

COMUNICADO No. DEL 16 DE OCTUBRE DE 2019
SENTENCIA C-481/19

Expediente D-13207. Sentencia C-481/19

(16 octubre 2019).

M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada:

Ley 1943 de 2018, *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"*¹.

2. Decisión:

PRIMERO.- Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre la constitucionalidad del párrafo tercero del artículo 50 (que adicionó el artículo 242-1 del Estatuto Tributario), del artículo 110, el inciso primero del artículo 114 y del inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"*.

SEGUNDO.- Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos de la Ley 1943 de 2018 no comprendidos en el resuelve anterior, por vicios de procedimiento en su formación.

TERCERO.- DISPONER que (i) la declaratoria de inexecutable prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del 1º de enero de dos mil veinte (2020), a fin de que el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943 de 2018; (ii) los efectos del presente fallo sólo se producirán hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

CUARTO.- En caso de que para para el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) no se hubiere publicado y promulgado una nueva ley, **DISPONER** la reviviscencia de manera simultánea de las normas derogadas o modificadas por la Ley 1943 de 2018, con el fin de que las normas reincorporadas rijan para el período fiscal que inicia el primero (1º) de enero de dos mil veinte (2020) y de allí en adelante.

¹ Texto publicado en el Diario Oficial No. 50.820. No se transcribe por su extensión. Puede ser consultada en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html.

3. Síntesis de la providencia

- 3.1. Los accionantes solicitaron a la Corte declarar la inexequibilidad integral de la Ley 1943 de 2018 por vicios de procedimiento en su formación. De acuerdo con la demanda, se desconoció lo previsto en los artículos 157 de la Constitución Política y 160 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), relativos a los principios de publicidad y consecutividad, por cuanto en la sesión extraordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), se aprobó la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República el día anterior, sin que este fuera previamente conocido por los representantes a la Cámara, debido a la ausencia de publicidad de dicho texto, lo que impidió que se llevara a cabo el respectivo debate.
- 3.2. De manera preliminar, este Tribunal constató que los artículos 50, 110, 114 -inciso primero- y 115 de la Ley demandada no están surtiendo efectos o fueron derogados, razón por la que se inhibió de pronunciarse de fondo respecto de la constitucionalidad de esas normas.
- 3.3. La Sala Plena concluyó que asiste razón a los demandantes, en la medida en que la proposición con la que finalizó el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se planteó de manera incompleta²-dado que no incluyó el texto sometido a consideración de los representantes-, y no cumplió con la publicidad necesaria para que el Legislador emitiera su consentimiento en la aprobación de una ley de alto contenido tributario, que requiere amplias garantías democráticas, en aplicación de los principios de literalidad y que no hay tributo sin representación.
- 3.4. Así mismo, la corporación consideró que el hecho de que la Cámara de Representantes se haya remitido a lo decidido por el Senado sin conocer previamente lo aprobado por este, constituyó una elusión del debate, así como del mecanismo de conciliación, que afectó el principio de consecutividad, puesto que condujo a que no se produjera el último debate requerido para la aprobación de este tipo de leyes³.

² Ver Gaceta del Congreso 126 del 15 de marzo de 2019.

³ Art. 346, 347 y 163 CP.

- 3.5. La Corte determinó que esta situación también desconoció el esquema parlamentario bicameral instituido en la Constitución de 1991, que habilita a las plenarias para modificar los textos sometidos a su consideración⁴; y prevé la posibilidad de resolver las divergencias entre las plenarias de una y otra cámara a través de las comisiones de conciliación⁵.
- 3.6. Este Tribunal, consideró que, debido a todo lo anterior, se violó el principio democrático, en tanto no se dio una deliberación racional de la ley, no se respetó el pluralismo, ni los derechos de las minorías y no se garantizó el control ciudadano.
- 3.7. Para determinar si la proposición cuestionada cumplió con el principio de publicidad, la Corte evidenció que no se surtió el procedimiento establecido por el Reglamento del Congreso para tal fin⁶ porque, a pesar de haber sido leída, no contenía el texto respectivo.
- 3.8. Posteriormente, empleando el principio de instrumentalidad de las formas, se estudió si se produjo alguno de los mecanismos alternativos de publicidad que garanticen el conocimiento de los textos previo a su debate y aprobación. Se evidenció que: (i) el texto aprobado por el Senado fue publicado en una Gaceta del Congreso con posterioridad a su aprobación en la Cámara de Representantes⁷; (ii) no hay constancia de que se hubiera distribuido una copia impresa del texto; (iii) la explicación oral ofrecida por un senador de la República no fue específica, precisa, ni suficiente, bajo los parámetros jurisprudenciales establecidos para admitir este tipo de publicidad; y, (iv) no se anunció que la información estaba publicada en la página *web* del Senado.
- 3.9. Adicionalmente, se advirtió en sede de control constitucional que la simple confrontación de textos entre el proyecto aprobado en el Senado -y que finalmente corresponde al de la Ley 1943- y el del proyecto de ley para segundo debate en Cámara de Representantes, así como el cotejo entre las proposiciones aprobadas en una y otra cámara, y entre el texto de unos artículos de la ley y la explicación de un senador, no era un método adecuado para deducir la publicidad requerida y

4 Art. 160 CP.

5 Art. 161 Cp.

6 Art. 35, 47.3, 113 y 125 de la Ley 5ª de 1992.

7 Gaceta del Congreso 1152 del 21 de diciembre de 2018

la consecutividad, porque ello desconoce la forma en que se adoptan las decisiones políticas, en la medida en que, es el conocimiento completo del articulado el que determina la decisión individual de cada congresista de votar en favor de un proyecto de ley. Además, ello no es posible porque la Corte Constitucional no puede actuar como comisión de conciliación y decidir cuáles textos deberían prevalecer frente a las divergencias existentes entre el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República y el texto que la plenaria de la Cámara de Representantes creyó estar aprobando (ponencia para segundo debate, junto con proposiciones aprobadas y aspectos explicados a viva voz por un senador).

- 3.10. La Corte concluyó que el vicio evidenciado es insubsanable, porque no se llevó a cabo una de las etapas estructurales del proceso legislativo, como es el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.
- 3.11. Una vez adoptada la decisión de declarar la inexecutable de la ley demandada por las razones anteriores, y practicadas pruebas técnicas sobre los efectos que tendría el fallo, se determinó la necesidad de modular sus efectos, difiriendo la decisión al 1º de enero de dos mil veinte (2020), con fundamento en lo previsto en los artículos 2, 4, 95 y 334 de la Constitución, pues se constató que la declaratoria de inconstitucionalidad simple ocasionaría un vacío normativo en el sistema tributario que afectaría el recaudo previsto para el año dos mil diecinueve (2019), lo cual, podría impactar las inversiones del Estado ante la disminución de uno de los rubros más importantes de los ingresos corrientes de la Nación. La decisión de diferimiento precave un efecto inconstitucional de mayor gravedad, y brinda un espacio de tiempo razonable para que el ejecutivo y legislativo, en el marco de sus competencias en materia tributaria, decidan ratificar, derogar, modificar o subrogar los contenidos de la Ley de Financiamiento.
- 3.12. Aunado a lo anterior, se dispuso que los efectos de la sentencia se producirán hacia el futuro, para que no se vean afectadas las situaciones jurídicas consolidadas.
- 3.13. Por último, con el fin de evitar que la declaratoria de inexecutable conlleve a consecuencias inconstitucionales, como medida subsidiaria al diferimiento adoptado por la Sala Plena, se dispuso que en caso de que para la fecha establecida

para que comience a surtir efectos la declaratoria de inexecutable no se hubiere publicado y promulgado una nueva ley, opere la reviviscencia de manera simultánea de las normas derogadas o modificadas por la Ley 1943 de 2018, con el fin de que las disposiciones reincorporadas rijan para el período fiscal que inicia el primero (1º) de enero de dos mil veinte (2020) y de allí en adelante.

4. Salvamentos y aclaraciones