

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-068/24

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

(...) la Corte concluye que en el presente caso se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues a través de la Sentencia C-391 de 2023 esta corporación ya realizó un control constitucional sobre el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por el mismo cargo referido a la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de dicha norma, lo que impide emitir un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad sobre la misma. Una situación similar se presentó en las Sentencias C-519 de 2023 y C-458 de 2023, que resolvieron estarse a lo resuelto en la Sentencia C-391 de 2023.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexecutable

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-068 DE 2024

Referencia: expediente D-15293

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 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”

Demandante: Juan Camilo de Bedout Grajales

Magistrado sustanciador:
Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, en especial de la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

A la Corte Constitucional le correspondió estudiar una demanda contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022¹. Como quiera que esta corporación declaró la inexecutable de dicha norma mediante la Sentencia C-391 de 2023, por cuanto en su aprobación se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, la Sala encontró acreditada la cosa juzgada en el presente caso y resolvió estarse a lo resuelto en dicha providencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 25 de abril de 2023, Juan Camilo de Bedout Grajales presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. Mediante auto del 30 de mayo de 2023, el magistrado sustanciador profirió una decisión mixta en la cual se admitieron los cargos fundados (i) en el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible (artículos 157 y 160 C.P.) y (ii) en la falta de definición del hecho generador

¹ “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

de la contribución especial (artículo 338 C.P.). Por otro lado, se decidió inadmitir los cargos relativos a (i) la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 C.P.), (ii) el desconocimiento del principio de legalidad por la falta de determinación de la tarifa del tributo creado por la norma acusada (artículos 150, numeral 12, y 338 C.P.) y (iii) el desconocimiento del principio de justicia en materia tributaria (artículos 95, numeral 9°, y 363 C.P.).

2. Asimismo, se ordenó (i) oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran a la Corte la copia del expediente legislativo correspondiente; (ii) comunicar su inicio al presidente de la República y al presidente del Congreso de la República; (iii) fijar el asunto en lista; (iv) correr traslado del presente proceso a la procuradora general de la Nación; (v) comunicar el inicio de la actuación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez (ICETEX), para que conceptuaran e intervinieran en el proceso, en caso de estimarlo oportuno, y (vi) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a las Universidades Nacional, Santo Tomás de Bucaramanga, del Norte de Barranquilla, Externado de Colombia, del Rosario y Pontificia Universidad Javeriana; y al profesor y experto Roberto Insignares Gómez, para que presentaran concepto respecto del asunto².

3. El 10 de mayo de 2023, Ana Lucy Castro Castro, jefa de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez (ICETEX), solicitó la acumulación de los procesos D-15216 y D-15293³. Al constatar que ambas demandas fueron

² El auto del 30 de mayo de 2023 dispuso que dichas órdenes se ejecutarían una vez se surtiera el trámite de la inadmisión y el eventual rechazo de la demanda, respecto a los cargos inadmitidos.

³ Previamente, la jefa de la Oficina Asesora Jurídica del ICETEX había presentado una solicitud similar, puesto que pidió la acumulación de los expedientes D-15095, D-15127 y D-15216. La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto 1269 del 21 de junio de 2023, resolvió negar la solicitud al determinar que la acumulación no era procedente porque dichos procesos fueron asignados en distintos programas de reparto.

asignadas en distintos programas de reparto e incluidas en planes de trabajo diferentes, la petición no resultaba procedente⁴.

4. Dentro del término de ejecutoria del auto del 30 de mayo de 2023, el accionante presentó escrito de corrección de la demanda⁵. A través de providencia del 20 de junio de 2023, el despacho ponente rechazó la demanda respecto de los cargos que previamente habían sido inadmitidos. El accionante no presentó recurso de súplica.

5. Mediante auto del 5 de septiembre de 2023 se dispuso el traslado de las pruebas y documentos recibidos en el expediente D-15127 al expediente D-15293. En virtud de lo anterior, la Secretaría General de la Corte Constitucional efectuó el traslado de pruebas y proporcionó enlaces electrónicos que contenían oficios enviados por los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Asimismo, remitió las copias de los oficios en los que se adjuntaron los antecedentes legislativos del proyecto de ley No.118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado), relativos a la Ley 2277 de 2022.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, y previo concepto de la procuradora general de la Nación, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a resolver la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

7. A continuación, se transcribe el texto del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, objeto de la demanda.

“LEY 2277 DE 2022⁶

⁴ Esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 5 del Decreto 2067 de 1991 y 49 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. El expediente D-15216 se repartió al despacho del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar el 23 de marzo de 2023 y el expediente D-15293 fue repartido al despacho del magistrado sustanciador en este trámite, el 11 de mayo de 2023. Además, el proceso con expediente D-15216 fue decidido por la Sala Plena mediante la Sentencia C-519 de 2023.

⁵ El auto del 30 de mayo de 2023 fue notificado mediante estado No. 088 del 1 de junio de 2023. El término de ejecutoria corrió los 2, 5 y 6 de junio de 2023. El escrito de subsanación fue presentado el 6 de junio de 2023.

⁶ Publicada en el Diario Oficial No. 52.247 del 13 de diciembre de 2022.

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

[...]

DECRETA:

[...]

TÍTULO VII.

OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 95. CREACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN PARA BENEFICIAR A LOS ESTUDIANTES QUE FINANCIAN SUS ESTUDIOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR MEDIANTE CRÉDITO EDUCATIVO REEMBOLSABLE CON EL ICETEX.

Crear la contribución para los estudiantes que financian sus estudios en educación superior con créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –Icetex–, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización; con la cual se destinarán recursos para financiar la diferencia entre la tasa de interés de contratación y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor -IPC- de los créditos otorgados, con el propósito de mejorar las condiciones de sus créditos.

Sujeto activo. El sujeto activo será el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” –Icetex–.

Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el Icetex, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.

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

Base gravable. La base gravable será el valor de la matrícula a desembolsar a las Instituciones de Educación Superior de acuerdo con lo establecido en el hecho generador de la contribución.

Tarifa. La tarifa será la diferencia entre la tasa de interés contratada por el estudiante con el Icetex y la variación anual del Índice de Precios al Consumidor –IPC– determinado cada inicio de año por el DANE, vigente al momento del giro.

Beneficiarios. Son beneficiarios las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable para el acceso y permanencia en educación superior con el Icetex, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Se entiende por amortización aquel periodo en el que no se generan nuevos desembolsos en virtud de la finalización del programa académico, la solicitud de terminación de los desembolsos o, por incurrir en alguna de las causales de terminación establecidas en el Reglamento de Crédito de Icetex.

Causación de la contribución. Se causará por concepto de cada giro de matrícula a las Instituciones de Educación Superior -IES-, para los estudiantes que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Fiscalización, determinación y recaudo. El Icetex realizará las acciones de fiscalización, determinación y recaudo a los sujetos pasivos de esta contribución, la cual se recaudará mediante el descuento al momento del giro y compensará el menor recaudo recibido.

Para tal efecto, la Junta Directiva del Icetex dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma Tributaria, reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

PARÁGRAFO. La contribución establecida en el presente artículo no podrá ser trasladado(sic) a las matrículas universitarias. El Ministerio de Educación regulará la materia y realizará la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias”.

III. LA DEMANDA

8. *Cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.* El actor señaló que la norma demandada desconoce los artículos 157 y 160 superiores. Indicó que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 se incorporó en una etapa tardía del trámite legislativo del proyecto de ley, sin que las comisiones constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República lo hubiesen debatido.

9. Refirió que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no obró en el trámite legislativo durante el primer debate, tampoco en la ponencia ni en el informe para el segundo debate del Senado de la República. Destacó que, para ese momento, la contribución especial prevista en la norma no se había mencionado en las discusiones legislativas⁷.

⁷ El accionante realizó una descripción cronológica del trámite legislativo, como a continuación se indica: “[...] el 12 de agosto de 2022, se publicó el proyecto de ley No. 118 Cámara, en la Gaceta del Congreso No. 917, sin que si hiciera mención alguna a la contribución demandada. El 4 de octubre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1199 se presentaron las ponencias para el primer debate del proyecto de ley No. 118 Cámara y 131 Senado en la Cámara de Representantes, sin hacer mención de tributo alguno a cargo de las Instituciones de Educación Superior. El 5 de octubre de 2022 se publicó para debate el proyecto de ley 118/131 en el Senado de la República, sin mencionar la contribución aplicable a las Instituciones de Educación Superior. El 13 de octubre de 2022, con ocasión de la Gaceta No. 1283, la cámara de Representantes publicó el texto aprobado en primer debate por las comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República con ocasión del proyecto de ley 118/131 respectivamente, sin

10. El demandante argumentó que si bien la jurisprudencia constitucional⁸ ha establecido que el artículo 160 superior permite a las plenarias de cada corporación del Congreso efectuar modificaciones, adiciones y supresiones legislativas, ello debe guardar relación con la materia regulada. En este sentido, adujo que la inclusión de normas en las plenarias, como sucedió con el trámite de la disposición demandada, no releva a las comisiones constitucionales del estudio y aprobación de las modificaciones. Al respecto, expuso que en la publicación del texto definitivo del proyecto de ley No.118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado), aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, se introdujo la disposición acusada, sin que hubiera surtido el debido proceso legislativo determinado en los artículos 157 y 160 de la Constitución⁹.

11. Concluyó que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 debe ser declarado inexecutable por el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Ello por cuanto la materia que desarrolla dicha norma no fue discutida en las comisiones constitucionales permanentes, no formó parte de la ponencia y no estuvo contenida en el informe para el segundo debate, sino que se adicionó en el texto definitivo aprobado por ambas cámaras.

12. Cargo por la falta de definición y delimitación del hecho generador del tributo. Según el accionante, el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no establece un hecho generador de la contribución aplicable a las instituciones de educación superior (IES). A juicio del actor, lo que la norma demandada define como hecho generador no constituye ningún suceso, evento, acto o

hacer mención alguna a la contribución objeto de la Demanda de Inconstitucionalidad. El 1 de noviembre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1364, se publicó el informe de ponencia para segundo debate de proyecto de ley No. 113/131 en el Senado de la República, sin que se hubiera discutido un asunto relacionado con la incorporación de la contribución a cargo de las Instituciones de Educación Superior, demandada con ocasión de la presente Acción Pública. El mismo 1 de noviembre de 2022, en la Gaceta del Congreso No. 1359, se publicó la ponencia para el segundo debate en la plenaria del Senado de la República del proyecto de Ley 118/131, sin hacer mención alguna a la contribución demandada". Expediente D-15293. Archivo "D0015293-Presentación Demanda-(2023-04-28 16-40-55)", folios 21 y 22.

⁸ El actor refirió como precedente, la Sentencia C-113 de 2003, en la cual la Corte declaró la inexecutable de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, al constatar que la contribución allí regulada no había sido objeto del primer debate.

⁹ El accionante hizo referencia a la Gaceta del Congreso No. 1380 del 4 de noviembre de 2022. Expediente D-15293. Archivo "D0015293-Presentación Demanda-(2023-04-28 16-40-55)". Folio 22.

servicio, debido a que lo determina como “*el valor de la matrícula a desembolsar*”¹⁰.

13. Al respecto, sostuvo que un valor no constituye un hecho generador, especialmente cuando es, a su vez, la base gravable, conforme lo establece la disposición acusada. Hizo referencia a las sentencias C-842 de 2000, C-101 de 2002, C-155 de 2003 y C-121 de 2006, en lo que respecta al concepto del hecho generador, y argumentó que dicho elemento del tributo corresponde a una situación de hecho que debe ser definida de forma clara para que el sujeto pasivo pueda conocer cuál es el suceso, evento, acto o servicio que generará la obligación tributaria.

14. También afirmó que el precepto acusado no prevé una correlación entre el sujeto pasivo y el hecho generador, debido a que no constituye una descripción fáctica. Refirió que el sujeto pasivo no tiene ningún tipo de incidencia en la configuración del tributo, debido a que no es quien materializa el hecho generador, lo cual, en criterio del actor, constituye una trasgresión del artículo 338 de la Carta.

15. Consecuentemente, señaló que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 confundió la base gravable con el hecho generador, al definirlos en forma igual, lo cual demuestra la inexistencia de un hecho generador y genera la inexecutable de la disposición.

IV. INTERVENCIONES¹¹

1. Intervenciones de entidades públicas

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el ICETEX¹²

¹⁰ *Ibidem*, folio 31.

¹¹ En cumplimiento de lo ordenado en autos del 30 de mayo, 20 de junio y 5 de septiembre de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional fijó en lista el presente proceso, por el término de 10 días, los cuales se cumplieron el 22 de septiembre de 2023.

¹² Escrito presentado el 7 de septiembre de 2023 por César Augusto Méndez Becerra, director de defensa jurídica nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y Ana Lucy Castro Castro, jefa de la Oficina Jurídica del ICETEX.

16. Las entidades presentaron una intervención conjunta en este proceso y solicitaron que se declare la exequibilidad de la disposición demandada. De forma subsidiaria pidieron que, si prospera alguno de los cargos, se otorguen efectos diferidos a la decisión. Además, plantearon como cuestión preliminar que respecto al artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 versan otras demandas previas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las cuales han sido tramitadas por la Corte Constitucional bajo los radicados D-15095, D-15127 y D-15216. Por ello, advirtieron que al momento de tomar una decisión de fondo en el presente proceso, puede haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

17. Frente al primer cargo, sostuvieron que la norma acusada no desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, pues aquella se refiere a la creación de una contribución en beneficio de los estudiantes que financian estudios superiores con crédito reembolsable otorgado por el ICETEX. Argumentaron que los mencionados principios permiten que durante el segundo debate, las cámaras puedan introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley, siempre y cuando se garantice la identidad del núcleo temático a lo largo de todo el trámite legislativo.

18. Al respecto, indicaron que la búsqueda de recursos para el fomento de la educación superior fue un tema central y materia de debate en las comisiones conjuntas de la Cámara y el Senado, lo cual está vinculado a la necesidad de la consecución de recursos para el gasto social; aspecto que constituye un eje central de la reforma tributaria. Sostuvieron que la contribución especial creada en la disposición demandada es una herramienta para garantizar el derecho fundamental a la educación, en sus facetas de acceso y permanencia (artículos 67 y 68 C.P.), puesto que previene la deserción estudiantil.

19. Respecto al cargo por la vulneración del artículo 338 superior, argumentaron que la norma demandada no transgrede el principio de legalidad tributaria, puesto que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 determina todos los elementos esenciales de la contribución, estos son, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa aplicable, incluyendo el sistema y el método para su cobro. Sobre el hecho generador refirieron que “es el desembolso del valor de la matrícula que efectúa el ICETEX a la institución de educación superior, por tanto, no es

cierto que se confunda el hecho generador con la base gravable como lo afirma el demandante”¹³. Afirmaron que existe una relación entre el sujeto pasivo y el hecho generador, puesto que este último elemento surge del contrato educativo entre el beneficiario y el sujeto pasivo, el cual es financiado con un crédito educativo del ICETEX que no tiene subsidio a la tasa.

Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁴

20. Esta cartera defendió la constitucionalidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. Sobre el cargo por el incumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, sostuvo que tales postulados exigen que los cambios efectuados a un proyecto de ley mantengan un eje temático común. Por lo tanto, a juicio del ministerio, las adiciones o eliminaciones al articulado trataron materias abordadas en las cámaras, por lo que en el proyecto no se desconocen dichos principios, “pues ellos no implican una total rigidez y literalidad en las disposiciones que se abordan en los distintos debates”¹⁵. En cuanto al asunto en concreto, el ministerio hizo un recuento del trámite legislativo del proyecto de ley de reforma tributaria, para indicar que desde el primer debate el tema al que se refiere el artículo se incluyó dentro del eje temático referido al gasto público social en educación superior, y señaló que el legislativo buscó establecer alivios para quienes tuvieran créditos educativos, como una alternativa para superar desigualdades.

21. Frente al cargo por la vulneración del principio de legalidad tributaria, acogió los argumentos presentados en la intervención conjunta efectuada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el ICETEX. Añadió que, de acuerdo con la Sentencia C-690 de 2003 de esta corporación y con la SU 00134 de 2016 del Consejo de Estado, se debe considerar que la norma demandada forma parte de una ley que tiene como propósito incentivar el gasto social en pro de la igualdad y la justicia social, respecto a los estudiantes de educación superior.

2. Intervenciones de invitados

¹³ *Ibidem*, folio 23.

¹⁴ Escrito presentado el 20 de septiembre de 2023 por Miguel Ángel González Chaves, director de desarrollo del ordenamiento jurídico del Ministerio.

¹⁵ Expediente D-15293. Archivo “D0015293-Conceptos e Intervenciones-(2023-09-21 04-11-39)”, folio 4.

*Instituto Colombiano de Derecho Tributario*¹⁶

22. Adujo que la norma demandada debía ser declarada inexecutable. El instituto refirió que la contribución especial impuesta a las IES no se ajustó al trámite legislativo que establece la Constitución, debido a que el artículo 95 demandado no hizo parte de las ponencias, ni fue incluido en los debates de las comisiones constitucionales de las cámaras. En contraste, señaló que la norma se adicionó a los textos definitivos resultantes del segundo debate en plenarias en el trámite del proyecto de ley No.118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado).

23. Sostuvo que en el texto inicial de dicho proyecto no se contempló un gravamen a cargo de las instituciones de educación superior (IES), de modo que se trata de un artículo autónomo, adicionado en el trámite legislativo, sin que se hubiesen surtido los respectivos debates en las comisiones de Cámara de Representantes y Senado. Por lo anterior, concluyó que no se cumplieron los requisitos previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución.

24. Explicó que si bien el artículo 160 superior permite que en el trámite legislativo de los proyectos de ley el Congreso pueda hacer modificaciones, la incorporación de la norma acusada desconoce el artículo 180 de la Constitución, puesto que en virtud de esta norma superior no es posible incluir en plenaria un artículo nuevo que no hubiese sido deliberado en el primer debate en comisiones. También refirió que el tributo que crea la norma acusada no guarda relación con los asuntos que fueron debatidos en el primer debate en ambas cámaras, de modo que el artículo demandado no guarda conexidad con el tema general del proyecto de ley.

25. Sobre el cargo relativo a la vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria, argumentó que el hecho generador que incorpora la norma acusada presenta elementos ambiguos, lo cual dificulta determinar con certeza cuándo se debe cumplir la obligación tributaria. Específicamente, señaló que la disposición presenta ambigüedad respecto (i) al valor de la matrícula, debido a que no establece cómo se determina, y (ii) al subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, puesto que la norma no indica cómo se

¹⁶ Escrito presentado el 8 de septiembre de 2023 por Juan Pablo Godoy Fajardo, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

determina si un programa cuenta o no con dicho subsidio¹⁷. De este modo, afirmó que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no permite que los contribuyentes puedan conocer quiénes están obligados a pagar la contribución y en qué momento se configura la obligación tributaria.

Roberto Insignares Gómez, docente investigador del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia¹⁸

26. El interviniente refirió que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 debería ser declarado inexecutable, por cuanto fue incorporado de manera sorpresiva y en una etapa tardía del trámite legislativo, con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.

27. El académico explicó que la norma satisface el principio de unidad de materia, en la medida en que guarda una relación de conexidad teleológica con la materia central de la Ley 2277 de 2022, cuyo objetivo es generar más ingresos para apoyar el gasto público social. Sin embargo, sostuvo que la disposición desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, por cuanto solamente fue incorporada en el trámite legislativo y aprobada en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

28. Indicó que previamente a las sesiones plenarias no se advierte en el debate legislativo ninguna mención a la contribución aplicable a las IES y que, pese a que hubo una manifestación indirecta de un congresista sobre el enfoque prioritario de la educación superior en el gasto público social, la norma acusada no fue discutida ni debatida por las comisiones conjuntas. Por el contrario, constituye una materia autónoma sobre la cual no se garantizó el debate legislativo. Señaló que estas razones son suficientes para que la Corte declare la inexecutable de la disposición demandada y que ello haría innecesario el análisis del otro cargo, por sustracción de materia.

¹⁷ Sostuvo que la norma acusada “no permite establecer de manera inequívoca cuál es la conducta que debe desplegar una Institución de Educación Superior para realizar el hecho generador de dicha contribución porque en esencia su contenido es ambiguo y carece de claridad frente a la determinación del hecho imponible”. Expediente D-15293. Archivo “D0015293-Conceptos e Intervenciones-(2023-09-08 12-44-09)”, folio 14.

¹⁸ Escrito presentado el 22 de septiembre de 2023.

29. A pesar de lo anterior, para efectos ilustrativos, indicó que le asiste razón al demandante en lo que respecta al cargo por el desconocimiento del principio de legalidad tributaria. En efecto, el artículo demandado no determina el hecho generador del tributo, puesto que lo descrito en ella corresponde a la definición de la base gravable del mismo. En cuanto a dicho elemento del tributo, sostuvo que el legislador no lo definió de forma “clara e inequívoca”¹⁹; por el contrario, presenta un alto grado de imprecisión, lo cual contraría lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución. De esta manera, sostuvo que la norma debería declararse inexecutable, en caso de que este cargo llegase a ser analizado.

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano²⁰

30. La institución afirmó que encuentra justificadas las acciones de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, porque la norma adolece de un vicio de trámite en atención a que no fue votada en comisiones y ello contradice los principios de consecutividad e identidad flexible. Explicó que la disposición acusada es un artículo nuevo en el proyecto de ley, que no podía incluirse en plenaria al no haber sido deliberado en la primera etapa del trámite en el Congreso, ya que ello contradice los artículos 180 de la Ley 5ª de 1992 y 157 de la Constitución.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

31. La procuradora general de la Nación solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-391 de 2023 que declaró la inexecutable del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. Al respecto, advirtió que en virtud de dicha providencia, la norma acusada fue expulsada del ordenamiento jurídico y, por ende, se está ante la inexistencia de una disposición sobre la cual se pueda hacer el examen de constitucionalidad propuesto en la demanda.

32. En este sentido, señaló que en el presente asunto se configura el fenómeno de la cosa juzgada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 243 de la Carta.

¹⁹ Expediente D-15293. Archivo “D0015293-Conceptos e Intervenciones-(2023-09-23 03-08-55)”, folio 11.

²⁰ La intervención fue formulada, de forma anticipada, el 19 de agosto de 2023 por Marta Barros, directora del Consultorio Jurídico de la institución educativa, en el marco de los procesos con radicados D-15095, D-15127 y D-15293.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

33. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para emitir sentencia en el presente asunto, ya que la demanda se dirige contra una norma contenida en una ley de la República.

Cuestión previa

34. Previo a realizar el estudio de constitucionalidad propuesto, la Sala analizará como cuestión preliminar si en este caso opera la cosa juzgada constitucional.

Existencia de cosa juzgada constitucional

35. La Sala Plena de esta Corte advierte que resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada sobre la misma disposición, además con base en cargos similares a los que corresponden a la interpuesta en esta oportunidad.

36. En efecto, mediante Sentencia C-391 de 2023²¹ se declaró inexecutable el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible en el procedimiento legislativo. Por lo anterior, la decisión que ahora se adopte debe estarse a lo resuelto en la sentencia precitada, como se explicará a continuación.

37. El artículo 243 de la Constitución establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Adicionalmente, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, así como el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, desarrollan la citada norma superior y establecen que las decisiones que dicte la Corte Constitucional en

²¹ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes*²².

38. Al respecto, la Sentencia C-552 de 2014²³ indicó que la cosa juzgada se fundamenta en (i) la necesidad de preservar la seguridad jurídica, en concordancia con los postulados del Estado Social de Derecho (artículo 1 C.P.); (ii) la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales (art. 83 C.P.); (iii) el deber de garantizar la autonomía judicial, de modo que impide que, tras haber examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate (artículo 228 C.P.), y (iv) el deber de asegurar la supremacía de la Constitución (artículo 4 C.P.).

39. Asimismo, la Sentencia C-423 de 2021 señaló que “[...] si una disposición fue declarada inexecutable y posteriormente se pretende someterla al análisis de constitucionalidad como consecuencia de la formulación de una nueva demanda, le corresponde a la Corte Constitucional rechazar la censura o, una vez admitida, estarse a lo resuelto en la decisión anterior [...]”.

40. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la cosa juzgada tiene “categorías independientes con diferencias claras”.²⁴ En este sentido, la cosa juzgada puede ser (i) formal o material y (ii) absoluta o relativa.

41. En cuanto a la primera pareja conceptual, la Sentencia C-007 de 2017²⁵ explicó que “existirá **cosa juzgada formal** cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración”²⁶. En contraste, se está ante la “**cosa juzgada material** cuando

²² Sentencias C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y C-423 de 2021, M.M.P.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Paola Andrea Meneses Mosquera.

²³ M.P. Mauricio González Cuervo. Ver también la Sentencia C-600 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁴ Sentencia C-241 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁶ Sentencia C-007 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

el pronunciamiento previo de la Corte examinó una norma equivalente a la demandada pero reconocida en un texto normativo diverso”²⁷.

42. Respecto a la segunda, la Corte ha precisado que la cosa juzgada constitucional puede ser absoluta o relativa. Por una parte, la **cosa juzgada absoluta** se configura en el evento en que “una sentencia de la Corte resolvió definitivamente la constitucionalidad de una disposición y, por lo tanto, agotó cualquier otro debate ulterior al respecto”²⁸, por lo que “implica la imposibilidad de que esta vuelva a ocuparse de examinar cualquier cargo contra la norma”²⁹. Al respecto, la Corte ha resaltado que “el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inexecutableidad o ser objeto de nueva discusión o debate”³⁰. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha definido que la **cosa juzgada relativa** “concorre cuando la Corte restringe el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Esta restricción implica que puedan promoverse nuevas demandas de inexecutableidad, a condición [de] que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal”³¹.

La Sentencia C-391 de 2023 que declaró la inexecutableidad del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, configura cosa juzgada constitucional, por lo tanto la Corte deberá estarse a lo resuelto en esa providencia

43. La Sala encuentra que en el presente asunto se configuró cosa juzgada formal y absoluta, por cuanto el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 fue objeto de control de constitucionalidad mediante la Sentencia C-391 de 2023, en la que se declaró su inexecutableidad.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sentencia C-334 de 2017. M.P. (E) José Antonio Cepeda Amarís.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Sentencia C-247 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³¹ *Ibidem*.

44. En efecto, la demanda que fue decidida en dicha providencia se dirigió contra el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. En la Sentencia C-391 de 2023, la Corte declaró la inexecutable de esa disposición, al considerar que se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible. Lo anterior, con fundamento en que (i) el artículo demandado no fue debatido ni votado en las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes, sino que fue propuesto y aprobado en el segundo debate de las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, y (ii) la creación de un tributo para beneficiar a estudiantes deudores del ICETEX es una materia de regulación autónoma y separable, que no se relaciona con lo debatido y decidido en las comisiones constitucionales permanentes. En este sentido, la Sentencia C-391 de 2023 expulsó del ordenamiento jurídico el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, mismo enunciado normativo cuya constitucionalidad se controvierte en la demanda que en esta oportunidad se analiza.

45. En el presente caso, la Sala Plena observa que la demanda que dio origen a este proceso fue presentada el 25 de abril de 2023. La Sentencia C-391 de 2023, que declaró inexecutable el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, fue aprobada el 4 de octubre de 2023. Por consiguiente, la demanda fue admitida cuando el artículo demandado no había sido declarado inconstitucional.

46. En virtud de lo anterior, la Corte concluye que en el presente caso se presenta el fenómeno de la **cosa juzgada constitucional**, pues a través de la Sentencia C-391 de 2023 esta corporación ya realizó un control constitucional sobre el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, por el mismo cargo referido a la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de dicha norma, lo que impide emitir un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad sobre la misma. Una situación similar se presentó en las Sentencias C-519 de 2023 y C-458 de 2023, que resolvieron estarse a lo resuelto en la Sentencia C-391 de 2023.

47. En consecuencia, en el presente proceso la Sala Plena dispone estarse a lo resuelto en la Sentencia C-391 de 2023.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-391 de 2023, que declaró “INEXEQUIBLE el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

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

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General