámite legislativo de la Ley 2277 de 2022.

**6.2** En este sentido, se señaló que el principio de instrumentalidad de las formas encuentra fundamento en el artículo 228 superior; norma que prevé que el derecho procesal se encuentra al servicio del derecho sustancial. Luego se indicó que, en todas las etapas del proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley 2277 de 2022, se habría incurrido en un vicio que impidió «una discusión juiciosa, un debate claro en cumplimiento de garantías completas y transparentes y [...] una votación con la consciencia [...] (sic)». En este orden, se señaló que, aunque el principio de publicidad debe cumplirse durante la integridad del proceso legislativo, en el trámite de la Ley 2277 «no se contó con las garantías suficientes mucho menos idóneas que permitieran un debate a la altura de la complejidad de la temática que se estaba discutiendo (sic)».

**6.3** En demostración de lo anterior, la demanda trascibió lo que serían varias intervenciones en el Congreso dentro del trámite legislativo de la Ley 2277. Así, se sostuvo que dichas intervenciones demostrarían que «distintos congresistas [habrían] dejado constancias públicas sobre los vicios en el procedimiento e irregularidades en la forma de conducir el debate que conllevaría a la aprobación de la Reforma Tributaria».

**6.4** Más concretamente, la demanda señaló que en el debate en plenarias a que se refiere el numeral 3 del artículo 157 superior no se habría cumplido con lo señalado en las normas orgánicas invocadas. Esto, por cuanto que, aunque diversos congresistas de ambas cámaras les habrían manifestado a sus respectivas mesas directivas la necesidad de que algunos o todos los artículos del respectivo proyecto de ley fueran votados de manera individual y no en bloque con otros, ello no habría sido atendido bajo el pretexto de que, con arreglo a lo previsto en el artículo 158 de la LORC, la obligación de votar artículo por artículo solo aplicaría para el primer debate en las comisiones pero no para los segundos debates ante las plenarias, dentro de las cuales la votación podría hacerse en bloque.

**6.5** Para la demanda, sin embargo, la mencionada decisión de las mesas directivas del Legislativo habría desconocido que «el artículo 158 de la [LORC], faculta a los miembros a solicitar que el debate sea dirigido artículo por artículo si hubiere necesidad». En apoyo de esto, la demanda señaló que en el trámite del respectivo proyecto de ley -particularmente en la fase del segundo debate- se habría pasado por alto que: (i) los artículos 159 y 176 de la LORC establecerían, como función del presidente de cada cámara legislativa, la ordenación del debate del proyecto artículo por artículo cuando ello fuera solicitado por cualquier miembro del Congreso «para mayor claridad en el debate» (la subraya es del texto citado); y (ii) en el artículo 185 de la LORC se dispone que «en plenaria se podrá entender y aplicar el procedimiento similar a aquel surtido en comisiones, ejemplo

de ello, la prerrogativa conferida a los representantes electos de solicitar la discusión y votación individual de los artículos».

**6.6** A continuación, en una argumentación diferente de la señalada en los numerales 6.1-6.5 *supra*, la demanda se detuvo en una explicación jurisprudencial de la relevancia del principio de publicidad dentro del trámite legislativo. A partir de esta, se concluyó que el principio de publicidad «debe ser contemplado en dos sentidos: en primer lugar, debe ser examinado internamente por los congresistas que, en una labor responsable con la toma de decisiones que afectaran al resto del país, deben conocer los texto[s] sobre los cuales se debate y que posteriormente serán aprobados; y, en segundo lugar, la publicidad debe ser entendida como la obligación de mantener al pueblo informado, brindando el conocimiento completo y veraz sobre las decisiones que van a afectar el desarrollo normal de la vida privada y, en consecuencia, de la colectividad (sic)».

**6.7** En este último sentido, sin embargo, la demanda adujo que el trámite legislativo de la Ley 2277 no habría respetado el principio de publicidad que prevé el artículo 157 superior. Como prueba de esto, la demanda transcribió lo que sería una intervención del mismo demandante (que ostenta la condición de senador de la República), en donde le habría manifestado al presidente del Senado que, entre la publicación del articulado del respectivo proyecto de ley y el inicio del debate, no habría existido el tiempo necesario para su adecuado conocimiento por parte de los congresistas; y que, por lo tanto, habría sido necesario el aplazamiento de la discusión. De acuerdo con la demanda, tal posposición del debate habría sido negada por el presidente del Senado «bajo el argumento que el texto ya se encontraba publicado y por consiguiente se estaba cumpliendo con todas las garantías (sic)». A partir de esto, la demanda adujo que «en el debate hubo una innegable violación de las garantías fundamentales para el debate (sic), y de la publicidad que constitucionalmente se requiere para temas no menores que se discuten en el Congreso de la República y que, en particular dada la extensión del articulado y la magnitud de las proposiciones hechas a cada artículo en específico por parte de los distintos partidos políticos, se tornaba imperioso que se brindara el tiempo suficiente y razonable para que cada uno de los allí presentes [...] pudieran tener la oportunidad de disfrutar lo que el Principio de Publicidad supone, que no es más que poder conocer e interiorizar aquello que es objeto de debate, de manera que, posteriormente, este mismo hubiese podido ser enriquecido y la decisión que se tomase como resultado no fuese un tema de azar, sino de absoluta previsibilidad, planeación, buena fe, moralidad y ponderación del interés general sobre el particular (sic)».

**6.8** En refuerzo de lo anterior, la demanda citó un aparte de lo que sería una entrevista periodística al senador Gustavo Bolívar en la plataforma de Spotify y señaló que, en esta, el entrevistado habría dicho que, para el

trámite de la Reforma Tributaria, la estrategia de la bancada de Gobierno habría consistido en «aprobarla esta semana y como sea la sacamos».

**6.9** Finalmente, sobre el principio de consecutividad, se sostuvo que «tal fue la gravedad de la omisión de la publicidad que inevitablemente el principio de consecutividad se vio no sólo afectado, sino totalmente ignorado en el proceso legislativo [...] (sic)». Así, tras citar una jurisprudencia según la cual «[u]na vulneración de tal entidad al principio de publicidad, comporta al mismo tiempo, la violación del principio de consecutividad»<sup>4</sup>, la demanda indicó que «en el trámite legislativo de la Ley 2277 de 2022, no se garantizó el principio de consecutividad, en la medida en que de las 909 proposiciones que se presentaron entre el 8 de agosto (un día antes del primer debate en comisiones terceras conjuntas) y el 6 de octubre (fecha en la cual se dio el primer debate de la Ley 2277 de 2022), 6 de ellas no fueron discutidas en primer debate y quedaron como constancia, las demás no fueron debatidas en comisión, ni en el informe de ponencia para plenaria quedaron consignadas las razones de su rechazo». En otras palabras, se indicó que «en el desarrollo de las sesiones conjuntas de las comisiones terceras ocurrió una directa vulneración del principio de consecutividad, en tanto: i) no sometieron a debate la totalidad de proposiciones presentadas, ii) no fueron sometidas a votación y iii) en el informe de ponencia para segundo debate no fueron consignadas las razones del su rechazo». Sobre este punto, la demanda finalizó señalando que el mismo demandante Uribe Turbay «personalmente suscrib[ió] más de cuarenta (40) proposiciones, las cuales no fueron objeto de siquiera lectura, mucho menos de discusión o de justificación en su rechazo por parte del Gobierno Nacional [y que lo que] [probaría] [...] la ausencia de cumplimiento de las disposiciones legales asociadas a las proposiciones es que de haberse dado lectura a las proposiciones, el debate hubiera tenido que primero agotar las proposiciones de eliminación y con posterioridad las modificatorias, lo cual se reitera no se hizo (sic)».

## 7. EL CARGO SEGUNDO

**7.1** En el cargo segundo se señaló la vulneración del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la LORC<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El actor dijo citar la Sentencia C-481 de 2019, MP Alejandro Linares Cantillo.

<sup>5</sup> **Constitución Política, Artículo 160.-** «Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente. <Inciso Adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.» // **LORC, Artículo 94.- Debates.** <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1621 de 2013. El nuevo texto es el siguiente: «El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate

**7.2** En sustento de tal acusación, la demanda hizo varias reflexiones generales sobre la importancia del debate en el trámite de producción legislativa y adujo que su ausencia o insuficiencia «afecta los principios de consecutividad y unidad flexible». Luego se citaron unos apartes de la jurisprudencia de la Corte sobre el texto del artículo 94 de la LORC, relativo al «sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver [cada célula del Legislativo]».

**7.3** Con fundamento en lo recién expuesto, en el mismo sentido de lo señalado en los numerales 6.6-6.9 *supra* del cargo primero, la demanda señaló que, no obstante, «en el trámite del proyecto que hoy constituye la Ley 2277 de 2022, especialmente en el caso de las proposiciones y ponencia que debieron “someterse” a discusión, esto no sucedió». Así, se sostuvo que: (i) «el texto para estudio en primer debate del proyecto de reforma tributaria contaba aproximadamente con mil cuatrocientos ocho (1408) páginas<sup>6</sup> [y que] [c]ada página tiene en promedio doscientos (200) caracteres, lo cual implica que el proyecto (ponencia con proposiciones) conta[r]a con doscientos ochenta y un mil seiscientos (281600) caracteres»; (ii) «una persona promedio lee en un minuto hasta ciento treinta (130) caracteres (sic)<sup>7</sup>»;<sup>8</sup> que, en consecuencia, (iii) «[l]os miembros de las comisiones terceras de Cámara y de Senado necesitaron dos mil ciento sesenta y seis (2166) minutos o treinta y seis (36) horas ininterrumpidas para leer la ponencia y cada una de las proposiciones para debatir con suficiencia la reforma tributaria»; y (iv) que, sin considerar que entre la radicación de la ponencia y el primer debate sólo habrían transcurrido 35 horas, por lo que «el escaso tiempo del que disponían los H. Congresistas constituye evidencia concreta, clara e irrefutable, de la imposibilidad absoluta de leer las proposiciones y la ponencia». En este sentido se señaló que la situación descrita «dista mucho de ser un mero vicio de forma, puesto que, como consecuencia de ell[o], los congresistas no pudieron representar adecuadamente al pueblo que los eligió [...]»; e insistió en que lo que habrían forzado las mesas directivas del Congreso fue una evasión o

---

empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada.» // **Artículo 175. Contenido de la ponencia.** En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.»

<sup>6</sup> Si se cuenta cada una de las proposiciones como de una página, aunque muchas de ellas tenían una extensión muy superior.

<sup>7</sup> ¿A qué velocidad leemos? Revista Muy Interesante. Disponible el 30 de enero de 2023 en <https://www.muyinteresante.es/curiosidades/16573.html>.

<sup>8</sup> Al parecer, el demandante confunde las nociones de carácter y de palabra. En el vínculo de la publicación citada por el demandante se lee que «una tasa "adecuada" de palabras leídas por minuto en voz alta está entre 100 y 130 palabras. La lectura silenciosa es más rápida, y suele desarrollarse a un ritmo de 200 palabras por minuto». Cabe mencionar que, en escritura, los «caracteres son las letras, cifras, signos de puntuación e ideogramas—en aquellos sistemas de escritura que sean ideográficos» (Ver: <http://www.glosariografico.com/caracter>). Es decir, por lo general, las palabras se conforman por la combinación de distintos caracteres.

insuficiencia del debate democrático, en violación de los derechos de las minorías representadas por los partidos de oposición.

## 8. EL CARGO CUARTO<sup>9</sup>

**8.1** En el cargo cuarto de la demanda se acusó la transgresión del artículo 161 de la Constitución Política<sup>10</sup> y del artículo 187 de la LORC<sup>11</sup>.

**8.2** En sustento de lo anterior, la demanda primero se refirió a las funciones de las comisiones de conciliación del Congreso y, en este sentido, explicó que «cuando surjan discrepancias entre las cámaras en relación con un proyecto de ley, se conformarán comisiones accidentales constituidas por miembros de ambas Cámaras, que tendrán como función preparar el texto final para la consideración en las plenarias». Se indicó, además, que con arreglo a lo previsto por el artículo 187 de la LORC, «en la conformación de esas Comisiones de Conciliación existe una obligación legal para la Mesa Directiva de garantizarle a todos los sectores, y más a la oposición, su participación en las comisiones accidentales». Y se señaló que, en este orden, «una irregularidad en [la] conformación [de las comisiones de conciliación] puede constituir un vicio de procedimiento en la formación de la ley, que sin lugar a dudas deriva en su inexecutable (sic)».

**8.3** Dicho lo anterior, se señaló que el cuatro (4) de noviembre de 2021, el propio demandante «radicó una comunicación ante la Mesa Directiva, tanto de Senado como de Cámara de Representantes, en la que solicitaba la inclusión de los miembros de todos los sectores, incluyendo a los de la oposición, de manera que fuesen incluidos como miembros de la Comisión de Conciliación encargada de unificar los textos de la Reforma Tributaria». Y se prosiguió indicando que, no obstante, las mesas directivas «solo nombraron miembros de los partidos de Gobierno [pues] [p]or el lado de la Cámara de Representantes fueron elegidos Jorge Hernán Bastidas (Colombia Humana) y Álvaro Henry Monedero (Partido Liberal). Mientras que, por el lado del Senado, se seleccionó a Clara López (Pacto Histórico) y Juan Diego Echavarría (Partido Liberal)»; hecho que, además de

---

<sup>9</sup> El cargo tercero de la demanda fue rechazado mediante Auto del 24 de marzo de 2023, que quedó en firme el 31 de ese mes y año, sin que se presentara recurso de súplica contra el mismo (ver 4 *supra*).

<sup>10</sup> **Constitución Política, Artículo 161.-** <Artículo modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.>

<sup>11</sup> **LORC, Artículo 187. Composición.** <Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005. Rige a partir del 19 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente: «Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.»>

contrariar el ordenamiento, representaría un atentado contra el pluralismo político.

### III. INTERVENCIONES

9. Intervinieron oportunamente (i) la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, (ii) el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña; (iii) el Colectivo de Abogadas y Abogados «José Alvear Restrepo»; y (iv) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### 9.1 La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República<sup>12</sup>

9.1.1 La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó la exequibilidad de la Ley 2277 de 2022. En ese sentido, primero hizo referencia a la importancia de la reforma tributaria, indicando que los niveles de pobreza monetaria en Colombia serían «sistemáticamente altos»; y que, además, se han visto agravados por la pandemia del Covid-19. Indicó también que, desde que se tiene registro, la «brecha entre las zonas urbanas y rurales ha sido mayor en términos de pobreza multidimensional que de pobreza monetaria»; situación que «refleja la ausencia de provisión de bienes públicos en las áreas rurales».

9.1.2 Luego, sostuvo que la Corte debería inhibirse de abordar el fondo de la demanda. Así, señaló que la demanda no habría cumplido con el requisito de claridad toda vez que «el escrito no tiene una continuidad que permita comprender la demanda y su justificación». También indicó que tampoco se habría cumplido con el requisito de certeza pues algunos de los argumentos presentados habrían sido producto de la extracción de información proveniente de redes sociales, fuentes por notas de prensa o plataformas digitales, que no podrían servir de fundamento para acreditar vicios en el trámite del proyecto. Así mismo, añadió que los cálculos relacionados con la velocidad de lectura de los congresistas no constituirían «argumentos jurídicos serios, reales, existentes y conectados con el texto de la norma acusada».

9.1.3 Sin perjuicio de lo anterior, la mencionada entidad gubernamental se pronunció sobre el fondo de los cargos. Así, para el **cargo primero**, relativo a la vulneración del artículo 157 superior, expresó que se habrían cumplido todos los requisitos de dicha disposición, pues el proyecto fue «publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, [...] fue aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara [y que] [a]sí mismo, fue aprobado en cada Cámara en segundo debate y obtuvo la sanción del Gobierno el 13 de diciembre de 2022 (sic)». En ese orden, frente a la vulneración a los artículos 158, 159, 176 y 185 de la LORC, indicó que la solicitud para que la votación

---

<sup>12</sup> Intervino el ciudadano Vladimir Fernández Andrade, en su condición de secretario jurídico de la Presidencia de la República."

del proyecto de ley fuera artículo por artículo no tendría un carácter imperativo. En apoyo de esto último, invocó el principio de instrumentalidad de las normas para expresar que, según la jurisprudencia constitucional, los «requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen». Y concluyó indicando que «solo las violaciones a la LORC que impliquen también violaciones de la Carta pueden ser calificadas de vicios de inconstitucionalidad».

**9.1.4** En relación con el **cargo segundo**, relativo a una vulneración del artículo 160 superior, en lo atinente a la necesidad de dar el debate para que se cumpla con la garantía de contar con el tiempo razonable, manifestó que: (i) la publicación del proyecto de ley habría sido el ocho (8) de agosto de 2022; (ii) la publicación de la exposición de motivos habría ocurrido el doce (12) de agosto de ese mismo año; y (iii) que la primera ponencia se habría publicado el cuatro (4) de octubre de la misma anualidad. Y con base en lo anterior, se señaló que ello demostraría la existencia de una ilustración suficiente sobre el proyecto de ley. De igual forma, consideró que, en el presente caso, debería darse aplicación del principio *in dubio pro legislatoris*, según el cual «la Corte no [podría] determinar la forma, calidad, o suficiencia del debate»; y que, en caso contrario, se estaría obrando en detrimento de la creatividad parlamentaria y la flexibilización del debate. Así, concluyó afirmando que no se habría configurado ninguna irregularidad que generara una afectación «contundente [sobre] la apropiación del conocimiento del proyecto por parte de los congresistas».

**9.1.5** Finalmente, respecto del **cargo cuarto**, la entidad indicó que, con ocasión de lo expuesto por el demandante sobre la composición de las comisiones de conciliación del proyecto de ley, no se habría trasgredido el artículo 161 superior ni el 187 de la LORC. En este sentido, expuso que se habría dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 187 orgánico debido a que la comisión de conciliación estuvo integrada por congresistas miembros de las comisiones permanentes en donde el proyecto fue discutido. Señaló que, a su juicio, se habrían cumplido los requisitos para la conformación de las comisiones de conciliación y que, de todos modos, la jurisprudencia constitucional ha indicado que para conformar las mencionadas comisiones se prefiere a aquellos parlamentarios que hayan sido autores del proyecto o a los congresistas que presentaron observaciones en las sesiones plenarias. Cerró su intervención enfatizando en que no existiría prueba de que, con la conformación de la comisión accidental de conciliación, se hubiera generado una grave afectación a «la participación pluralista de las bancadas en la aprobación final del texto del proyecto».

## **9.2 El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña**

**9.2.1** El ciudadano Sua Montaña primero expuso que la obligación de votar cada artículo de forma individual carecería de motivación adecuada pues, a su juicio, está el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (CP, artículo 228).

**9.2.2** Luego, sobre el cargo dirigido a demostrar un vicio en el trámite legislativo por no haberse contado con un tiempo razonable para conocer el objeto del debate, el interviniente mencionó que «entre la publicación del informe para primer debate en senado y cámara y la votación del mismo no se alcanza a tener objetivamente una comprensión acuciosa del contenido de dicho informe (sic)». Por ello, sostuvo que la Comisión Tercera del Senado debió haber votado la solicitud de aplazamiento.

**9.2.3** Finalmente, frente a la conformación de las comisiones de conciliación, el interviniente adujo que la solicitud del accionante en relación con la conformación de la comisión de conciliación resultaba procedente. Esto, por cuanto, conforme al artículo 187 de la LORC, se trataría de una exigencia a las mesas directivas para «asegurar la representación de las bancadas en la [composición] de tales comisiones faltando así dicha representatividad con la ausencia de algún miembro de los partidos de oposición en las mismas (sic)».

### **9.3 El Colectivo de Abogadas y Abogados «José Alvear Restrepo»<sup>13</sup>**

**9.3.1** El Colectivo solicitó que la Corte se declarara inhibida para pronunciarse de fondo sobre el **cargo primero** debido a que no se habría cumplido con los requisitos de pertinencia y suficiencia. Lo anterior, toda vez, en su opinión, la demanda no habría precisado que las solicitudes sobre la votación separada de cada uno de los artículos del proyecto hubieran sido sometidas a votación por parte de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, sino que, por el contrario, habrían sido negadas por la respectiva plenaria. A esto añadió que la demanda tampoco «[habría precisado] cuáles disposiciones constitucionales [habrían adolecido] de [dicho] vicio (sic)». Sobre este punto, el Colectivo indicó que la jurisprudencia constitucional ha reiterado «que solo pueden ser calificados como inconstitucionales los cargos por vulneración de la [LORC] que impliquen también violaciones a la Constitución Política». Y prosiguió indicando que los artículos 157 y 158 de la LORC no desarrollan nada de aquello a lo que se refirió en la demanda; esto es, que dichos artículos no versarían sobre la votación del articulado de los proyectos de ley.

**9.3.2** Señaló, además, que la jurisprudencia de la Corte, especialmente en las sentencias C-044 de 2015, C-155 de 1998 y C-880 de 2003, ha mencionado que «la decisión de las mesas directivas en el sentido de no

---

<sup>13</sup> Intervinieron las ciudadanas Jomary Ortegón Osorio y Yessica Hotos Morales, en sus respectivas calidades de integrantes de la Asamblea Directiva del Colectivo de Abogadas y Abogados “José Alvear Restrepo,

acoger la solicitud de votación por partes del contenido de un proyecto, formulada por alguno de los congresistas o demás sujetos habilitados para proponerla, no constituye, en sí misma, una irregularidad susceptible de viciar el trámite del proyecto en cuestión, toda vez que el artículo 134 de la [LORC] les confiere discrecionalidad para adoptar una decisión definitiva al respecto».

**9.3.3** En el mismo sentido, el Colectivo precisó que, en todo caso, la votación no fue en bloque y que precisamente -por la complejidad de la discusión- las mesas directivas del Legislativo decidieron «agrupar artículos teniendo en cuenta la existencia y la naturaleza de las proposiciones»; lo que implicó que varios artículos fueran votados individualmente y que de los bloques temáticos también se extrajeran artículos individuales para su discusión y votación, por solicitud de los congresistas. En suma, el Colectivo indicó que el actor no habría demostrado por qué sería necesaria la discusión y votación del proyecto de forma individual, artículo por artículo, cuando, incluso, el mismo actor habría reconocido sentirse *incluido* en la discusión y «de haber logrado “armonizar” algunos artículos producto de sus proposiciones o de la defensa de los intereses que llevaron a cabo».

**9.3.4** Frente al **cargo segundo**, sobre la necesidad de contar con un plazo razonable para estudiar el proyecto, el Colectivo identificó dos problemas jurídicos a resolver: (i) uno sobre el desconocimiento del principio de publicidad en el curso del primer debate en las Comisiones Terceras Conjuntas y en los segundos debates en las Plenarias de Cámara y Senado; y (ii) otro, sobre la vulneración del principio de consecutividad al no discutir, votar y consignar los motivos de rechazo de las proposiciones que se presentaron en el primer y segundo debate del proyecto de ley.

**9.3.5** En el anterior orden, el Colectivo expresó que «no existe un tiempo predeterminado para que las Mesas Directivas de las células legislativas convoquen al debate una vez publicados los informes de ponencia correspondientes»; pero que, en todo caso se habría cumplido con una antelación suficiente tanto para la publicación de los textos aprobados, como de los informes de ponencia. Señaló también que el proyecto de ley fue radicado el 8 de agosto de 2022, con una extensión inicial de 69 artículos; y que el primer debate en comisiones terceras conjuntas se realizó el 6 de octubre de 2022. Además, dijo que, durante dicho periodo, se habrían llevado a cabo reuniones con diferentes sectores de la sociedad, gremios, congresistas y autoridades territoriales y en el desarrollo de los debates en las comisiones, participaron congresistas que incluso no pertenecían a las comisiones terceras. Incluso, el Colectivo reseñó que, en el primer debate en Cámara, los congresistas de oposición presentaron una proposición dirigida al aplazamiento del debate pero que, no obstante, dicha proposición fue votada negativamente por la mayoría de los integrantes de las comisiones terceras conjuntas. Señaló que lo mismo habría ocurrido con

el segundo debate que se realizó el 2 de noviembre de 2022, en donde también parte de los representantes de oposición habrían presentado una proposición para aplazarlo, pero que esta nuevamente fue negada por la mayoría de la plenaria.

**9.3.6** A juicio del interviniente, lo anterior daría cuenta de que en las proposiciones de aplazamiento del debate se pudo evidenciar que los congresistas que las presentaron tendrían pleno conocimiento del texto del proyecto y de la ponencia; esto, pues en muchas intervenciones los congresistas adujeron «haber presentado propuestas o se señalaban como ejemplo artículos específicos que requerían mayor discusión». Señaló que, incluso, cuando el senador accionante presentó su proposición negativa frente al archivo del proyecto, este demostró tener amplio conocimiento del proyecto de ley y fue el único de los congresistas que adujo no contar con el tiempo suficiente para el estudio del proyecto, pues los demás congresistas de los partidos políticos demostraron el conocimiento sobre el proyecto y presentaron solicitudes y proposiciones concretas frente al articulado para que fueran debatidas y votadas. El Colectivo cerró su intervención sobre el cargo segundo indicando que, en cuanto al principio de publicidad, la Corte Constitucional ha indicado que «presume el conocimiento de un proyecto de Ley cuando son utilizados los medios oficiales de publicidad previstos por la Constitución y por [la LORC]».

**9.3.7** Finalmente, en relación con el **cargo cuarto**, el Colectivo solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo en razón a que la demanda no cumplió con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia. En primer lugar, citó la Sentencia C-028 de 2021 en donde se habrían dispuesto una serie de requisitos en armonía con el artículo 161 superior y el artículo 187 de la LORC sobre la integración de las comisiones accidentales de conciliación; y señaló que dentro de ellos se encuentra el de «representación de las bancadas, que implica que las mesas directivas deben asegurar la representación de las bancadas en tales Comisiones», donde contrastó la exigencia constitucional con lo ocurrido en el trámite legislativo de tal forma que consideró que se cumplió con el requisito debido a que la comisión estuvo integrada por dos miembros del Partido Liberal y dos del Pacto Histórico. Por ello, aclaró que no habría existido inconformidad alguna con la conformación de la comisión de conciliación pues, además, su aprobación estuvo respaldada «por mayorías amplias tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República».

**9.3.8** Asimismo, el Colectivo indicó que, como la conciliación solamente versó sobre unos artículos específicos, no sería claro cómo se habría configurado un vicio sobre toda la Ley 2277 con ocasión de la conformación de la comisión accidental. Además, señaló que el concepto de bancada «está asociado al de partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos» y se encuentra independiente a la declaración de estos sobre su posición política; por lo que, a su juicio, no sería claro

cómo la elección de los congresistas del partido Liberal y del Pacto Histórico habría desatendido el requisito de representación de las bancadas.

#### **9.4 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>14</sup>**

**9.4.1** El Ministerio primero expresó que no se cumplirían los requisitos para que la Corte proceda a realizar un pronunciamiento de fondo debido a que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En síntesis, el Ministerio adujo que la demanda no sería clara debido a que no existe un hilo conductor argumentativo que permita identificar las razones por las cuales el demandante solicita la inexecutable de la Ley 2277 de 2022, ya que los argumentos presentados se dirigen tanto a la inconstitucionalidad como a la inconveniencia de la Ley. Al igual, señaló que tampoco se cumple con el requisito de certeza porque las interpretaciones del actor son de carácter subjetivo y fundamentadas en fuentes periodísticas, información de redes sociales o plataformas digitales como la aplicación *Spotify*, por lo que el interviniente consideró que el procedimiento de expedición de la Ley 2277 de 2022 se encuentra registrado en las gacetas del Congreso y la información contenida en las redes sociales resulta ser impertinente e inconducente para demostrar algún vicio en el procedimiento. Por último, indicó que no se cumplen los requisitos de especificidad, suficiencia y pertinencia pues el accionante demuestra un desacuerdo con la reforma tributaria y no precisó las razones particulares sobre su inconstitucionalidad.

**9.4.2** Sobre el **cargo primero**, sostuvo que no se habría vulnerado el artículo 157 superior debido a que, en las Gacetas 917 de 2022 y 1199 de 2022, se publicó oficialmente el proyecto antes de iniciar el primer debate en comisión. De igual manera, precisó que no hubo vulneración a los artículos 158, 159, 176 y 185 de la Ley 5 de 1992, debido a que se encontraría acreditado el hecho de que «el senador demandante participó activamente de la deliberación, al punto que, junto con otros congresistas, presentó proposiciones y asistió a las sesiones preparatorias a cada debate, como consta en los informes de ponencia publicada en las Gacetas del Congreso respectivas». Sobre la solicitud de votación de cada artículo de forma individual, el interviniente precisó que el artículo 159 de la Ley 5 de 1992 dispone que es el presidente quien ordena la discusión en razón a la complejidad del asunto, esto es, por grupos temáticos, por grupos de artículos o de enmiendas. Frente a este asunto, indicó que la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-1709 del 2000 estableció que el principio de las mayorías está por encima de la voluntad individual de cada uno de los congresistas que participan en el debate, por lo que conforme a esa voluntad individual no se puede obligar a la «célula respectiva a llevar a cabo la discusión del proyecto artículo por artículo».

---

<sup>14</sup> Intervino el ciudadano Julio Roberto Piza Rodríguez, en su condición de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**9.4.3** Frente al **cargo segundo**, relacionado con la falta de un tiempo razonable en el estudio del proyecto, el interviniente precisó que este fue presentado el 8 de agosto de 2022, publicado junto con la exposición de motivos el 12 de agosto de 2022 y el informe de ponencia fue publicado el 4 de octubre de 2022, por lo que los congresistas tuvieron ocasión de conocer de forma previa y suficiente el proyecto de ley. Asimismo, señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al interpretar el artículo 157 de la Constitución, ha mencionado que «la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso». Por ello, a juicio del interviniente, el senador demandante debió demostrar que se soslayó la oportunidad de participación de los congresistas en el trámite legislativo.

**9.4.4** Finalmente, sobre el **cargo cuarto**, relativo a la indebida integración de las comisiones de conciliación, el interviniente señaló que la Corte ha establecido que el artículo 161 superior debe interpretarse armónicamente con el artículo 187 de la LORC, de manera que «los presidentes de Cámara y Senado pueden decidir discrecionalmente cuál es el número de integrantes de la comisión y cuántos congresistas deben participar» en razón al cumplimiento de los principios de celeridad y división del trabajo legislativo. Indicó que la conformación de la comisión fue correcta pues fue integrada por dos miembros del Senado y dos de la Cámara de Representantes, de las bancadas del partido Liberal y del Pacto Histórico, quienes, además, actuaron como coordinadores de ponentes en las respectivas comisiones constitucionales permanentes, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 187 de la Ley 5 de 1992. Concluyó que en casos anteriores (citó las sentencias C-674 de 2017 y C-076 de 2018), la Corte habría defendido, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos de pluralidad y simetría- es decir, que sean igual número de senadores y representantes a la cámara-; y, en segundo lugar, el cumplimiento del requisito de que los integrantes de la comisión accidental hubiesen actuado como ponentes del proyecto de ley en los debates que se surtieron antes de la conformación de la comisión.

#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**10.** La procuradora general de la Nación emitió el concepto de su competencia y pidió que la Corte dispusiera: «(a) la EXEQUIBILIDAD de la Ley 2277 de 2022 en torno a los cargos por desconocimiento de reglas relacionadas con la votación en bloque de las disposiciones, así como con la reflexión y publicidad legislativa»; y «(b) [...] ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia que se adopte en el proceso D-15137 (acumulado), en el que el Ministerio Público solicitó declarar la

EXEQUIBILIDAD de la Ley 2277 de 2022 en relación con el cargo de desconocimiento de las reglas de conciliación de textos». En fundamento de esto, señaló lo siguiente:

**10.1** Sobre el primer cargo relacionado con la votación en bloque de las disposiciones del proyecto de ley, la cabeza del Ministerio Público indicó que la decisión sobre la votación de los artículos que componen un proyecto de ley, en bloque o separadamente, reside en la respectiva Mesa Directiva a petición de cualquier congresista, ministro del despacho o quien tenga la iniciativa legislativa, según establece el artículo 134 de la Ley 5 de 1992. En vista de lo anterior, señaló que la jurisprudencia ha precisado que «la decisión de no acoger la solicitud de votación por partes del contenido de un proyecto (...) no constituye, en sí misma, una irregularidad susceptible de viciar el trámite del proyecto»<sup>15</sup>. Sobre el caso concreto, indicó que la decisión de la votación en bloque del articulado de la Ley 2277 de 2022 no solo fue una decisión «adoptada por las mesas directivas, sino que también fue avalada por la mayoría de los miembros de las células legislativas».

**10.2** En relación con el plazo entre la publicación del informe de ponencia y el debate del proyecto de ley, el Ministerio Público indicó que no existe una regla expresa que indique cuál es el término que debe mediar en este caso. Sin embargo, a partir del término previsto en el artículo 161 de la Constitución sobre un día hábil para la presentación del texto conciliado, «es posible aplicar por analogía en los demás eventos». Por otro lado, indicó que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de instrumentalidad de las formas se ha aceptado que «la publicación del informe de ponencia se realice el mismo día del debate»<sup>16</sup>. Así, señaló que en el presente caso «los informes de ponencia respectivos fueron publicados al menos un día antes de la deliberación correspondiente en los medios oficiales»<sup>17</sup>. Adicionalmente, sostuvo que, aunque hubo solicitudes de aplazamiento, los congresistas «optaron por seguir adelante con las deliberaciones» que, de todos modos, tuvieron una duración superior a las 3 horas requeridas pues «incluso en las comisiones y plenarias fue necesario declarar sesiones permanentes». En consecuencia, indicó que los congresistas conocieron de forma previa los informes de ponencia a la fecha en que serían deliberados y aprobados, así que no se configuró el

---

<sup>15</sup> Cita contenida en el concepto de la Procuradora General de la Nación de la Sentencia C-044 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>16</sup> Para tal efecto, la Procuradora citó la Sentencia C-168 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>17</sup> La Procuradora indicó que: «(a) el 11 de agosto de 2022 fue publicado el proyecto de ley en la Gaceta del Congreso 917 de 2022, (b) el 4 de octubre de 2022 fueron radicadas las ponencias (positiva y negativa) para el primer debate, que fueron publicadas el mismo día en las Gacetas del Congreso 1199 y 1200 de 2022, y © el 6 de octubre de 2022 se llevó a cabo el debate de la iniciativa ante las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes que, en atención al mensaje de urgencia presentado por el Gobierno Nacional, sesionaron de manera conjunta. De igual forma, se tiene que el 1 de noviembre de 2022 fueron radicadas las ponencias para el debate ante las plenarias de las Cámaras, las cuales fueron publicadas el mismo día en las Gacetas del Congreso 1358, 1359, 1364 y 1367 de 2022. Luego, el 2 de noviembre de 2022 se llevaron a cabo los debates correspondientes, es decir, un día después de la radicación de los informes respectivos (...)».

desconocimiento sobre los principios de consecutividad y publicidad del trámite legislativo.

**10.3** Finalmente, sobre la integración de las comisiones de conciliación, el Ministerio Público señaló que Corte debería «estarse a lo resuelto» respecto de la decisión que se adopte en sentencia en el proceso D-15.137. Para el efecto, citó la regla contenida en el artículo 187 de la Ley 5 de 1992 que establece que la conformación de la comisión accidental debe ser por miembros de «las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias» y «debe asegurar la representación de las bancadas». También, citó el artículo 161 de la Constitución donde indica que las comisiones de conciliación se integrarán por «un mismo número de Senadores y Representantes». Luego expresó que la comisión de conciliación estuvo integrada en igual número de representantes a la Cámara y senadores, donde estos miembros participaron como «coordinadores de las deliberaciones en los debates, así como los encargados de elaborar las ponencias» y que si bien dichos congresistas pertenecieron al partido Liberal y al Pacto Histórico, «lo cierto es que la conformación de dicha célula no fue objetada ante el pleno de las corporaciones y (...) el informe de conciliación fue debatido y aprobado ampliamente por las plenarias».<sup>18</sup>

## **V. CONSIDERACIONES PREVIAS**

### **V.I COMPETENCIA**

**11.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### **V.II NUEVO EXAMEN DE APTITUD DE LA DEMANDA**

**12.** Esta Corporación ha reiterado que, «[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)»<sup>19</sup>. Es decir, aunque dentro

---

<sup>18</sup> El Concepto emitido por la Procuradora general de la Nación detalló la votación del proyecto conciliado de la siguiente manera: «(a) en la Cámara de Representantes por 98 votos a favor y 7 en contra, y (b) en el Senado de la República por 59 votos a favor y 2 en contra».

<sup>19</sup> Sentencia C-623 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), reiterada en Sentencia C-138 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo. En el mismo sentido también se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-894 de 2009, C-055, C-281 de 2013 y C-258 de 2022.

de la fase preliminar del proceso el despacho sustanciador haya admitido total o parcialmente una demanda de inconstitucionalidad, antes de dictar la sentencia correspondiente la Sala Plena tiene la potestad de inhibirse de resolver total o parcialmente la respectiva controversia constitucional cuando observe que aquella debió rechazarse por el despacho a quien correspondió su sustanciación.

**13.** Como consecuencia de lo recién señalado, es necesario recordar que, para determinar si la demanda cumple o no con los requisitos jurisprudenciales que condicionan su admisión, la Sala se encuentra sujeta a una carga argumentativa que demuestre su *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*. Se trata de que la demanda sea: **(i) clara**, previendo la existencia de un hilo conductor en la argumentación, que permita al lector la comprensión del contenido en su demanda<sup>20</sup>; **(ii) cierta**, de manera tal que se presenten cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y no una simple deducción del demandante<sup>21</sup>; **(iii) específica**, en donde el demandante formule, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan, pues exponer motivos vagos o indeterminados impediría un juicio de constitucionalidad<sup>22</sup>; **(iv) pertinente** o relativa a la existencia de reproches basados en la confrontación del contenido de una norma superior con aquel de la disposición demandada, por lo cual no puede tratarse de argumentos de orden legal o doctrinario, o de puntos de vista subjetivos del accionante<sup>23</sup>; y **(v) suficiente**, de tal modo que guarde relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un examen de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una *duda mínima* sobre la constitucionalidad de la disposición

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual la Corte puntualizó que no se cumple con el requisito de claridad al no explicarse por qué el precepto acusado infringe la norma superior, y Sentencia C- 227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), providencia en la cual se explicó que se presenta falta de claridad al existir en la demanda consideraciones que pueden ser contradictorias.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la que se aclaró que no se observó el requisito de certeza, por cuanto la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino en una deducida por quien plantea la demanda, o que está contenida en una norma jurídica que no fue demandada Sentencia C-1154 de 2005, (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se señala que se presenta falta de certeza cuando el cargo no se predica del texto acusado, y Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), en la que se indica que la demanda carece de tal requisito al fundarse en una proposición normativa que no está contenida en la expresión demandada.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), en la cual se afirmó que no se cumplió con el requisito de especificidad porque los fundamentos fueron formulados a partir de apreciaciones subjetivas o propias del pensamiento e ideología que el actor tiene sobre el alcance de la manipulación genética y su incidencia en la humanidad y Sentencia C-614 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), en la que se concluyó que no se trataba de razones específicas porque la argumentación se limitó a citar algunas sentencias de la Corte acompañadas de motivos de orden legal y de mera conveniencia.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería), en la cual se señala que la demanda carece de pertinencia por cuanto se funda simplemente en conjeturas relacionadas con los provechos o las ventajas de la norma en cuestión y Sentencia C-229 de 2015, (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la que se consideró que la acción pública de inconstitucionalidad en razón de su objeto, no es un mecanismo encaminado a resolver situaciones particulares, ni a revivir disposiciones que resulten deseables para quien formula una demanda.

atacada, logrando así que la demanda tenga un alcance persuasivo<sup>24</sup>.

**14.** Visto lo anterior, la Sala observa que los cargos primero y segundo de la demanda son ineptos por las razones que se exponen a continuación:

### **La ineptitud del cargo primero**

**15.** Como se explicó en los numerales 6.6 y 7.3 *supra*, el cargo primero se funda en dos hipótesis, correspondiendo la segunda de ellas a la que se refiere el cargo segundo de la demanda. Por lo anterior, la Sala entiende que el problema exclusivo del cargo primero consiste en determinar si, dentro del trámite del proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2277 de 2022, se respetaron el artículo 157 de la Constitución y los artículos 158, 159, 176 y 185 de la LORC. Esto por cuanto, según la demanda, en desarrollo del segundo debate en las plenarias de ambas cámaras legislativas, sus mesas directivas habrían negado las solicitudes de algunos congresistas para que el contenido del respectivo proyecto de ley (Senado 131 de 2022/118 de 2022 Cámara de Representantes) fuera sometido a discusión y/o votación separada, artículo por artículo, y no por bloques; y que tal negativa habría resultado en la transgresión consecucional del principio democrático y de los principios constitucionales de instrumentalidad de las formas, publicidad y consecutividad. En otras palabras, lo que se acusó en el cargo primero fue que, durante el trámite surtido ante las plenarias de ambas cámaras legislativas, las mesas directivas del Congreso habrían determinado la elusión del debate cuando imposibilitaron la discusión y/o votación separada del articulado del mencionado proyecto de ley.

**16.** A continuación, la Sala explicará por qué la situación fáctica acusada en la demanda permite acreditar la ineptitud del cargo primero; explicación que exige su estudio a la luz de lo que se acusó dentro del trámite surtido en las plenarias de cada cámara del Congreso.

#### ***16.1 El trámite en el Senado de la República***

**16.1.1** Uno de los escenarios en que acaeció el cargo primero fue el que tomó lugar en la plenaria del **Senado de la República**. Justamente, en la demanda se adujo que el presidente de la cámara alta<sup>25</sup> se negó a ordenar la votación artículo por artículo del Proyecto de Ley 131 de 2022, desatendiendo las solicitudes que, en ese sentido, habrían hecho el propio

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que esta Corporación señaló que las razones expuestas en la demanda no eran suficientes al no haberse estructurado una argumentación completa que explicara con todos los elementos necesarios, por qué la norma acusada es contraria al precepto constitucional supuestamente vulnerado, y Sentencia C-819 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual se afirmó que la acusación carecía de suficiencia al no contener los elementos fácticos necesarios para generar una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

<sup>25</sup> El presidente del Senado de la República durante el trámite del Proyecto de Ley 131 de 2022 Senado-118 de 2022 Cámara, fue el ciudadano Roy Leonardo Barreras Montealegre.

demandante -el senador Miguel Uribe Turbay- y el partido al que pertenece - el Centro Democrático (CD)-.

**16.1.2** No obstante, la Sala advierte que, aunque en un principio la demanda sostuvo que la mesa directiva de la plenaria del Senado habría impedido la discusión y votación separada de los artículos de dicho proyecto de ley, la demanda finalmente adujo unos hechos que se circunscribieron a la limitación del voto separado.

**16.1.3** En efecto, la demanda sostuvo que, en sesión del dos (2) de noviembre de 2022, el demandante, senador Miguel Uribe Turbay del Centro Democrático (CD), habría manifestado que:

«[...] ahora **cuando entremos a la votación** tengo una proposición firmada por todos los miembros del partido para **votar independientemente** todos los articulados que quiero someter a votación, también dejando claro y constancia que es una prerrogativa, **los congresistas podemos pedir que se voten por separado los artículos que queramos y queremos que se voten cada uno independiente** (sic) [...]»<sup>26</sup>

Y continuó indicando que, aunque en esa misma sesión del dos (2) de noviembre de 2022, el presidente del Senado habría anunciado que el CD presentó una proposición, con fundamento en el artículo 158 de la LORC, para la «**votación nominal artículo por artículo**», dichas proposiciones habrían sido resueltas por aquel «rechaz[ándolas] *in limine* por impertinente[s]». Lo anterior, por cuanto, en opinión del presidente del Senado, lo dispuesto en el artículo 158 del Reglamento del Congreso «**[sería] para comisiones [pero] no para plenaria**»; y que era el subsiguiente artículo 159 de la LORC el que resultaría aplicable para las sesiones plenarias.

**16.1.4** Visto lo anterior, la Sala observa que el artículo 158 de la LORC -con base en el cual el senador demandante y el CD solicitaron que la plenaria del Senado votara separadamente, uno por uno, los artículos del Proyecto de Ley 131 de 2022-, pertenece a la Sección II del Capítulo IV del Reglamento del Congreso; esto es, a los *Debates en comisiones* en el *Proceso legislativo ordinario*. De acuerdo con dicho artículo, «**[r]esueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión**».

En este orden, para la Sala es claro que la **discusión separada** de las distintas normas que contenga un determinado proyecto de ley resulta obligatoria cuando así lo exija algún miembro del Congreso de la **comisión**

---

<sup>26</sup> Ver minuto 4:10:16 de la sesión del dos (2) de noviembre de 2022 en la plenaria del Senado de la República. Esta solicitud fue reiterada por la senadora Paloma Valencia Laserna a minuto 6: 07:24 de la sesión del dos (2) de noviembre de 2022.

**competente de la célula legislativa** ante la cual dicho proyecto se esté tramitando. Es decir, de acuerdo con el artículo 158 de la LORC, la **discusión separada** - «artículo por artículo, y aún inciso por inciso» - de los proyectos de ley resulta obligatoria cuando, en el debate surtido en las comisiones competentes de las cámaras legislativas - no dentro del debate en sus respectivas plenarias - cualquier congresista de la respectiva comisión así lo solicite.

**16.1.5** La anterior conclusión habría sido a la que llegó el presidente del Senado para rechazar de plano la **votación** separada del articulado del respectivo proyecto de ley. No obstante, la Sala ahora verifica que lo que se acusó en la demanda fue la inconstitucionalidad de dicha tesis manifestando que la **votación separada** de un proyecto de ley también sería obligatoria en las plenarias; esto, con arreglo a lo previsto en los artículos 158, 159, 176 y 185 de la LORC<sup>27</sup>. Es decir, el presidente del Senado rechazó una solicitud sobre la **votación** separada del articulado del proyecto de ley con fundamento en unas normas que regulan el trámite de su **discusión**.

**16.1.6** De hecho, tras estudiar el contenido de los artículos de la LORC que la demanda invocó, la Sala constata que estos no tratan sobre la votación de un proyecto de ley -como se intentó demostrar en la demanda- sino sobre su discusión. Justamente, en Sentencia C-044 de 2015<sup>28</sup> esta Corporación señaló que **«para el caso de las comisiones, la lectura y discusión del proyecto se hará “artículo por artículo, y aun inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la comisión” (art. 158), y que “los respectivos presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación**

---

<sup>27</sup> **Ley 5ª de 1992, Artículo 158. Discusión sobre la ponencia** - «Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión. Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión. En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.» // **Artículo 159. Ordenación presidencial de la discusión.** - «Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.» // **Artículo 176. Discusión.** - ««Artículo modificado por el artículo 16 de la Ley 974 de 2005. El nuevo texto es el siguiente» El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento. Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.» // **Artículo 185. Procedimiento similar.** - «En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate.»

<sup>28</sup> MP María Victoria Calle Correa.

*política de las posiciones” (art. 159)»* (énfasis fuera de texto). Y, luego, en la misma sentencia se indicó que «el **artículo 176** del mismo cuerpo normativo (modificado por el art. 16 de la Ley 974 de 2005<sup>29</sup>) señala que, **en el caso de las plenarias**, “*el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos*”». (subraya y negrilla fuera de texto)

**16.1.7** Es decir, de los artículos 158, 159 y 176 de la LORC<sup>30</sup>, invocados por el accionante, se desprende que, tanto en sede de comisiones como en sede de plenarias, la **discusión** del articulado de un proyecto de ley puede hacerse en bloque, salvo que, entre otras personas, un solo miembro de la célula legislativa en donde este esté cursando, pida la discusión separada de cualquier artículo o grupo de artículos. Por el contrario, cuando -después de la discusión del proyecto de ley- el trámite legislativo entre en su **fase de votación**, la cuestión es distinta. Efectivamente, conforme se señaló también en la mencionada Sentencia C-044 de 2015, esta segunda etapa está reglada por el **artículo 134** de la LORC que «establece que los congresistas, los ministros del despacho o quien tenga la iniciativa para presentar el proyecto de ley correspondiente podrán solicitar que el mismo sea sometido a **votación** por partes [pero que] en caso de no existir consenso sobre esta propuesta de votación, “*decidirá la mesa directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de diez minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra*”». Así, en dicha providencia, la Corte reiteró que «en sí misma considerada, la negativa de la mesa directiva a efectuar la votación por partes de un proyecto de ley no entraña desconocimiento del principio democrático, siempre que la decisión al respecto esté precedida de la correspondiente deliberación»<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”.

<sup>30</sup> **Ley 5ª de 1992, Artículo 158.-Discusión sobre la ponencia.** «Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión. [...]» // **Artículo 159.- Ordenación presidencial de la discusión.** «Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones». **Artículo 176. – Discusión** «[...] Si la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o un miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos»

<sup>31</sup> Sobre este particular, la Sentencia C-044 de 2015 explicó que en la sentencia C-155 de 1998 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte precisó que «las normas pertinentes para tramitar las solicitudes de votación por partes no eran los artículos 158 y 159 del Reglamento del Congreso[...] sino el artículo 134 del mismo cuerpo normativo, por cuanto los primeros se refieren a la discusión del proyecto y no a su votación, “*al paso que el 134 es la norma especial que expresamente se refiere a la votación por partes del proyecto*”. Sobre esta base, estimó que no se configuraba vicio alguno de inconstitucionalidad por cuanto, de acuerdo con la norma citada, “*la sola solicitud de un congresista no obliga por sí misma a la Mesa directiva de la corporación a decretar una votación artículo por artículo. Antes bien, si no hay acuerdo al respecto, puede decidir lo que estime que sea más conveniente, eso sí, después de oír las distintas opiniones*”. // Así mismo en la referida providencia se señaló que, de acuerdo con la sentencia C-880 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño), «la Corte sostuvo que [...] la votación en bloque de un proyecto de ley no implicaba una vulneración del principio democrático, por cuanto: (L)o que se pretende garantizar en el debate parlamentario, es la discusión libre de ideas, conceptos, criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley. Es por ello, que si

**16.1.8** Más aún, en demostración de lo anterior, en la citada Sentencia C-044 de 2015 se explicó que, en anterior Sentencia C-155 de 1998<sup>32</sup>, la Corte habría precisado que **«las normas pertinentes para tramitar las solicitudes de votación por partes no eran los artículos 158 y 159 del Reglamento del Congreso [...] sino el artículo 134 del mismo cuerpo normativo, por cuanto los primeros se refieren a la discusión del proyecto y no a su votación, “al paso que el 134 es la norma especial que expresamente se refiere a la votación por partes del proyecto”»** (énfasis fuera de texto). Y sobre dicha base, en la citada Sentencia C-044 de 2015, se recordó que en la Sentencia C-155 de 1998 se estimó que «la sola solicitud de un congresista no obliga por si misma a la Mesa directiva de la corporación a decretar una votación artículo por artículo. Antes bien, si no hay acuerdo al respecto, puede decidir lo que estime que sea más conveniente, eso sí, después de oír las distintas opiniones».

**16.1.9** Así mismo, en la mencionada Sentencia C-044 de 2015, se señaló que, en Sentencia C-880 de 2003<sup>33</sup> la Corte sostuvo que la votación en bloque de un proyecto de ley no implicaba una vulneración del principio democrático, por cuanto «"lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario, es la discusión libre de ideas, conceptos, criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley. Es por ello, que si bien **la Ley 5 de 1992 exige [...] que la discusión del articulado se realice artículo por artículo, no así su votación, pues el artículo 134 de la citada ley, establece la votación por partes.** En efecto, esa norma dispone que los congresistas, ministros o quienes tengan iniciativa legislativa, podrán solicitar que las partes de un proyecto sean sometidas a votación separadamente y, que **si no se logra un consenso la mesa directiva decidirá** “previo el uso de la palabra, con un máximo de diez (10) minutos, para que se expresen los argumentos a favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto”.» (énfasis fuera de texto)

**16.1.10** En suma, contrario a lo manifestado en la demanda, los artículos 158, 159 y 176 de la LORC no remiten a los hechos en que esta se fundó (la votación de un proyecto de ley), sino a hechos distintos ajenos a los relatados en la demanda (su discusión). En oposición, el artículo 134 de dicho estatuto -que es el efectivamente aplicable para la votación- permite que la mesa directiva decida si permite o no la votación separada del texto

---

*bien la Ley 5 de 1992 exige, como se señaló, que la discusión del articulado se realice artículo por artículo, no así su votación, pues el artículo 134 de la citada ley, establece la votación por partes. En efecto, esa norma dispone que los congresistas, ministros o quienes tengan iniciativa legislativa, podrán solicitar que las partes de un proyecto sean sometidas a votación separadamente y, que si no se logra un consenso la mesa directiva decidirá “previo el uso de la palabra, con un máximo de diez (10) minutos, para que se expresen los argumentos a favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto”.»*

<sup>32</sup> MP Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>33</sup> MP Alfredo Beltrán Sierra.

del proyecto siempre que antes de ello escuche la posición de los integrantes de la plenaria sobre el particular.

**16.1.11** Ahora bien, dado que en el cargo primero de la demanda también acusó la violación del artículo 185 de la LORC, la Sala considera que, aún si se aceptara que los artículos 158 y 159 de la LORC se refirieran a la votación del proyecto de ley en primer debate -lo que no se acepta pues, como se dijo, estos artículos regulan lo relativo a su discusión- lo previsto en ellos no podría extenderse al segundo debate ante la existencia de una norma reglamentaria especial para esta etapa (LORC, artículo 134). Ciertamente, aunque el artículo 185 de la LORC indique que «[e]n la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, **en lo que fuere compatible**, el mismo procedimiento establecido para el primer debate», ello no puede interpretarse de modo tal que todas las reglas previstas para el trámite en las comisiones de las dos cámaras puedan hacerse extensivas al trámite en las plenarios. Es decir, cuando existe una norma expresa aplicable para el trámite en plenarios que no rige para el trámite en comisiones, mal puede señalarse que la aplicable para el primer debate resulta compatible con la que se emplea para el segundo. De hecho, así se dispuso en Sentencia C-1053 de 2005<sup>34</sup> en donde la Corte indicó que «[s]i bien el artículo 185 del Reglamento del Congreso señala que “[e]n la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”, es claro que lo previsto en el artículo 171 no es de aquellos elementos que resultan compatibles y por tanto aplicables en el segundo debate. Y ello en tanto el artículo 171 alude a una hipótesis muy concreta permitida por el Reglamento en primer debate que no encuentra su equivalente en el trámite a surtirse en las plenarios».

Mejor dicho, aún si se aceptara que los artículos 158 y 159 de la LORC se refirieran a la votación del proyecto de ley en primer debate (lo que no se acepta pues, como se dijo, estos artículos versan es sobre la respectiva discusión), lo previsto en ellos no podría extenderse al segundo debate ante la existencia de norma reglamentaria especial para esta etapa (LORC, artículo 134).

**16.1.12** Dicho lo anterior, luego de recordar que -en cuanto trata del trámite de la Ley 2277 de 2022 en la plenaria del Senado de la República- lo que la demanda alegó fue que el presidente de dicha célula negó las solicitudes del senador Uribe Turbay y del CD para que el articulado del respectivo proyecto fuera sometido a **votación separada -que no a discusión separada-** la Sala concluye que, por lo menos en lo que trata del trámite surtido en la cámara alta del Congreso, los artículos 158, 159, 176 y 185 de la LORC invocados en la demanda, no guardan relación con los hechos relatados en la demanda. En otras palabras, los mencionados artículos no son susceptibles de confrontarse con la situación fáctica

---

<sup>34</sup> MP Álvaro Tafur Galvis.

presentada en la demanda pues esta última remite una etapa del trámite legislativo que no coincide con la etapa que dichos artículos contemplan.

**16.1.13** Por lo expuesto, como se anunció en el numeral 15 supra, en cuanto trata del trámite del Proyecto de Ley 131 de 2022 en la plenaria del Senado de la República, el cargo de la demanda resulta inepto; en este caso, por ausencia de **especificidad y pertinencia**. Justamente, el incumplimiento de tales requisitos se verifica si se observa que el demandante no reparó en el verdadero contenido de las normas constitucionales y orgánicas que invocó y que enfrentó al trámite legislativo que cuestiona. Es decir, el yerro del actor fue la consecuencia de darle al parámetro de control que invocó un alcance que no tiene. Esto pues, se pretendió que dicho parámetro operara para la etapa de discusión en las comisiones, cuando lo cierto es que su argumentación se basa en un cuestionamiento al trámite de votación que tuvo lugar en las Plenarias. O, en otras palabras, el cargo primero resulta inepto al no existir correspondencia alguna entre los hechos aducidos relativos a la ausencia de votación separada de dicho proyecto, con las normas de la LORC invocadas, que hacen referencia a la ausencia de discusión separada.

## **16.2 El trámite en la Cámara de Representantes**

**16.2.1** Ahora bien, frente del trámite del Proyecto de Ley 118 de 2022 en la plenaria de la **Cámara de Representantes**, en la demanda se acusó que habrían sido varios los congresistas que solicitaron expresamente la **votación** separada total o parcial de los artículos del proyecto de ley, sin que ello fuera permitido por la correspondiente mesa directiva. Sin embargo, esta acusación resulta inepta por las mismas razones aducidas para el efecto para el caso del Senado; esto es, por la ausencia de especificidad y pertinencia de un cargo fundado en la violación de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la LORC (relativos a la discusión), pero en donde los hechos en que la demanda se funda remiten a la etapa de votación.

**16.2.2** No obstante, en la demanda también se advirtió que hubo otro grupo de representantes que intervinieron para solicitar la **discusión** separada de varios o todos de los artículos de la ponencia aprobada en primer debate. De hecho, la Sala constata que, en sesión del dos (2) de noviembre de 2022, así lo hicieron expresa y claramente los representantes Jorge Méndez, «para la eliminación de los artículos 57 y 58»<sup>35</sup>; Alfredo Ape Cuello, para «poder sustentar las proposiciones [...] en cada artículo»<sup>36</sup>; Carlos Osorio, porque «una cosa es votar en bloque en un sentido o en otro y otra cosa es discutir en bloque»<sup>37</sup>; y Jorge Tovar, quien

<sup>35</sup> 6:28:23. Luego, a minuto 7:20:16, el representante Méndez le insistió al presidente de la Cámara que «reabra la discusión del 57 y del 58 y se voten de manera independiente, gracias»

<sup>36</sup> 6:29:54

<sup>37</sup> 6:31:07

solicitó “[discutir] artículo por artículo porque estamos votando tantos artículos que ni la plenaria sabe lo que estamos discutiendo»<sup>38</sup>. Y al día siguiente, en sesión del tres (3) de noviembre de 2022, en similar sentido, intervinieron otros representantes, como fue el caso del ciudadano Carlos Cuenca cuando le manifestó al presidente de la Cámara<sup>39</sup> que «vamos artículo por artículo, escuchemos cada una de las propuestas de los colegas pero no nos metan una serie de proposiciones en bloque porque nos van a hacer daño. (...) si un artículo tiene 10 – 20 proposiciones y van en el mismo sentido válido, pero si no es así, déjennos dar el debate»<sup>40</sup>; y del ciudadano Wadid Manzur, quien manifestó que «aquí vamos a hablar artículo por artículo»<sup>41, 42</sup>.

**16.2.3** La discusión separada, artículo por artículo, del texto del proyecto de ley en la fase de las plenarias del Legislativo es un derecho que tienen los miembros del Congreso de las sesiones plenarias por virtud de lo dispuesto por el artículo 176 de la LORC. En efecto, como se dijo en precedencia, sobre esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, **en el caso de las plenarias, “el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”**» (énfasis fuera de texto)<sup>43</sup>.

**16.2.4** En el anterior orden, sería del caso entrar al fondo de esta segunda parte del primer cargo de la demanda si no fuera porque, para justificar la negativa de la mesa directiva de la plenaria de la Cámara de Representantes, el demandante se limitó a citar una intervención de su presidente de la cual no se desprende con claridad que este se haya negado a permitir la discusión separada del articulado del respectivo proyecto de ley. Es decir, el que, luego de la intervención del representante Carlos Cuenca (ver subrayado del numeral 16.2.2 *supra*), el presidente de la cámara baja haya dicho que “**Perfecto, pero miren ya la decisión está tomada colegas, vamos a continuar**”<sup>44</sup>, no es una afirmación que permita deducir, autónomamente y sin más contexto, que la referida discusión separada del proyecto no se haya efectuado. Para la Sala, esta situación acredita tanto la ausencia del requisito formal que contempla el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991<sup>45</sup> - pues la demanda no explicó la forma concreta del quebrantamiento constitucional-, como la falta de

---

<sup>38</sup> 6:40:00

<sup>39</sup> Como presidente de la plenaria de la Cámara de Representantes dentro de las sesiones en donde se discutió el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 2277 de 2022, fungió el ciudadano David Ricardo Racero Mayorca.

<sup>40</sup> 1:07:29

<sup>41</sup> 1:09:32

<sup>42</sup> 1:15:04

<sup>43</sup> Sentencia C-044 de 2015, MP María Victoria Calle Correa.

<sup>44</sup> 1:08:28

<sup>45</sup> Decreto 2067 de 1991, Artículo 2º: «Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: [...] 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado [...]»

especificidad de esta parte del primer cargo pues el demandante no puede pretender que la Corte entre a descubrir oficiosamente lo que en la demanda no descubrió suficientemente. Justamente, en Sentencia C-403 de 2003<sup>46</sup>, la Sala Plena explicó que, cuando la demanda se dirija a controvertir el proceso de aprobación de una norma, «el actor deberá adjuntar las pruebas que sustentan sus afirmaciones»; esto, se repite, con arreglo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

**16.2.5** Por último, abundando en razones, la Sala observa que la intervención del presidente de la Cámara de Representantes citada en el anterior numeral 16.2.4 podría interpretarse como referente al objeto de las “*personas naturales*”. En dicha temática se pueden identificar como puntos tratados (i) las intervenciones y lectura de las proposiciones sobre el articulado; (ii) la votación de las proposiciones no avaladas de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 23 del proyecto de ley<sup>47</sup>, y (iii) la lectura y votación de las proposiciones avaladas. En ese trámite se individualizó la discusión de la propuesta asociada a la posibilidad de gravar las pensiones y, a partir de ella, se eliminaron las proposiciones de modificación al artículo 2 del proyecto de ley<sup>48</sup>.

**17.** Por lo expuesto, en cuanto trata del trámite del Proyecto de Ley 131 de 2022 en la plenaria del Senado y 118 de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes, la Sala considera que el cargo primero de la demanda (i) carece de especificidad y pertinencia, pues igual a como sucedió en la plenaria del Senado, las normas de la LORC invocadas aplican para la discusión y no para la votación de los proyectos de ley; y (ii) falta del requisito formal de que trata el numeral 4º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, así como una nueva ausencia de especificidad, al no haber el actor explicado suficientemente por qué la manifestación del presidente de la plenaria de la Cámara de Representantes habría impedido la discusión separada de cada artículo del proyecto de ley.

**18.** Por lo expuesto, la Sala no abordará el fondo del cargo primero debido a su ineptitud.

### **La ineptitud del cargo segundo**

**19.** En cuanto al cargo segundo de la demanda, la Sala observa que el mismo es claro, en tanto permite comprender la eventual existencia de un vicio del trámite legislativo que resultó en la expedición de la Ley 2277 de 2022, cuando ciertas proposiciones presentadas por algunos congresistas, antes y durante el primer debate en las comisiones de cada cámara

---

<sup>46</sup> MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>47</sup> Expediente D-15171. Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 3 de Noviembre de 2022. Véase, especialmente, desde el minuto 26:42 al minuto 1:36:55. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=64688>

<sup>48</sup> Ibidem. En el minuto 1:19:34 al minuto 1:21:23 se observa la decisión de retiro de la proposición de modificación del artículo 2 del proyecto de ley a partir de las intervenciones citadas por el demandante.

legislativa, no habrían sido sometidas a discusión. No obstante, el cargo no es cierto, pertinente ni suficiente, por las razones que se exponen a continuación:

**19.1** El cargo no es cierto pues lo que se acusa es que, dada la extensión del texto sometido ante las comisiones legislativas para que se surtiera su primer debate, los miembros del Congreso que integraban dichas comisiones no habrían contado con el tiempo suficiente para leerlo y, por ende, «no pudieron representar adecuadamente al pueblo que los eligió». Sin embargo, independientemente de si esto fue o no cierto, la Sala no observa que el artículo 160 de la Constitución contenga alguna regla que prevea el tiempo que deba existir entre la radicación de la ponencia y la discusión y la votación del primer debate. Por el contrario, el mentado artículo superior trata sobre el tiempo que debe mínimamente transcurrir entre el primer y segundo debate; no entre la radicación de la ponencia para primer debate y su aprobación, incurriendo la demanda, por ende, en una ausencia de certeza respecto de la violación del artículo 160 superior. Así mismo, la Sala tampoco observa que en los artículos 94 y 175 de la LORC exista regla alguna sobre el tiempo que debe transcurrir entre la mencionada radicación de la ponencia y la discusión y aprobación de su primer debate.

**19.2** El cargo tampoco es pertinente ni suficiente. Justamente, no deja de ser un punto de vista subjetivo del accionante el que las treinta y cinco (35) horas que, al decir de la demanda, habrían transcurrido entre la radicación de la ponencia y el primer debate, serían un tiempo exiguo para que los miembros de las comisiones legislativas pudieran conocer el objeto del debate. Esto, además, si se tiene en cuenta que, por una parte, los artículos 156 y 157 de la LORC<sup>49</sup> únicamente exigen que el primer debate sea antecedido por la publicación de la ponencia y la lectura de su informe; y, por otra parte, que cada congresista cuenta con una planta de personal calificado -la Unidad de Trabajo Legislativo – que lo asiste en el desarrollo de sus obligaciones parlamentarias.

**19.3** Por lo expuesto, la Sala también se excusará de analizar el fondo del cargo segundo habida cuenta de su ineptitud.

### **La aptitud del cargo cuarto**

---

<sup>49</sup> **Ley 5ª de 1992. Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso // **Artículo 157. Iniciación del debate.** La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.»

**20.** Ahora bien, en lo que toca con el cargo cuarto de la demanda, la Sala sí verifica su aptitud. Ciertamente, el cargo es claro por cuanto permite comprender lo que persigue, a través de la argumentación hilvanada de sus fundamentos. También es cierto y pertinente cuando cuestiona la composición de las comisiones de conciliación del proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2277 de 2022, frente de una norma constitucional (el artículo 161 de la Constitución Política<sup>50</sup>) y una norma orgánica (el artículo 187 de la LORC<sup>51</sup>) que tratan, precisamente, sobre tales comisiones y su integración. Es así mismo específico pues formula un cargo concreto contra la Ley 2277 de 2022, por el eventual vicio en su formación consistente en no haberse designado a miembros del Congreso de la oposición en la composición de dichas comisiones de conciliación. Y por cumplir con los anteriores requisitos, el cargo es suficiente en tanto despierta en la Corte una duda mínima sobre su constitucionalidad.

**21.** La Sala también observa que la demanda de la referencia se presentó dentro del año siguiente a la promulgación de la Ley 2277 de 2022, impidiendo que operara la caducidad que prevé el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política<sup>52</sup>. En efecto, la Ley 2277 fue publicada en el Diario Oficial No. 52.247 de 13 de diciembre de 2022 y la demanda de la referencia fue presentada el 10 de febrero de 2023.

**22.** Sin perjuicio lo recién expuesto -que le permite a la Corte entrar al fondo del cargo cuarto- la Sala encuentra que, mediante Sentencia C-435 de 2023<sup>53</sup>, esta Corporación estudió un cargo idéntico pero limitado al artículo 54 de la ley que ahora se estudia integralmente. En efecto, en tal oportunidad la Corte analizó una demanda que «cuestionó la constitucionalidad de la totalidad [del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022] por considerar que existían vicios de procedimiento en su formación que implicaban una vulneración de los principios consagrados en los artículos 161 de la Constitución Política y el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992»<sup>54</sup>. Así, tras sostener en lo fundamental, que (i) «la integración de la comisión

---

<sup>50</sup> **Constitución Política, Artículo 161.**- <Artículo modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.»

<sup>51</sup> **LORC, Artículo 187. Composición.** <Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005. Rige a partir del 19 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente: «Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.»

<sup>52</sup> Constitución Política, Artículo 242. «Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: [...] 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. [...]»

<sup>53</sup> MP Alejandro Linares Cantillo.

<sup>54</sup> Comunicado No. 41 del miércoles 25 de octubre de 2023.

se ajustó al principio de pluralismo político, en tanto los congresistas elegidos como conciliadores pertenecían efectivamente a diferentes bancadas, cumpliéndose el estándar de representación exigido en las normas superiores»<sup>55</sup>; y que (ii) «el informe de conciliación presentado por los conciliadores designados fue aprobado por amplias mayorías en las plenarias de ambas corporaciones, de modo que una conformación distinta de la comisión accidental, como la defendida en la demanda, no habría modificado el resultado final del trámite legislativo»<sup>56</sup>, la Corte resolvió declarar la exequibilidad de la norma demandada por el cargo basado en la transgresión de los artículos 161 de la Constitución Política y el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992.

Lo analizado y resuelto en la referida Sentencia C-435 de 2023 le permite a la Sala reconocer la existencia de una cosa juzgada formal y relativa - limitada al cargo que se identifica con el cargo cuarto de la demanda de la referencia- sobre el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022. Por virtud de ello, la Corte se estará a lo resuelto en la mentada sentencia respecto de dicho artículo.

### **V.III PROBLEMA JURÍDICO**

**23.** Visto lo anterior, el problema jurídico que debe resolver la Corte consiste en determinar si, en el trámite proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2277 de 2022, se transgredieron los artículos 161 de la Constitución y 187 de la LORC cuando las comisiones accidentales constituidas para conciliar los textos aprobados por las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes habrían sido exclusivamente integradas por congresistas del partido Liberal y del Pacto Histórico; partidos estos que, para ese momento, eran de Gobierno.

### **V.IV PLAN DE LA SENTENCIA**

**24.** Para resolver la demanda la Sala comenzará con una exposición general sobre el papel de las mesas directivas del Congreso y el de las comisiones de conciliación (i). Posteriormente, se entrará al estudio y solución del único cargo que se admitió en el presente proceso (ii). Finalmente, se hará una síntesis de la sentencia (iii).

## **VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA**

### **VI.I EL PAPEL DE LAS MESAS DIRECTIVAS Y LAS COMISIONES DE CONCILIACIÓN**

**25.** La dirección del trámite legislativo en cada cámara del Congreso está a cargo de sus respectivas mesas directivas, encabezadas por los respectivos

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

presidentes de las comisiones o de las plenarias, según la etapa del trámite en que se encuentre el proyecto de ley del caso. En este sentido, en Sentencia C-155 de 1998<sup>57</sup>, se reiteró que a los presidentes de las mesas directivas de las cámaras legislativas les corresponde garantizar que, antes de la votación con que culmina el debate parlamentario, «[se permita] la intervención de todos los interesados de conformidad con las normas del Reglamento, con las restricciones que sean necesarias de acuerdo con estas mismas reglas, dentro del marco de una absoluta imparcialidad». Se trata, pues, de que la discusión y aprobación de los distintos trámites que se surten ante el Legislativo sea dirigida por sus mesas directivas de una manera transparente que permita la participación efectiva de todos los sectores del Congreso de la República que representan los diversos intereses de los variados sectores de la comunidad nacional.

**26.** En línea con lo anterior, la Sala reitera que, cuando existen diferencias entre los textos aprobados por las plenarias de las células legislativas sobre un mismo proyecto de ley, las mesas directivas de cada cámara deben designar a dos de sus integrantes para que, reunidos con los otros dos de la otra cámara en una comisión accidental -no permanente- de conciliación, convengan el texto que someterán ante sus respectivas plenarias para, así, superar la inconveniencia que dichas diferencias implican. En palabras de la Corte, «[l]a función de las comisiones accidentales de conciliación consiste [...] en superar las *discrepancias* que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como “*las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*”<sup>58</sup>»<sup>59</sup>.

**27.** De este modo, como se explicó en la Sentencia C-1152 de 2003<sup>60</sup>, «es el propio texto fundamental el que establece una competencia limitada para las comisiones accidentales [de conciliación], las cuales deben observar las siguientes restricciones: **a.** Que sólo pueden ser conformadas cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, en los términos del inciso final del artículo 186 de la Ley Orgánica por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso de la República y que como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional pueden surgir, entre otros casos, *i)* cuando el texto haya sido acogido por una de las Cámaras e ignorado por la otra, *ii)* cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o *iii)* cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa[;] **b.** [s]e exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarias de Cámara y Senado; [y] **c.** ]p]ara que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir,

<sup>57</sup> MP Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>58</sup> Inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992

<sup>59</sup> Sentencia C-198 de 2002, MP Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>60</sup> MP Jaime Córdoba Triviño.

que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras.»<sup>61</sup>

## VI.II EL CASO CONCRETO

**28.** En el cargo cuarto de la demanda se acusó que la conformación de las comisiones de conciliación que se designaron para armonizar los textos de los proyectos de ley que se estudiaron en ambas cámaras legislativas resultó en la violación del artículo 161 de la Constitución Política<sup>62</sup> y del artículo 187 de la LORC<sup>63</sup>. Más concretamente, en la demanda se señaló que, aun cuando «[e]l día 4 de noviembre de 2022, [el mismo demandante habría] radic[ado] una comunicación ante la Mesa Directiva, tanto de Senado como de Cámara de Representantes, en la que solicitaba la inclusión de los miembros de todos los sectores, incluyendo a los de la oposición, de manera que fuesen incluidos como miembros de la Comisión de Conciliación encargada de unificar los textos de la Reforma Tributaria [...] las Mesas Directivas solo [habrían nombrado] miembros de los partidos de Gobierno»<sup>64</sup>. Y que tal conformación iría en contra de las referidas normas de la Carta Política y de la LORC.

**29.** De cara a tal cargo, la Sala primero recuerda la existencia de una cosa juzgada formal y relativa respecto del artículo 54 de la ley demandada (22 *supra*). Justamente, en reciente Sentencia C-435 de 2023<sup>65</sup>, la Corte analizó una demanda contra dicho artículo y por el mismo cargo cuarto que ahora se analiza; esto es, por la supuesta existencia de vicios de procedimiento en la formación legislativa de dicho artículo, relacionados con una vulneración de los principios consagrados en los artículos 161 de la Constitución Política y el artículo 187 de la LORC, por virtud de una supuesta indebida conformación de la Comisión de Conciliación en cargada de conciliar los textos aprobados por cada cámara del Congreso en el trámite que derivó en la expedición de la Ley 2277 de 2022.

---

<sup>61</sup> Una completa descripción de las facultades y competencias de las comisiones accidentales de conciliación puede encontrarse en la Sentencia C-141 de febrero 26 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto).

<sup>62</sup> **Constitución Política, Artículo 161.**- <Artículo modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.»

<sup>63</sup> **LORC, Artículo 187. Composición.** <Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005. Rige a partir del 19 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente: «Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.»

<sup>64</sup> En este orden, la demanda señaló que «[p]or el lado de la Cámara de Representantes fueron elegidos Jorge Hernán Bastidas (Colombia Humana) y Álvaro Henry Monedero (Partido Liberal). Mientras que, por el lado del Senado, se seleccionó a Clara López (Pacto Histórico) y Juan Diego Echavarría (Partido Liberal)»; siendo todo ellos miembros de la coalición de gobierno.

<sup>65</sup> MP Alejandro Linares Cantillo.

**30.** Enfrentada a tal cargo, en la mencionada Sentencia C-435 de 2023 la Corte convino en declarar la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 2277 por varias razones, a saber:

**30.1** Se indicó que «las objeciones de la demandante carecían de asidero, toda vez que la designación de los representantes y senadores que conformaron la comisión accidental a que se alude, obedeció a que los mismos eran miembros de las respectivas comisiones constitucionales permanentes y a que además, fungieron a lo largo del trámite legislativo como ponentes coordinadores, de tal suerte que tenían conocimiento directo del proyecto y contaban de primera mano con los elementos de juicio para liderar eficazmente el proceso orientado a superar las divergencias entre los textos aprobados en ambas corporaciones».<sup>66</sup>

**30.2** Se continuó señalando que «resultaba irrazonable interpretar el mandato derivado del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 en el sentido de que en la comisión de conciliación debían tener asiento todos y cada uno de los congresistas mencionados en dicha disposición, pues ello daría al traste con el objetivo inherente a estas comisiones accidentales, aunado a que implicaría consecuencias contraproducentes e incoherentes con la eficacia y celeridad de la práctica legislativa».<sup>67</sup>

**30.3** Se señaló que «[e]n cuanto al reproche atinente a la representación de los partidos políticos, la Corte encontró que la integración de la comisión se ajustó al principio de pluralismo político, en tanto los congresistas elegidos como conciliadores pertenecían efectivamente a diferentes bancadas, cumpliéndose el estándar de representación exigido en las normas superiores [...]; y que «la Sala reiteró su jurisprudencia en el sentido de que la representación de las bancadas en las comisiones accidentales de conciliación se entiende satisfecha, aun cuando no haya tenido lugar la participación de todas las bancadas»<sup>68</sup> [...]]».<sup>69</sup>

**30.4** Luego se sostuvo que «si bien es posible ampliar la base de participación, ello conllevaría “el eventual riesgo de dificultar los consensos requeridos, lo que resulta contrario al propósito esencial de las comisiones de mediación y, por tanto, al tenor del artículo 161 de la Constitución”<sup>70</sup>, teniendo en cuenta que su función consiste en “flexibilizar y hacer más eficiente el proceso de aprobación de las leyes”<sup>71</sup>».<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Comunicado No. 41 del miércoles 25 de octubre de 2023.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencias C-028 de 2021, C-162 de 2019, C-093 de 2018 y C-313 de 2014, entre otras.

<sup>69</sup> Comunicado No. 41 del miércoles 25 de octubre de 2023.

<sup>70</sup> Corte Constitucional, sentencias C-162 de 2019, C-093 de 2018 y C-313 de 2014, entre otras.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencias C-481 de 2019, C-198 de 2002 y C-737 de 2001, entre otras.

<sup>72</sup> Comunicado No. 41 del miércoles 25 de octubre de 2023.

**30.5** También se señaló que «el informe de conciliación presentado por los conciliadores designados fue aprobado por amplias mayorías en las plenarias de ambas corporaciones, de modo que una conformación distinta de la comisión accidental, como la defendida en la demanda, no habría modificado el resultado final del trámite legislativo». <sup>73</sup>

**31.** Descendiendo al expediente de la referencia, más allá de que en la Sentencia C-435 de 2023 se haya convalidado el trámite de conciliación en cuya violación se funda, así mismo, el cargo cuarto de la demanda, para el caso concreto esta Corporación justifica el fracaso de dicho cargo en las siguientes razones:

**31.1** Por una parte, no existe una norma constitucional ni orgánica que prevea la obligatoriedad de que las comisiones accidentales de conciliación deban integrarse con miembros del Congreso que pertenezcan a partidos de oposición. Más aún, la jurisprudencia ha manifestado que la representación de las bancadas en las comisiones accidentales de conciliación se entiende satisfecha, aun cuando estas no hayan sido integradas por congresistas de todas ellas (ver 30.3 *supra*). También la Corte ha indicado que es, así mismo, irrazonable sostener que la regla prevista en el artículo 187 de la LORC implique que en la comisión de conciliación deban tener asiento todos y cada uno de los congresistas mencionados en dicha disposición, pues ello daría al traste con el objetivo inherente a estas comisiones accidentales, aunado a que implicaría consecuencias contraproducentes e incoherentes con la eficacia y celeridad de la práctica legislativa (ver 30.4 *supra*).

**31.2** La anterior tesis fue defendida en Sentencia C-313 de 2014<sup>74</sup> que, retomando lo dicho en Sentencia C-076 de 2012<sup>75</sup>, señaló que la situación consistente en que el que las comisiones de conciliación no estuvieran integradas **«por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias, [...] no refleja un vicio procedimental que conduzca a la inconstitucionalidad** de [las leyes], pues no se aprecia la vulneración [del artículo 187 de la LORC] o del valor sustancial que la misma concreta». Y en ese caso la Corte concluyó que la entonces accionante habría realizado «una lectura imprecisa e inconexa del artículo 187 del Reglamento del Congreso, **pues la interpretación que contiene la demanda implicaría que todos los sujetos nombrados en el artículo en mención deberían hacer parte de las comisiones de conciliación, interpretación que resulta inaceptable, pues podría conducir a que las comisiones accidentales necesariamente estuviesen integradas por un número tal de miembros del Congreso que, por elevado, dificulte el consenso en torno al texto que deba adoptarse, pues constituiría una**

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>75</sup> MP Humberto Antonio Sierra Porto.

**negación del principio de celeridad y división del trabajo que anima la conformación y asignación de funciones a este tipo de cuerpos colegiados dentro del procedimiento legislativo.**(...) la disposición del Reglamento del Congreso no puede ser entendida de forma aislada, inconexa y contradictoria de la norma deducida del artículo 161 de la Constitución”». (las negrillas son del texto citado)

**31.3** Con lo anterior en mente, si bien es cierto que la Comisión Accidental de Conciliación, que concertó el texto aprobado por las plenarias de las dos cámaras legislativas, fue conformada por congresistas de los partidos de Gobierno sin incluir a cualquier miembro de la oposición, también lo es que tal integración no viola ni el artículo 161 de la Constitución ni el artículo 187 de la LORC.

**32.** Por lo expuesto, la Sala considera que la acusación de la Ley 2277 de 2022 conforme a los motivos expuestos en el cargo cuarto no está llamada a prosperar. En ese orden, la Corte declarará la exequibilidad de la ley demandada, por la supuesta transgresión de los artículos 161 de la Constitución Política y del artículo 187 de la LORC.

### **VI.III Síntesis de la sentencia**

**33.** La Sala hizo un nuevo análisis de los cargos admitidos en el auto admisorio de la demanda<sup>76</sup> y dispuso: (i) la ineptitud de los cargos primero y segundo; y (ii) la aptitud del cargo cuarto, salvo en lo tocante con el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, con ocasión de la cosa juzgada originada en la exequibilidad que sobre dicho artículo declaró la Sentencia C-435 de 2023.

**34.** De este modo, en la **fase previa** a las consideraciones de la sentencia se analizaron los cargos primero y segundo de la demanda y lo relativo al artículo 54 de la ley demandada, de la siguiente manera:

**34.1** El **cargo primero** se fundó en la violación del artículo 157 superior y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la Ley 5ª de 1992, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2277 de ley 1992; esto por no haber permitido la votación individual del articulado respectivo.

No obstante, tras verificar que los artículos 158, 159 y 176 orgánicos aplican para la discusión del proyecto de ley y no para su votación; y que el artículo 185 solo permite la extensión de las reglas previstas para el primer debate cuando no existe norma especial al respecto para el segundo debate, la Corte encontró que, en cuanto trató del trámite surtido en el Senado de la República, el cargo careció de especificidad y pertinencia.

---

<sup>76</sup> El cargo tercero de la demanda fue previamente inadmitido y posteriormente rechazado por la magistrada sustanciadora en la fase previa del trámite de la acción de la referencia.

El anterior razonamiento también operó para una parte del trámite surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes, cuando los miembros del Congreso de dicha célula legislativa solicitaron la votación separada del articulado del respectivo proyecto de ley. Esto sin perjuicio de que, para las solicitudes que, en plenaria, algunos representantes hicieran para la discusión separada del mencionado articulado, la Sala también resolviera la ineptitud de dicho cargo por carecer del requisito formal de que trata el numeral 4º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991; y de los requisitos de especificidad al no haber el actor explicado suficientemente por qué la manifestación que, sobre tales solicitudes hizo el presidente de la plenaria de la Cámara de Representantes, habría impedido la discusión separada de cada artículo del proyecto de ley.

**34.2 El cargo segundo** de la demanda se fundó en la violación del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior toda vez que, en criterio del demandante, la extensión del texto del proyecto de ley exigía el aplazamiento del debate para que los miembros del Congreso tuvieran la posibilidad de conocerlo.

Sin embargo, la Corte dispuso que el cargo era inepto por carecer de certeza, pertinencia y suficiencia. Esto, tras considerar que: (i) el artículo 160 de la Constitución no contiene una regla que estipule el tiempo que deba existir entre la radicación de la ponencia y la discusión y la votación del primer debate; (ii) los artículos 95 y 175 de la LORC tampoco tratan sobre el tiempo que debe transcurrir entre la radicación de la ponencia y la discusión y aprobación de su primer debate; (iii) que el tiempo que habría transcurrido entre la radicación de la ponencia y el primer debate fuera un tiempo exiguo para que los miembros de las comisiones legislativas pudieran conocer el objeto del debate, no es más que un punto de vista subjetivo del actor; (iv) los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 únicamente exigen que el primer debate sea antecedido por la publicación de la ponencia y la lectura de su informe; y (v) cada congresista cuenta con una planta de personal calificado -la Unidad Técnica Legislativa – que lo asiste en el desarrollo de sus obligaciones parlamentarias.

**35.** Por último, previamente a abordar el estudio del cargo cuarto (ver *infra* 3) -del que se consideró su aptitud – la Corte convino en declarar que, sobre el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, recae una cosa juzgada formal y relativa originada en la exequibilidad que del mismo declaró la Sentencia C-435 de 2023.

Finalmente, tras explicar la aptitud del cargo cuarto, fundado en la violación de los artículos 161 de la Carta Política y 187 de la Ley 5ª de 1992, por haberse limitado la conformación de las comisiones de conciliación a partidos distintos del partido Liberal y del Pacto Histórico (partidos de Gobierno), la Sala encontró que, sobre el mismo problema jurídico y dentro

del trámite de la misma Ley 2277 de 2022, se pronunció la Corte en Sentencia C-435 de 2023 que declaró la exequibilidad del artículo 54 de dicha ley; precedente éste que se aplicó a la integridad de la ley, determinando su exequibilidad por dicho cargo. Más aún, la Sala encontró que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el que las comisiones de conciliación no incluyan una representación de todas las bancadas del Congreso, no implica una violación de los artículos 161 constitucional y 187 de la LORC.

**36.** La Sala hizo un nuevo análisis de los cargos admitidos en el auto admisorio de la demanda<sup>77</sup> y dispuso: (i) la ineptitud de los cargos primero y segundo; y (ii) la aptitud del cargo cuarto, salvo en lo tocante con el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, con ocasión de la cosa juzgada originada en la exequibilidad que sobre dicho artículo declaró la Sentencia C-435 de 2023.

**37.** De este modo, en la **fase previa** a las consideraciones de la sentencia se analizaron los cargos primero y segundo de la demanda y lo relativo al artículo 54 de la ley demandada, de la siguiente manera:

**37.1** El **cargo primero** se fundó en la violación del artículo 157 superior y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la Ley 5ª de 1992, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2277 de ley 1992; esto por no haber permitido la votación individual del articulado respectivo.

No obstante, tras verificar que los artículos 158, 159 y 176 orgánicos aplican para la discusión del proyecto de ley y no para su votación; y que el artículo 185 solo permite la extensión de las reglas previstas para el primer debate cuando no existe norma especial al respecto para el segundo debate, la Corte encontró que, en cuanto trató del trámite surtido en el Senado de la República, el cargo careció de especificidad y pertinencia.

El anterior razonamiento también operó para una parte del trámite surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes, cuando los congresistas de dicha célula legislativa solicitaron la votación separada del articulado del respectivo proyecto de ley. Esto sin perjuicio de que, para las solicitudes que, en plenaria, algunos representantes hicieran para la discusión separada del mencionado articulado, la Sala también resolviera la ineptitud de dicho cargo por carecer del requisito formal de que trata el numeral 4º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991<sup>78</sup>; y del requisito de especificidad al no haber el actor explicado suficientemente por qué la manifestación que, sobre tales

---

<sup>77</sup> El cargo tercero de la demanda fue previamente inadmitido y posteriormente rechazado por la magistrada sustanciadora en la fase previa del trámite de la acción de la referencia.

<sup>78</sup> **Decreto 2067 de 1991, Artículo 2º.** «Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: [...] 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y [...]»

solicitudes hizo el presidente de la plenaria de la Cámara de Representantes, habría impedido la discusión separada de cada artículo del proyecto de ley.

**37.2** El **cargo segundo** de la demanda se fundó en la violación del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior toda vez que, en criterio del demandante, la extensión del texto del proyecto de ley exigía el aplazamiento del debate para que los miembros del Congreso tuvieran la posibilidad de conocerlo.

Sin embargo, la Corte dispuso que el cargo era inepto por carecer de certeza, pertinencia y suficiencia. Esto, tras considerar que: (i) el artículo 160 de la Constitución no contiene una regla que estipule el tiempo que deba existir entre la radicación de la ponencia y la discusión y la votación del primer debate; (ii) los artículos 95 y 175 de la LORC tampoco tratan sobre el tiempo que debe transcurrir entre la radicación de la ponencia y la discusión y aprobación de su primer debate; (iii) que el tiempo que habría transcurrido entre la radicación de la ponencia y el primer debate fuera un tiempo exiguo para que los miembros de las comisiones legislativas pudieran conocer el objeto del debate, no es más que un punto de vista subjetivo del actor; (iv) los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 únicamente exigen que el primer debate sea antecedido por la publicación de la ponencia y la lectura de su informe; y (v) cada congresista cuenta con una planta de personal calificado -la Unidad Técnica Legislativa – que lo asiste en el desarrollo de sus obligaciones parlamentarias.

**37.3** Por último, previamente a abordar el estudio del cargo cuarto (ver *infra* 35) -del que se consideró su aptitud – la Corte convino en declarar que, sobre el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, recae una cosa juzgada formal y relativa originada en la exequibilidad que del mismo declaró la Sentencia C-435 de 2023.

**38.** Finalmente, tras explicar la aptitud del cargo cuarto, fundado en la violación de los artículos 161 de la Carta Política y 187 de la Ley 5ª de 1992, por haberse limitado la conformación de las comisiones de conciliación a partidos distintos del partido Liberal y del Pacto Histórico (partidos de Gobierno), la Sala encontró que, sobre el mismo problema jurídico y dentro del trámite de la misma Ley 2277 de 2022, se pronunció la Corte en Sentencia C-435 de 2023 que declaró la exequibilidad del artículo 54 de dicha ley; precedente éste que se aplicó a la integridad de la ley, determinando su exequibilidad por dicho cargo.

## DECISIÓN

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

## RESUELVE

**PRIMERO.** Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre el cargo Primero de la demanda, relativo a la violación del artículo 157 de la Constitución Política y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la Ley Orgánica 5ª de 1992- Reglamento del Congreso, dentro del trámite del proyecto de ley que derivó con la expedición de la Ley 2277 de 2022, por las razones expuestas en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre el cargo Segundo de la demanda, relativo a la violación del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la Ley Orgánica 5ª de 1992- Reglamento del Congreso, dentro del trámite del proyecto de ley que derivó con la expedición de la Ley 2277 de 2022, por las razones expuestas en la presente sentencia.

**TERCERO. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-435 de 2023 que declaró la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 por el cargo de vicios de procedimiento, por la supuesta inadecuada conformación de la comisión de conciliación.

**CUARTO.** Declarar **EXEQUIBLE** la integridad 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», por el cargo Cuarto analizado en esta providencia, fundado en la violación de los artículos 161 de la Constitución y 187 de la Ley 5ª de 1992, salvo en lo tocante con el artículo 54 de dicha ley sobre el cual recayó una cosa juzgada de acuerdo con lo dispuesto en el anterior numeral tercero de la parte resolutive de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada  
Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado  
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General