

Bogotá, marzo de 2023

Honorables,

MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS

CORTE CONSTITUCIONAL

Ciudad

Ref.: Acción pública 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.”

CARLOS ALBERTO RAMÍREZ SARMIENTO, ANDRÉS MAURICIO CONDE TOLEDO y ÁLVARO CUBILLOS RUIZ identificados como aparece al pie de nuestras firmas, ciudadanos colombianos, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, con fundamento en el Decreto Reglamentario 2067 de 1991, presentamos ante este Despacho Judicial **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.”, por considerar que se **VULNERA** los principios constitucionales de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia de transparencia, de representación democrática, de democracia, de publicidad y debido proceso en el trámite legislativo al omitir la respectiva lectura y debate de la proposición mediante la cual se adicionó un artículo nuevo sin el trámite deliberatorio correspondiente en las Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, asimismo, se encuentra una violación de los principios de legalidad tributaria y de certeza tributaria.

Para fundamentar la inconstitucionalidad de la norma demandada, a continuación, se mostrará el sustento de la presente Acción de Inconstitucionalidad el siguiente orden:

Tabla contenido

1. PRESENTACIÓN DE LA NORMA DEMANDADA.....	3
2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS.	5
3. SOLICITUD DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	6
4. FUNDAMENTOS CONTEXTUALES.....	7
4.1. Trámite legislativo del proyecto de ley en las Comisiones Terceras Conjuntas.....	7
4.2. Trámite legislativo del proyecto en mención en las plenarias de Cámara de Representantes y Senado.	8
4.3. Particularidades de la proposición que adiciono el actual artículo demandado (Art. 95 de la ley 2277 de 2022) y conclusiones del trámite.....	14
5. PRIMER CARGO.....	14
5.1. Violación del principio de consecutividad e identidad flexible.	14
5.2. Conexidad del principio de identidad flexible, límites al principio de consecutividad.	19
5.3. Acercamiento al principio de unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático	22
6. SEGUNDO CARGO.....	24
6.1. El debido proceso en el marco de las funciones de la Secretaría General de las cámaras legislativas	25
7. TERCER CARGO	27
7.1. Desconocimiento de los principios de legalidad tributaria y certeza tributaria.	27
7.2. El tributo creado por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no es una tasa, una contribución ni un impuesto.....	31
7.2.1. Tasa.....	31
7.1.2. Contribución.....	32
7.2.3. Impuesto.....	33
8. Conclusión final:	34
9. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.....	35
9.1. Competencia.	36
9.2. Cosa Juzgada Constitucional.	36
9.3. Principio <i>Pro Actione</i>	36
10. NOTIFICACIONES	36

1. PRESENTACIÓN DE LA NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe la norma que se demanda, tal como fue publicada en el Diario Oficial No. 52.247 de 13 de diciembre de 2022 y que se considera que vulnera algunos principios y derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia.

LEY 2277 DE 2022

(diciembre 13)

Diario Oficial No. 52.247 de 13 de diciembre de 2022

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

<La publicación en el Diario Oficial presenta errores tipográficos>

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:

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 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 siguientes a la entrada en vigencia de la presente Reforma reglamentará la aplicación de los recursos de la contribución.

(6) meses Tributaria,

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

2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS.

Constitución Política de Colombia:

ARTÍCULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa** y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...)

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.

ARTÍCULO 158. Todo proyecto de ley **debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.** El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, **como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen;** pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse

sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y **contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen**; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de **destinación específica**.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

3. SOLICITUD DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Se solicita a la Corte Constitucional que declare **INEXEQUIBLE** el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 por las razones que se exponen en la presente demanda, específicamente porque:

1. Se demuestra que trámite legislativo que dio lugar a la creación y expedición del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, fue viciado en su trámite, al no respetar los principios constitucionales de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia de transparencia, de representación democrática, de democracia, de publicidad y debido proceso.
2. La violación del principio de legalidad tributaria y de certeza tributaria.

3. Por la atipicidad del tributo creado, toda vez que no se actualiza en los requisitos esenciales de ninguna de las formas tributarias utilizadas por Colombia, es decir, las tasas, las contribuciones ni los impuestos.

4. FUNDAMENTOS CONTEXTUALES.

Antes de justificar cada problema jurídico y el por qué se considera que la norma es inconstitucional, a consideración de los demandantes resulta imperante explicar a manera de contexto, **i)** el trámite legislativo del Proyecto de Ley (PL) en las Comisiones Terceras Conjuntas que dio origen a la ley objeto de la presente acción (Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara, Proyecto de Ley 131 de 2022 Senado), y, **ii)** el trámite legislativo del proyecto en mención en las plenarias de Cámara de Representantes y Senado, posteriormente, se abordarán, **iii)** las particularidades de la proposición que adiciono el actual artículo demandado (Art. 95 de la Ley 2277 de 2022), y finalmente, **iv)** se concluirá.

4.1. Trámite legislativo del proyecto de ley en las Comisiones Terceras Conjuntas.

1. El Proyecto de Ley No.118 de 2022 Cámara – Proyecto de Ley 131 de 2022 Senado *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”* fue radicado el pasado 07 de agosto del año 2022, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ante el Congreso de la República, publicado en gaceta oficial del Congreso No. 917 del 12 de agosto del 2022.
2. Después de su envío a las Comisiones Terceras de Cámara de Representante y Senado y de la designación se los coordinadores ponentes, **se radicaron ponencias para primer debate** con proposición de archivo (negativa) y con proposición de trámite (positiva) en cada una de las comisiones; para Senado en la Gaceta No. 1200/2022 del **05 de Octubre del 2022** y para Cámara de Representantes en la Gaceta No. 1199/2022 del **04 de Octubre del 2022**. Es dable afirmar que ambas comisiones terceras realizaron el primer debate del trámite legislativo a partir de la misma ponencia, toda vez que se trató de una sesión conjunta.
3. El 06 de Octubre del 2022, fueron citadas las Comisiones Terceras Conjuntas¹ para iniciar el estudio, discusión y votación en Primer Debate del PL 118-2022C – PL 131-2022S, que se discutió y se votó la proposición con la que terminaba la ponencia negativa, negandola, dándole paso a la discusión, votación y aprobación a la proposición con la que terminaba la ponencia positiva y el debate y votación del articulado por bloques².

¹ Cámara de Representantes (2022), Orden del día jueves 06 de octubre de 2022. Visto el 23 de febrero del 2023 en: <https://www.camara.gov.co/c3-orden-del-dia-jueves-6-de-octubre-de-2022-sesion-conjunta-comisiones-terceras>

² Youtube (2022), Transmisión Comisiones Económicas 06 de octubre de 2022. Visto el 23 de febrero del 2023 en: <https://www.youtube.com/watch?v=vt03cNW0ndw&t=30226s>

Nota: En el texto radicado, ni el informe de ponencia de las comisiones conjuntas, ni en el texto aprobado de estas, ni en el debate se hace alusión al art. 95 de la ley 2277, objeto de la presente demanda, ni temas relativos a la creación de contribuciones que recaigan sobre las Instituciones de Educación Superior, ICETEX o estudiantes beneficiarios del mismo.

4.2. Trámite legislativo del proyecto en mención en las plenarias de Cámara de Representantes y Senado.

1. Después de su aprobación en las Comisiones Terceras Conjuntas y la publicación (20 de Octubre del 2022) del texto aprobado en la **gaceta No. 1283/2022**, Se radicó el informe de ponencia para debate en plenaria en cada una de las corporaciones respectivamente; Cámara de Representantes en la **gaceta No. 1358** del 31 de Octubre de 2022 y Senado en la **gaceta No. 1359** del 01 de Noviembre de 2022.
2. Las plenarias fueron citadas respectivamente para **el día 02 de noviembre** con el propósito de estudiar, discutir y votar el Proyecto de Ley No.118 de 2022 Cámara – 131 de 2022 Senado (Reforma Tributaria). Por un lado el Senado: (<http://www.secretariasenado.gov.co/orden-del-dia-senado/8652-orden-del-dia-02-de-noviembre-2022/file>) y Cámara de Representantes “Segundo proyecto en el orden del día”: (<https://www.camara.gov.co/orden-del-dia-plenaria-02-11-2022>).
3. El Senado de la República abordó y aprobó ese mismo día 02 de noviembre el proyecto en mención, por otro lado, la Cámara de Representantes lo asumió y abordó durante los días 02 y 03 de noviembre, al ser plenarias paralelas, nos permitimos señalar algunos aspectos puntuales en su aprobación de la siguiente manera:

02 de Noviembre de 2022	
Senado de la República	Cámara de Representantes
1. Se abordaron impedimentos. 2. Se negó ponencia negativa (Alternativa). 3. Se abordó y aprobó ponencia mayoritaria de la siguiente manera: 3.1. Bloque de artículos sin proposiciones. 3.2. Bloque de artículos con proposiciones avaladas. 3.3. Bloque de artículos con proposiciones no avaladas. 3.4. Bloque de artículos excluidos de bloques de artículos por petición de HS. 3.5. Bloque de artículos nuevos (Hora 2, minuto 07, segundo 42, explicación de metodología para su aprobación “Consultar segundo link – Parte 2”) 3.6. Título y pregunta. Observaciones del debate: 1. Se advirtió por varios congresistas que el votar en bloque generaba desorganización y desconocimiento de lo que se votaba. Eje: HS. Carlos Mota (Ver Link - Parte 1 – tiempo 05:41:00), Así mismo se solicitó no votar en bloque por otros congresistas. 2. Aunque el presidente del Senado el HS. Roy Barreras, afirmo que se le daría lectura a las proposiciones para poder discutir las, este deber fue omitido en algunos artículos nuevos, específicamente el art nuevo referente al ICETEX el cual se	1. Se abordó proposición de modificación del orden del día para iniciar con el PL de referencia.Se Abordaron impedimentos. 2. Se negó ponencia negativa (Alternativa) 3. Se abordó una parte del debate de la ponencia mayoritaria: 3.1. Artículos sin proposición. 3.2. Artículos con proposición de eliminación no avalada. 3.3. Artículos como vienen en la ponencia más artículos con proposiciones avaladas. 3.4. Artículos 57,58 y 59 como vienen en la ponencia 3.5. Artículos como vienen en la ponencia con proposiciones que quejan como constancia. Observaciones del debate: 1. Se hacen varias solicitudes sobre la discusión de artículo por artículo y no en bloque. Así mismo el debate de cada proposición presentada. Al respecto el presidente de la Cámara advierte que se discutirá y debatirán las proposiciones que se hayan presentado, hecho que nuevamente se omite en la aprobación de la proposición que constituye posteriormente el actual art. 95 de la ley demandada. (Ver Link - Parte 1 – tiempo 05:09:09)

traduce hoy al art.95 de la ley 2277 de 2022. (Ver Link – Parte 1 Hora 06, minuto 09: Segundo 30 – 06:09:30) 3. El presidente HS. Roy Barreras afirmó que se votara en bloque los artículos nuevos, afirmo que los leería y que todos tenían aval (Ver link – Parte 2, Hora 2, minuto 20, segundo 00 - 02:20:00) “artículo de la HS. Espitia a propósito de la determinación del costo de la mano de obra en el cultivo de papa, está avalado el artículo de la HS. Andrea Padilla sobre bovinos, esta también avalado el artículo de la HS. Esmeralda Hernández sobre IVA y Toros, esta también avalado el IVA para temas Carcelarios del HS. Gustavo Moreno, está avalado el artículo del HS. Inti Asprilla sobre abastos y mercados.. está avalado el artículo de la HS. Angélica Lozano Partido Verde, sobre anonimización de datos en materia de declaración de renta y está avalado el artículo del HS. Juan Pablo Gallo sobre el ICETEX son siete artículos nuevos, todos avalados y hay un artículo nuevo que acabamos de lograr avalar que es del HS. David Luna del Partido Cambio Radical, artículo que determina por mandato del Congreso que haya un plan anti evasión... hay otro artículo nuevo de la HS. Imelda Daza del partido Comunes que dice lo siguiente: retención en la fuente de tarjetas débito y crédito..... hay otro artículo nuevo de la HS. Gloria Flores.... Que dice; la ganancia ocasional por la readquisición de acciones quedara gravada solo por una tarifa del 20% ” 4. El HS. Roy Barreras da la palabra al HS. Jose Luis Perez para hablar sobre los artículos nuevos, allí el mencionado senador hace dos preguntas al Ministro y a la ponente, una de estas	2. Se suspende el debate y se cita para el día siguiente: 03/Nov/2022 -08:00 am(https://www.camara.gov.co/orden-del-dia-plenaria-02-11-2022). Nota: En el transcurso del debate no existió mención al ICETEX y no hubo ningún pronunciamiento sobre el mismo, estudiantes beneficiarios de este, ni sobre la educación superior o contribuciones por parte de las IES.
--	--

preguntas es; ¿Si los estudiantes de estratos 1,2 y 3 en Colombia no tendrán restricciones para sus subsidios?

Allí, no se hace alusión a que artículo o proposición se solicita claridad, la HS. Clara “No, no quedan con ningún problema, senador tranquilo”.

5. El HS. Roy Barrera afirma “Vamos a abrir registro para votar, esta es nuestra última votación los artículos nuevos que han sido avalados y concertados repito costo de la mano de obra en el cultivo de papa, toros HS. Esmeralda Hernández, IVA - cárceles HS. Gustavo Moreno, abastos HS. Inti Asprilla, anonimización de datos en materia de declaración de renta HS. Angélica Lozano, ICETEX HS. Juan Pablo Gallo, plan anti evasión HS. David Luna y el de Imelda Daza. Abra el registro señor secretario...

El bloque de artículos nuevos finalmente fue aprobado por 67 votos electrónicos y dos manuales para un total de 69 votos por el sí y 10 votos por el no. Se continúa con la votación de la totalidad de artículos, más título y pregunta.

Nota: En el transcurso del debate no existió otra mención al ICETEX y no hubo ningún pronunciamiento sobre el mismo, estudiantes beneficiarios de este, ni sobre la educación superior o contribuciones por parte de las IES.

03 de Noviembre de 2022	
Senado de la República	Cámara de Representantes
1. No hubo debate en el Senado de la República el 03 de noviembre de 2022	1. Se continua con el trámite del proyecto de ley en mención de la siguiente manera: 2. Artículos restantes organizados por bloques según su eje temático: 3. Se leen proposiciones no avaladas, sin embargo, se presentan nuevas solicitudes de dar lectura a las proposiciones avaladas para el conocimiento y discusión de las plenarias como fue el caso del art. 4. Se aprobaron bloques de artículos y artículos individuales de la ponencia con proposiciones avaladas y otras negadas. 5. Se pasa a artículos nuevos y se explica la metodología (Ver link – Parte 2, Hora 9, minuto 31, segundo 00 -09:31:00) 6. Intervienen los representantes con proposiciones de artículos nuevos no avaladas y se someten a votación 7. Se somete a votación los artículos nuevos, se hace claridad del número de artículos nuevos por parte del ponente “No son 14 sino 16..” el Secretario da lectura a artículos nuevos relacionado con la papa, retención de tarjetas, hijos de contribuyentes, determinación de mano de obra en cultivo de arroz, importación de bienes – Trafico Postal, IVA, centrales de abastos, servicios hoteleros, anonimización de datos, Insumos agropecuarios, Contribución ICETEX, transporte publico..... (Ver link – Parte 2, Hora 9, minuto 31, segundo 00 -09:31:00) - Título y pregunta.

	Observaciones del debate: 1. Solo se menciona el artículo nuevo de “Contribución ICETEX” en dos momentos 1) Explicación de metodología de votación (Ver link – Parte 2, Hora 9, minuto 31, segundo 00 -09:31:00) 2) En la lectura del Secretario de la Cámara de representantes, (Allí solo hace alusión a la proposición radicada por los representantes y no la aprobada en el senado)
Enlaces transmisión Canal Congreso YouTube: Parte 1: https://www.youtube.com/watch?v=npvmVdES-Tw&t=2s Parte 2: https://www.youtube.com/watch?v=wzmwfHGfONA	Enlaces transmisión Canal Congreso YouTube: Parte 1: https://www.youtube.com/watch?v=e9WUGnKeGpw&t=18462s Parte 2: https://www.youtube.com/watch?v=cSHg25kWFv8&t=2430s

4.3. Particularidades de la proposición que adiciono el actual artículo demandado (Art. 95 de la ley 2277 de 2022) y conclusiones del trámite.

Teniendo en cuenta el trámite en cada una de las plenarias, se puede observar que **i)** El secretario de la Cámara de Representantes fue el único que leyó la proposición de artículo nuevo referente a la creación de una contribución al ICETEX, **ii)** En el debate en senado, solo se realizó una mención genérica “ICETEX HS. Juan Pablo Gallo” pero **no se realizó lectura de la proposición**. **iii)** Ningún congresista en ninguna de las cámaras sustentó la proposición ni debatieron sobre la misma. **iv)** Dentro de las proposiciones radicadas y publicadas, se revisaron alrededor de 3.000 mil folios donde solo aparece la proposición leída en Cámara de Representantes, **v)** La proposición antes mencionada **fue radicada el mismo día que inicio el debate (02 de noviembre de 2022 – Hora: 11:39)** y se encuentra alojada dentro de la página de la Cámara de Representantes en la publicación denominada “Proposiciones radicadas en plenaria pendientes por aprobar. (Ver Pag.47 https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2022-11/Prop%20proy%20ley%20118_2022%20pendiente%20por%20aprobar.pdf)”, la proposición presentada en senado **no fue detectada**. **vi)** **NO SE ABORDÓ NI DISCUTIÓ** El tema objeto del artículo demandado “ICETEX”, o “la creación de una contribución para beneficiar estudiantes del ICETEX “o crear una “contribución donde el sujeto pasivo sean las Instituciones de Educación Superior” en las Comisiones Terceras Conjuntas, ni en el debate en plenarias antes de pasar a los bloques de artículos nuevos. Tampoco se hizo alusión al mismo dentro del texto radicado, exposición de motivos, informe de ponencia para las Comisiones Terceras Conjuntas, Informe de ponencia para el debate en las plenarias de Senado y Cámara respectivamente, solo se hace evidente la adición de este nuevo tema en el texto aprobado en plenaria y en los informes de conciliación.

5. PRIMER CARGO.

La contribución contemplada en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 es inconstitucional ya que su trámite legislativo se vició por falta de debate y transparencia de lo regulado por dicha norma al no contar con un procedimiento legislativo respetuoso de los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia, transparencia y publicidad en el marco del principio democrático.

En el desarrollo del presente cargo, se buscará demostrar que el Congreso de la Republica incurrió en un vicio de procedimiento por violar el principio de consecutividad e identidad flexible, unidad de materia, transparencia y publicidad en el marco del principio democrático. Al incluir en plenarias paralelas el actual artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 a través de una proposición; para tal fin se identificará **i)** Aspectos constitucionales y legales para la creación de una Ley - alcance del principio de consecutividad en relación con los hechos fácticos y jurídicos del trámite legislativo; **ii)** Conexidad del principio de identidad flexible, límites al principio de consecutividad -reglas y subreglas jurisprudenciales para la modificación de Proyectos de Ley; **iii)** Acercamiento al principio de unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático - afectación directa en el sistema socio político Colombiano.

5.1. Violación del principio de consecutividad e identidad flexible.

En el marco del trámite legislativo, el Congreso de la República utiliza las facultades que la Constitución Política le ha otorgado mediante el artículo 150, cuyo contenido afirma que la principal función congresual es la creación de leyes. Así las cosas, el constituyente secundario como rama del poder público ha de someterse a las condiciones que la Constitución le impone

para el desarrollo de su labor, tal es el caso de lo contenido en el artículo 157, a partir del cual se decantan los presupuestos mínimos para que un proyecto pueda convertirse en Ley, a saber:

“ARTICULO 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.”

Subraya fuera del aparte.

Tales presupuestos implican un desarrollo preliminar por parte del Constituyente Primario, que a su vez habilita al Congreso de la República para crear y expedir su propio reglamento, en función de los principios contenidos en la Constitución Política. De ahí, que con la expedición de la Ley 5 de 1992, que es el Reglamento del Congreso, pueda identificarse, en el artículo 147, una similitud entre el contenido constitucional y el Reglamentario, específicamente, en lo referente a:

ARTÍCULO 147. REQUISITOS CONSTITUCIONALES. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones 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, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

Subraya fuera del aparte.

De acuerdo con la jurisprudencia³, estos dos artículos consagran el principio de consecutividad definido por la Corte Constitucional como una herramienta dirigida a garantizar que se surtan de **manera sucesiva y en una secuencia lineal** los cuatro (4) debates, o tres (3) en el caso que se discuta en comisiones conjuntas, como el caso *sub examine*, en el cual se discutió el primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas y las plenarias, que si bien se dieron por separado, iniciaron su discusión de manera paralela.

Ahora bien, la Corte Constitucional se ha referido al principio de consecutividad en variada jurisprudencia⁴, entre las cuales es importante resaltar y sugerir respetuosamente la observancia de la Sentencia C -261 de 2022 la cual resulta ser homóloga con los hechos jurídicos y fácticos presentados en el *sub lite*.

La Corte Constitucional ha definido el mencionado principio de la siguiente manera⁵:

*“La jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad, (i) **estudiar y debatir** todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite*

³ Corte Constitucional (2020). Sentencia C-415 de 2020, MP. José Fernando Reyes, C-105 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-539 de 2008 MP. Humberto Antonio Sierra Porto y C-222 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ Corte Constitucional (2020) C-487 de 2020 MP. Alberto Rojas Rios, C-376 de 2008 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C – 084/2019 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-084-19.htm>

legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

A la luz de las reglas jurisprudenciales de la Corte sobre el principio de consecutividad, es posible afirmar que los hechos que dieron lugar a la creación del artículo demandado incumplieron los presupuestos señalados en Sentencias C - 850 de 2013, C - 726 de 2019, y la ya mencionada C - 261 de 2022 en el siguiente sentido:

“ i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes. ”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

En este orden de ideas, para los accionantes es claro que el procedimiento fue viciado en la Plenaria del Senado por los siguientes motivos:

a) No es razonable que el Senado en menos de 24 horas de la radicación del informe de ponencia para debate en Plenaria haya logrado el estudio de la ponencia radicada en la gaceta No. 1359 del 01 de noviembre de 2022, hecho que fue reiteradamente advertido en el desarrollo del debate por varios congresistas en ambas corporaciones;

b) Asimismo, y de manera particular, se vició el trámite legislativo al omitir el debate y estudio de la proposición radicada por el HS. Juan Pablo Gallo, que por demás, es la proposición que dio origen al artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, que es la norma objeto de debate en la presente demanda, entre otras proposiciones presentadas en la Plenaria del Senado⁶;

c) En este mismo sentido, se vició el trámite al omitir dársele lectura y debate a la señalada proposición, de ahí, que no puedan considerarse cumplidos dichos deberes a partir de la mera referencia a la proposición radicada por el H.S. Juan

⁶ Visto en la página web de la Cámara de Representante entre cuatro archivos de proposición, específicamente; “Proposiciones radicadas en plenaria pendientes por aprobar.” (Ver Pag.47 <https://www.camara.gov.co/reforma-tributaria-8>) la página de la Cámara alberga aproximadamente 3.000 mil folios de solo proposiciones. Hasta el momento no ha podido ser ubicada en la página oficial del senado la proposición radicada en dicha corporación. Es importante resaltar que la proposición en discusión fue radicada el mismo día de la discusión del proyecto; lo cual impide el conocimiento previo y estudio de la misma tanto a los congresistas como del público en general y los principales actores implicados en la medida.

Pablo Gallo, que dio origen al artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 (Contribución ICETEX), en consideración del concepto de debate y pupitrazo al que se refiere la corte en sentencia C-222 de 1997; tal como se describió en el acápite de fundamentos contextuales de la presente demanda.⁷

d) El debate, discusión y aprobación de la proposición que creo la Contribución ICETEX no puede delegarse a una comisión accidental de conciliación, la cual incluyó el artículo nuevo (Artículo 95 Ley 2277 de 2022) en el texto definitivo del informe de conciliación para Senado, Gaceta 1412 del 11 de noviembre de 2022 y para Cámara de Representantes en la Gaceta 1413 del 11 de noviembre de 2022, **pero no lo incluyó en la explicación o parte motiva de los artículos conciliados, generando que las respectivas plenarias al momento de votar la conciliación, concentraran su discusión sólo en aquellos artículos donde surgieron discrepancias entre los textos aprobados de tercer y cuarto debate, y no de los artículos nuevos de cada una de las Cámaras;** de esta manera quedó aprobado en conciliación el actual artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 como un artículo debidamente tramitado en las plenarias, dando apariencia de preexistencia desde el informe de ponencia para tercer y cuarto debate de las respectivas plenarias sin discrepancia alguna.

En este sentido, aunque en la Cámara de Representantes se hubiese leído y aprobado una proposición de autoría de algunos integrantes de esa corporación, no subsana la mencionada en Plenaria de Senado, la cual no fue leída ni debatida, pues en el ejercicio del informe de conciliación se puede observar dos situaciones al comparar los textos aprobados en Cámara y Senado:

- i) Cuando existe un artículo nuevo generado por una sola corporación, se transcribe el artículo nuevo y en la siguiente columna correspondiente a la otra corporación solo se pone el prefijo N/A. Ahora bien,
- ii) Cuando ambas corporaciones generan un artículo nuevo en el mismo sentido, se ubican tres columnas seguidas, la primera y la segunda comparando los textos aprobados y la tercera en la que se define el texto acogido por la Comisión Accidental de Conciliación, además de una breve justificación de dicha elección.

Para ilustrar a manera de ejemplo (Gaceta 1412 del 11 de noviembre de 2022), presentamos estas dos situaciones de la siguiente manera:

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
N/A	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el numeral 3 del párrafo segundo del artículo 387 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: 3. Los hijos del contribuyente mayores de 18 años que se encuentren en situación de dependencia, originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por Medicina Legal.	Se acoge texto de Cámara.

⁷ El presidente HS. Roy Barreras afirmó que se votara en bloque los artículos nuevos, afirmó que los leería y que todos tenían aval (Ver link – Parte 2, Hora 2, minuto 20, segundo 00 - 02:20:00):

“(..) artículo de la HS. Espitia a propósito de la determinación del costo de la mano de obra en el cultivo de papa, está avalado el artículo de la HS. Andrea Padilla sobre bovinos, esta también avalado el artículo de la HS. Esmeralda Hernández sobre IVA y Toros, esta también avalado el IVA para temas Carcelarios del HS. Gustavo Moreno, está avalado el artículo del HS. Inti Asprilla sobre abastos y mercados.. está avalado el artículo de la HS. Angélica Lozano Partido Verde, sobre anonimización de datos en materia de declaración de renta **y está avalado el artículo del HS. Juan Pablo Gallo sobre el ICETEX (...)**”

Tabla No. 1 Elaboración propia, tomado de Gaceta Congreso No. 1412 del 11 de noviembre de 2022

TEXTO SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO QUE SE ACOGE
ARTÍCULO 91° (NUEVO). Modifíquese el inciso 18 del artículo 476 del estatuto tributario el cual quedará así: ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación: (...)	ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el numeral 18 del artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTÍCULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA-. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación: (...)	Se acoge texto de Cámara por aspectos de forma. Se consolida y unifica en un solo artículo, con las demás modificaciones aprobadas frente al artículo 476 del Estatuto Tributario.

Tabla No. 2 Elaboración propia, tomado de Gaceta Congreso No. 1412 del 11 de noviembre de 2022

Ahora bien, bajo el análisis del artículo objeto de la *litis*, estas situaciones o comparaciones no se generaron, y aunque en el texto definitivo aprobado de las plenarias de Senado y Cámara de Representantes apareció la adición de un artículo nuevo en misma similitud y producto de la cual se dio vida el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, salta a la vista el vacío jurídico de la omisión de la lectura de la proposición presentada en el Senado por el HS. Juan Pablo Gallo, pues la sola mención de la palabra ICETEX no permite identificar su alcance y mucho menos poner en conocimiento a los principales afectados por la medida, (Instituciones de Educación Superior (IES)), sin poder pronunciarse oportunamente, como lo pudieron hacer los distintos gremios en las audiencias públicas y foros sobre el contenido de la reforma tributaria; pues solo se conoció su inclusión, contenido y alcance en el texto aprobado por las plenarias y posteriormente en el informe de conciliación, siendo las IES sorprendidas por la afectación que surge de tal medida tributaria y la imposibilidad de aportar a la discusión⁸. Discusión, que por demás, ni siquiera la dieron las corporaciones de Senado y Cámara.

Finalmente, podemos afirmar que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, no se gestó al interior de la discusión y debate de las Comisiones Terceras Conjuntas, tampoco se incluyó en los respectivos informes de ponencia para el tercer y cuarto debate en las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, solo fue producto de una proposición radicada en el último momento y en el mismo día en el que inició la discusión del proyecto, situación que desconoce el principio de consecutividad al delegar su estudio en Plenaria y no ponerlo a consideración en primer momento de las Comisiones Terceras Conjuntas como lo recalcó la Corte Constitucional⁹, según la cual:

“Finalmente, en la citada providencia, la Corte concluyó que «resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 157 C.P.»...”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

Hasta este punto, se ha indicado que el principio de consecutividad garantiza que las funciones del Congreso de la República, requieran que el estudio de un proyecto de ley, se realice bajo un hilo conductor y con una necesaria secuencia entre los temas abordados y aprobados por las distintas corporaciones e instancias que lo conforman, así como el respeto a los principios

⁸ El Observatorio de la Universidad Colombiana, (2023). ¿Imprudente, ilegal y contradictoria imposición a IES para que paguen intereses ICETEX de estudiantes?. Visto el 05 de marzo de 2023 en: <https://www.universidad.edu.co/imprudente-ilegal-y-contradictoria-la-imposicion-a-ies-para-que-paguen-intereses-ICETEX-de-sus-estudiantes/>

⁹ Corte Constitucional (2022) Sentencia C-261 de 2022, MP.Cristina Pardo Schlesinger.

constitucionales de consecutividad y debido proceso que dan orden al desarrollo de sus actividades legislativas.

Principios que fueron completamente ignorados por el Congreso de la República en el trámite de la proposición mediante la cual se adicionó como artículo nuevo el actual artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, en cuyo trámite se demostró la omisión de deberes como el estudio, discusión y votación de la totalidad de las proposiciones puestas a consideración de las respectivas comisiones y/o cámaras, así como la prohibición de delegar tal deber a otras instancias, en el caso concreto, delegarla a la Comisión Accidental de Conciliación.

Ahora bien, dicha garantía de estudio, discusión y votación se encuentra relacionada con otros principios constitucionales como la publicidad, el debido proceso y el respeto al principio democrático como base fundamental del ejercicio legislativo, sin ignorar los límites del principio de identidad flexible, al que se hará referencia a continuación.

5.2. Conexidad del principio de identidad flexible, límites al principio de consecutividad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es oportuno precisar que el principio de consecutividad no puede ser literal o rígido, pues si fuera de este modo; la modificación o cambio del proyecto de ley entre Comisiones y Plenarias sería imposible y puede entenderse como una violación directa del artículo 160 superior, a saber:

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.

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.

Ahora bien, la misma Corte Constitucional ha considerado que dicha facultad de introducir, adicionar o modificar el contenido de los proyectos de ley entre cada una de las Comisiones y Plenarias, es el ejercicio estricto del principio de consecutividad pero este se ve estrechamente ligado y **limitado al principio de identidad flexible**, si bien, este le permite la materialización del artículo superior antes señalado, a su vez, requiere una exigencia mínima, tal como se ha definido en reiterada jurisprudencia, así¹⁰:

“..La Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo.

¹⁰ Corte Constitucional (2022) Sentencia C - 261 de 2022, MP.Cristina Pardo Schlesinger, C - 726 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia C -1113 de 2003, MP. Alvaro Tafur Galvis.

La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición **haya sido debatido y aprobado durante el primer debate.** En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones..”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

En este sentido, es claro que el Congreso de la República, en el ejercicio de sus facultades como legislador secundario, puede realizar modificaciones en el transcurso del trámite legislativo, sin embargo estas modificaciones o adiciones, como es del caso *sub examine*, vulnera a toda luz este principio de identidad flexible definido y aclarado en amplia jurisprudencia¹¹, a saber, la Sentencia C-261 de 2022 dispone:

“...En la sentencia C-141 de 2010, la Corte Constitucional se refirió nuevamente al principio de identidad flexible consagrado en el artículo 157 de la C.P. para indicar que su núcleo esencial se encuentra determinado por la idea de que «a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto».

En la referida providencia se concluyó que ningún proyecto podrá convertirse en ley «sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarias». Así, durante el trámite legislativo se espera que «el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate».

*Lo anterior no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, pues tal posibilidad encuentra fundamento constitucional en el artículo 160 superior. Sin embargo, para la Corte «estas **no podrán incluir temas nuevos**», es decir, «deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones» toda vez que es imperativo que exista «una relación de **conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo**»...”*

Subraya y negrilla fuera del aparte.

Ahora bien, para identificar los anteriores criterios bajo los cuales se puede realizar la inclusión de nuevos temas en el trámite legislativo, la Corte Constitucional en Sentencia C - 725 de 2015 define las reglas jurisprudenciales para establecer la conexidad o unidad temática al comparar el artículo demandado con la esencia del proyecto de ley de la siguiente manera:

*“i) Los cambios introducidos **deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate;** y,*

*ii) Que dichos asuntos **guarden estrecha relación temática con el contenido del proyecto.**”*

Negrilla fuera del aparte.

En este sentido, como más adelante se concluye, el primer criterio no se cumple pues el asunto o temática del artículo objeto de análisis fue abordado de manera simple a través de una proposición en el debate de las Plenarias y no en el desarrollo de las Comisiones Terceras Conjuntas. Así mismo, nunca se trató algún tema alusivo a subsidiar los créditos de estudiantes del ICETEX, ni crear una carga tributaria como lo es una contribución a las Instituciones de Educación Superior - IES en favor de estos.

¹¹ Corte Constitucional(2020), Sentencias C - 487 de 2020, MP. Hugo Alvarez Rosales, C - 141 de 2010, MP. Humberto Antonio Sierra Porto, C - 669 de 2004, MP. Jaime Córdoba Triviño C-809 de 2007, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Ahora bien, respecto al segundo punto, la Corte Constitucional en Sentencia C - 537 de 2012, plantea una subregla para determinar dicha relación temática:

*“(…) la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que “... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los **asuntos previamente debatidos**. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema...”*

Subraya y negrilla fuera del aparte.

En este orden de ideas, se puede afirmar que el primer criterio; **i)** no se cumple, pues el artículo nuevo objeto de la *litis* tenía que haberse abordado en las Comisiones Terceras Conjuntas para considerarse como un tema previamente debatido, lo cual no sucedió como antes se señaló, pues su inclusión fue mediante proposición en la discusión de las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, en este orden de ideas; los temas que trae consigo el artículo nuevo, como la creación de una contribución a favor de estudiantes del ICETEX o la imposición de una carga tributaria las IES, no fueron consideradas ni mencionadas en el desarrollo de los debates, informes de ponencia y/o exposición de motivos previos.

Frente al segundo criterio; **ii)** El artículo nuevo adicionado mediante proposición no desarrolla ni precisa un tema previamente debatido ni desarrolla o precisa un artículo preexistente en los informes de ponencia que fueron puestos a consideración de las plenarias, mucho menos resulta complementario a temas previamente debatidos o puestos en consideración a través del texto aprobado en las Comisiones Terceras Conjuntas.

Por otra parte, **iii)** la proposición trae consigo un tema totalmente independiente pues si bien se trata de una reforma tributaria, dicho contenido está enfocado al financiamiento de la educación superior, especialmente la de los estudiantes beneficiarios de créditos del ICETEX, también, crea una nueva contribución y una nueva carga tributaria para las IES, y es que no puede entenderse el mero hecho de crear una nueva contribución, como un elemento directo en procura del objeto de una reforma tributaria, pues tal perspectiva implicaría dotar al Congreso de la República con facultades legislativas tan amplias que les permitiría utilizar objetos normativos amplios a fin de regular, en un mismo proyecto de ley, asuntos carentes de conexidad legislativa y temática.

Por último, **iv)** respecto al artículo que pueda incluir la Comisión de Conciliación, como ya se precisó, dicha instancia no lo incluyó entre los artículos conciliados y solo lo reprodujo literalmente del texto aprobado en plenarias al articulado del informe de conciliación.

En este punto, podemos concluir que si bien el Congreso de la República dentro del procedimiento y trámite entre plenarias y comisiones puede incluir temas nuevo, estos deben respetar los principios de consecutividad e identidad flexible, manteniendo un hilo conductor en los elementos que componen el tema a regular dentro del proyecto de ley, evitando de esta

manera la inclusión sorpresiva de temas no debatidos con anterioridad, buscando garantizar un debate serio que permita su conocimiento no solo de los congresistas, sino también de la sociedad civil, y es que para el presente caso, no se trata de una ley cualquiera, sino que se trata de una reforma tributaria, para la cual se crearon foros regionales y audiencias públicas antes y después de la radicación del mismo para su socialización y construcción legislativa.

5.3. Acercamiento al principio de unidad de materia, publicidad y transparencia en el marco del principio democrático

En este orden de ideas y después de analizados los anteriores principios constitucionales, no es posible continuar sin tocar el principio de unidad de materia, el cual reside en la lectura y análisis de los artículos 158 y 169 de nuestra Constitución Política, a saber:

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

"El Congreso de Colombia, DECRETA"
Subraya fuera del texto original.

Frente a este principio, la Corte Constitucional¹² ha señalado los presupuestos bajo los cuales puede verse vulnerados los artículos antes señalados, de acuerdo a la interpretación del principio de unidad de materia; para facilidad del estudio de la figura, nos permitimos hacer referencia al siguiente recuadro:

Principio de unidad de materia a partir de lo contenido en Sentencia C - 830 de 2013	
Condiciones específicas del principio de unidad de materia en la función legislativa.	Finalidades del principio de unidad de materia.
(i) <i>debe definir de manera precisa, desde el mismo título del proyecto, cuáles son las materias de las que se va a ocupar;</i> (ii) <i>debe mantener una relación de conexidad interna entre las normas que conforman la ley, de manera tal que haya entre ellas una coherencia temática y una correspondencia lógica con su materia general. A partir de estas condiciones específicas, que se emplean a modo de parámetro del juicio, la unidad de materia se desconocería cuando se incluye en la ley normas que:</i> <i>(i) o no encajan dentro el título que delimita la materia objeto de la legislación, o</i> <i>(ii) no guardan relación interna con el contenido global del articulado. Así pues, la unidad de materia no es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un</i>	<i>La unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo.</i> <u>Frente a la coherencia,</u> <i>la unidad de materia propende porque <u>el proceso legislativo siga un hilo conductor</u> que le de sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, <u>de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas e inconexas.</u> Se busca mantener un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un <u>debate informado y serio.</u></i> <u>Frente a la transparencia,</u> <i>la unidad de materia busca <u>impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guardan relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate.</u></i>

¹² Corte Constitucional (2013), Sentencia C-830 de 2013, MP. Mauricio González Cuervo

contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado.	
--	--

Subraya y negrilla fuera del texto original.

Bajo la lectura e interpretación de la norma superior y las consideraciones propias de la Corte Constitucional, para los accionantes es claro que el principio de unidad de materia fue vulnerado a la luz de su finalidad de “**transparencia**” del proceso legislativo, cuando se omite la **prohibición de introducir de manera súbita y sorpresiva un tema nuevo** que no guarda relación con las temáticas discutidas con anterioridad en el seno de las Comisiones Terceras Conjuntas, y en este orden de ideas, bajo los hechos que dieron lugar a la creación del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, se identifica que la proposición radicada, la cual fue omitida en su lectura y debate en la plenaria del Senado, configura una violación directa **al principio de publicidad en razon a su finalidad, es decir, en el principio de transparencia legislativa,** así como una violación indirecta, respecto a la publicación de la proposición en la pagina web de la Cámara de Representantes, entre mas de 3.000 folios, con fecha del 02 de noviembre de 2022, es decir el mismo día en el que inicio la discusión del Proyecto de Ley de reforma tributaria. pues la definición del referido principio resalta¹³:

“..El principio de la publicidad, que busca asegurar que se den a conocer oportunamente a los miembros del parlamento y de la sociedad en su conjunto, el contenido de los proyectos, las sesiones, discusiones, votaciones y, en general, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias del Senado y la Cámara. En desarrollo de este principio, los artículos 144 y 157 de la Carta disponen que “Las sesiones de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento”, y que ningún proyecto será ley sin “haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”..”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

Al respecto, la Corte Constitucional también amplía su alcance de la siguiente manera¹⁴:

“..De modo que, el principio de publicidad parlamentaria, a su vez permite el estudio puntal del debate legislativo y brinda la oportunidad real de que todos los sectores políticos representados en el Congreso de la República puedan incidir en la decisión legislativa, lo cual garantiza la efectividad del principio democrático..”

En este orden de ideas, es posible afirmar que los principios de unidad de materia, transparencia y publicidad, ejercen una influencia directa en el ejercicio congresual y convergen en la garantía del principio democrático, el cual resulta ser estructural dentro de nuestro ordenamiento jurídico y en especial en nuestro sistema socio - político; pues desde el preámbulo de nuestra Constitución Política, es recogido y concentra su aplicación en el ejercicio y funcionamiento del Congreso de la República, configurándose como el espacio natural de la pluralidad y representación política de las mayorías y minorías de nuestra sociedad.

¹³ Corte Constitucional (2016), Sentencia C - 087 de 2016, MP.Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁴ Corte Constitucional (2016), Sentencia C - 298 de 2016, MP. Alberto Rojas Rios.

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia SU - 150 de 2021, ha definido los ejes que busca garantizar el principio democrático, en el desarrollo de la construcción de las leyes, en el siguiente sentido:

“ i) se garantiza la preservación del principio mayoritario, a través de las normas relacionadas con la determinación del quórum y de las mayorías; (ii) se logra la salvaguarda de los derechos de las minorías, con la obligatoriedad del debate y también de los dispositivos constitucionales y legales que imponen la obtención de una mayoría para la aprobación de un proyecto, pues de lo contrario éste se entenderá como negado; (iii) se asegura la protección del principio de publicidad, con el deber de publicación de la iniciativa (CP art. 157.1), la divulgación de los informes de ponencia y de las proposiciones, y con la observancia del requisito del anuncio previo de votación (CP. art 160); (iv) y se torna efectivo el amparo del pluralismo, la participación y la diversidad, con la regulación sobre el ejercicio de la iniciativa ciudadana (CP art. 155) y con el respeto a los derechos y garantías de la oposición (Ley 1909 de 2018).”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

Por lo anterior, y aplicándolo al caso concreto, el conjunto de hechos previamente señalados y reglas fijadas en el precedente jurisprudencial, demuestran la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible a partir de la inclusión de un artículo nuevo mediante proposición sin previo debate en las comisiones terceras conjuntas, cuyo objeto resulta también incompatible con lo previamente debatido sobre el proyecto de ley que terminó en la expedición de la Ley 2277 de 2022.

Adicionalmente, la vulneración de los principios de identidad flexible y de consecutividad, en el marco de la omisión de los deberes de debate legislativo, vicia los principios de publicidad y democracia representativa, pues no es admisible que se pretenda dar por entendido que la publicidad se cumple con el mero hecho de mencionar de manera genérica el tema de la proposición “ICETEX”¹⁵ y que dicha proposición, no encontrada en la página del Senado pero sí en la página de la Cámara de Representantes entre más de 3.000 folios publicados durante y después del debate, cumplan a cabalidad con el propósito de los principios señalados.

Tampoco puede comprenderse que habiendo probado las falencias durante el trámite legislativo, resulten suficientemente cubiertas las garantías jurisprudencial, legal y constitucionalmente creadas para el desarrollo del trámite legislativo, específicamente, para que el debate sobre la proposición que dio origen al artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, impidiendo afirmar que dicho trámite legislativo hubiese sido serio, estudiado e informado, mucho menos transparente por parte de los congresistas máxime cuando no se tenía contextualización del tema a regular con la proposición y su votación y aprobación en bloque de artículos nuevos y de manera apresurada en el Senado de la República.

6. SEGUNDO CARGO

¹⁵ El presidente HS. Roy Barreras afirmó que se votara en bloque los artículos nuevos, afirmó que los leería y que todos tenían aval (Ver link – Parte 2, Hora 2, minuto 20, segundo 00 -02:20:00):

“(.) artículo de la HS. Espitia a propósito de la determinación del costo de la mano de obra en el cultivo de papa, está avalado el artículo de la HS. Andrea Padilla sobre bovinos, esta también avalado el artículo de la HS. Esmeralda Hernández sobre IVA y Toros, esta también avalado el IVA para temas Carcelarios del HS. Gustavo Moreno, está avalado el artículo del HS. Inti Asprilla sobre abastos y mercados.. está avalado el artículo de la HS. Angélica Lozano Partido Verde, sobre anonimización de datos en materia de declaración de renta **y está avalado el artículo del HS. Juan Pablo Gallo sobre el ICETEX (...)**”

La Ley 5 de 1992 en su artículo 47 numeral 3, estipula los deberes del Secretario General de cada Cámara y con ello el deber de leer los proyectos, proposiciones y demás mensajes que se desarrollen en las cámaras, al no leerse ni debatirse en Senado de la República vulnera el artículo 29 constitucional (principio debido proceso).

En el desarrollo del presente cargo, se buscará demostrar que el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violar el principio del debido proceso. Al incluir en plenarios paralelos el actual artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 y no dar pleno debate en el Senado de la República, en los siguientes aspectos, i) Aspectos constitucionales que establecen el debido proceso; ii) Vulneración del debido proceso, ligado al reglamento del congreso en la Ley 5 de 1992 iii) Incumplimiento a los requisitos mínimos constitucionales y legales en el desarrollo de la votación sin conocimiento de la proposición que creó el artículo 95 de la ley 2277 de 2022.

6.1. El debido proceso en el marco de las funciones de la Secretaría General de las cámaras legislativas.

La Constitución política del 1991 en el artículo 29 establece el debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, ahora bien es claro resaltar que cada proceso debe ser respetado según los parámetros establecidos por la ley y debe ceñirse a unos requisitos necesarios para que el proceso no sea vulnerado, sin embargo, la proposición que dio origen al artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no fue leída ni debatida en la plenaria del Senado, dejándola sin contexto y omitiendo los deberes legislativos propios del principio al debido proceso como consecuencia de la omisión del deber consagrado en el numeral 3 del artículo 47 de la Ley 5 de 1992 por parte de la Secretaría del Senado, según el cual:

“Artículo 47: Deberes. Son deberes del Secretario General de cada Cámara:

3. Dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria”.

De lo advertido, la Corte Constitucional en Sentencia 029 de 2021 estableció que el debido proceso, en las actuaciones de entidades públicas ha de concebirse, bajo los siguientes términos:

“ 14. Este Tribunal ha establecido que el debido proceso (artículo 29 superior) comprende el conjunto de garantías que tienen como propósito “(...) sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados”. Este es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, pues protege las libertades ciudadanas y opera como un contrapeso al poder del Estado. Así, la Corte ha reiterado que este derecho fundamental tiene las siguientes características:

(i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado”;

(ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales”;

(iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia;

- (iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción;
- (v) se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas las etapas del mismo; y,
- (vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento, entre otras.”

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional también ha señalado, en Sentencias T - 1082 de 2012, T-465 de 2009 y T - 982 de 2004, lo siguiente:

“2.3.4. Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen “los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (...) De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

En ese sentido, es pertinente indicar que la jurisprudencia constitucional impone a todas las entidades públicas el deber de respeto a la ley, de tal forma que ese principio al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política es aplicable al Congreso de la República y al respectivo trámite legislativo, toda vez que se trata de una corporación eminentemente pública, con funciones definidas por la Constitución Política y con un reglamento establecido en la Ley 5 de 1992. En ese orden de ideas, el cumplimiento del principio del debido proceso por parte del constituyente secundario, se da, a priori, con el respeto de lo establecido en las normas que regulan su procedimiento.

Cabe destacar, que tal como se demostró en el acápite de fundamentos contextuales de la presente demanda, el Congreso de la República al incluir la proposición que dio origen al actual artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 omitió su deber, no sólo de debate, sino también de lectura de dicha proposición.

Y es que con la Ley 5 de 1992 *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”* se impone al Secretario General de cada cámara legislativa el deber de “Dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria” contenido en el numeral 3 del artículo 47 ibídem a fin de dar cumplimiento al trámite legislativo establecido en el artículo 147 de la misma norma, que a su vez se encuentra regulado en los artículos 150, 157 y 160 de la Constitución Política.

Ahora bien, podrá evidenciarse en el acápite de contextualización de la demanda, que durante el debate de la Cámara de Representantes si bien se dio lectura a dicha proposición (ICETEX), tal situación no exonera del deber de lectura al Secretario General del Senado de la República, puesto que el contenido del numeral 3 del artículo 47 de la Ley 5 de 1992 se encuentra en la Sección 3A que hace referencia a las funciones del Secretario General de cada cámara, otorgándoles un criterio de independencia absoluta entre el Senado y la Cámara de Representantes en lo referente al trámite legislativo.

Así las cosas, el hecho de haberse dado lectura de la proposición que creó el actual artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, no puede significar en lo absoluto que se hubiese cumplido el deber de lectura también en el Senado de la República, donde dicha proposición únicamente fue mencionada, sin dársele una lectura integral, un debate y una votación informada y en el marco de la transparencia legislativa.

7. TERCER CARGO

La contribución creada por el Artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 es inconstitucional, toda vez que se desnaturaliza la Contribución como mecanismo tributario al imponer como sujeto pasivo a las Instituciones de Educación Superior - IES y como beneficiarios a las personas naturales que financien sus estudios mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, que no cuenten con subsidio de tasa otorgado por el Gobierno nacional, y sus créditos no estén en periodo de amortización.

Para desarrollar este tercer cargo se expondrá: i) el desconocimiento del principio de legalidad tributaria, ii) la vulneración del principio de certeza tributaria, iii) el alcance de lo contenido en el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política y iv) conclusión del cargo.

7.1. Desconocimiento de los principios de legalidad tributaria y certeza tributaria.

La clasificación jurídica de los tributos, como lo ha señalado el Consejo de Estado, debe entenderse “atendiendo no a la caprichosa denominación que le dé el acto que los establece, sino a lo que realmente representan dentro de la organización tributaria del país”¹⁶.

Motivo por el cual la elaboración doctrinal para el caso de Colombia ha determinado la clasificación tripartita de los tributos, según la cual, éstos se dividen en: impuestos, tasas y contribuciones.

El principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.

En materia tributaria, la Corte Constitucional se ha pronunciado y establecido unos parámetros por medio de los cuales el principio de legalidad del tributo tiene características esenciales dentro del dogma del tributo, las cuales son:

“(i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en

¹⁶ Sentencia: 4 de agosto de 1987: Exp. N° 496. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Jurisprudencia y Doctrina. Bogotá, vol. 16, N° 190, 1987. P. 1091

el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio).

No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución.”

Adicionalmente el Tribunal Constitucional señaló unas reglas que se derivan del este principio de legalidad:

*“(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los **principios de legalidad y certeza del tributo** cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella.*

Negrilla fuera del aparte.

En el caso concreto de la norma objeto de la demanda, es menester indicar que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 indica expresamente que se trata de una contribución, la cual ha sido definida por la Corte Constitucional en Sentencia C - 545 de 1994 como “un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas”¹⁷, imponiendo al Congreso de la República el deber de iniciar con certeza los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias. Partiendo de lo anterior, es posible iniciar el análisis de la contribución *sub examine*, de la siguiente forma:

“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

¹⁷ Corte Constitucional (1994), Sentencia C - 545 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz

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.” (Art. 95, Ley 2277 de 2022)

En mérito de lo expuesto se evidencia que el principio de legalidad en materia tributaria, surge la exigencia de certeza de los tributos, en virtud de la cual, “no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales”¹⁸. El no hacerlo, deriva en la evidente incertidumbre del responsable del impuesto respecto de sus obligaciones y la previsibilidad de las mismas.

En el caso bajo examen, el **principio de certeza tributaria** fue transgredido por el legislador al omitir, en la disposición demandada, la determinación precisa del sujeto pasivo y del beneficiario de la contribución creada en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 toda vez que no se trata de indicar aleatoriamente un sujeto activo y/o un beneficiario de los recaudos de una contribución, sino, por el contrario, dichos sujetos activos y beneficiarios, de las contribuciones, deben ser determinados conforme a los lineamientos del artículo 338 de la Constitución Política, tal como lo indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-147 de 2021:

*“(…) tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite constitucional que establece el artículo 338, inciso 2º, de la Carta.”*¹⁹

Por su parte, el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política señala que:

ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

¹⁸ Corte Constitucional (2010). Sentencia C - 594 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁹ Corte Constitucional (2021). Sentencia C - 147 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y **contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen**; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Negrilla fuera del aparte.

Y es que del contenido del inciso 2 del artículo 338 constitucional se logra evidenciar que los sujetos activos y los beneficiarios de las contribuciones deben ser los mismos pues se trata de un mecanismo tributario a partir del cual se le cobra a los contribuyentes en función de los costos de los servicios o beneficios que esos mismos contribuyentes obtienen como contraprestación directa.

Así las cosas, el Congreso de la República con la expedición del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 vulneró el principio de certeza tributaria que según la Corte Constitucional implica lo siguiente:

*“El principio de certeza en materia tributaria, que surge como consecuencia lógica del de legalidad, **tiene, según lo expuesto, la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados inequívocamente en la ley**, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del gravamen”²⁰*

Negrilla fuera del aparte.

Pues bien, dicho concepto de “inequívocamente” no puede ser visto a partir de una escueta enunciación de los requisitos esenciales de los tributos, pues el hecho de describir cada uno de los elementos del tributo creado no significa el cumplimiento de lo preceptuado en el principio de certeza tributaria, tanto así, que la misma jurisprudencia constitucional señalada ha demostrado la existencia de una necesaria complementariedad entre el principio de certeza tributaria y el de legalidad, por lo tanto, es exigible al legislador secundario que, más allá de describir los sujetos y hechos intervinientes en un nuevo tributo, los determine a partir de un verdadero estudio de la ley, la jurisprudencia y de la misma Constitución Política.

En ese sentido, en el *sub lite* queda evidenciado que el Congreso de la República ignoró completamente el contenido del inciso 2 del artículo 338 de la Carta Política, a partir del cual se encuentra como característica fundamental de las tasas y de las **contribuciones** el hecho de que las mismas encuentran igual identidad tanto en el sujeto pasivo de la obligación tributaria como en el beneficiario de la destinación de los recursos.

Así pues, no es más que un absurdo el hecho de que el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 señale que los sujetos pasivos de la contribución sean:

“Sujeto pasivo. Los sujetos pasivos serán las Instituciones de Educación Superior -IES- que cuenten con estudiantes que financien sus estudios mediante crédito

²⁰ Corte Constitucional (2012). C-891 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

educativo reembolsable con el ICETEX, que no tengan subsidio de tasa y que se no estén en periodo de amortización.”

Y que a renglón seguido indique que los beneficiarios de dicha contribución serán:

“**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.”

Con lo dicho, queda evidenciado que existe una absoluta violación de los preceptos constitucionales contenidos en el inciso 2 del artículo 338, así como de los principios de legalidad y certeza tributaria, toda vez que se desnaturaliza el concepto mismo de la contribución como tributo por parte del Congreso de la República al ignorar que la propia Constitución Política caracteriza al sujeto pasivo y al beneficiario de las tasas y de las contribuciones con igual identidad.

En ese sentido, no puede la Corte Constitucional permitir que el Congreso de la República cree una contribución que afecta a las Instituciones de Educación Superior - IES sin que dicho recaudo las beneficie, mucho menos, podrá validar el tribunal constitucional la arbitraria clasificación jurídica como contribución que el legislador secundario le dio al tributo creado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, pues como lo ha señalado el Consejo de Estado en Sentencia del 4 de agosto de 1987 Expediente 496, todo tributo debe entenderse “atendiendo no a la caprichosa denominación que le dé el acto que los establece, sino a lo que realmente representan dentro de la organización tributaria del país”.

7.2. El tributo creado por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no es una tasa, una contribución ni un impuesto.

Sea lo primero señalar, que mediante Sentencia C - 430 de 1994 la Corte Constitucional ha sido clara en indicar que:

“(…) **no puede invocarse la Carta** para limitar la actividad del legislador, señalando como inconstitucional la creación de un tributo **por figurar bajo determinado nombre que pueda no corresponder a clasificaciones doctrinarias.** Por eso, si la disposición expedida por el legislador distingue como "contribución" lo que la doctrina tributaria entiende como "impuesto", o a la inversa, **no por ello puede deducirse que ha sido quebrantada la preceptiva constitucional.**”

Subraya y negrilla fuera del aparte.

Con lo anterior, queda claro para los accionantes que la incorrecta denominación del tributo por parte del legislador secundario no implica una inconstitucionalidad de la norma, ello no puede significar que el legislador adopte tributos sin el completo de los requisitos formales y sustanciales de los que trata la constitución, por ello, y tal como se indicó con anterioridad, el tributo del que trata el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no cumple con los requisitos esenciales para ser una tasa, un impuesto ni una contribución.

7.2.1. Tasa.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional en Sentencia C - 278 de 2019 indica que se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características:

Criterios Jurisprudenciales	Artículo 95 Ley 2277 de 2022
(i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en <u>una imposición legal</u> ;	Se cumple. El tributo se encuentra normado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022.
(ii) la misma nace como <u>recuperación total o parcial</u> de los costos que le representan al Estado, <u>directa o indirectamente</u> , prestar una actividad, un bien o servicio público;	No se cumple. Porque el servicio prestado por el Estado no es directo ni indirecto para el sujeto pasivo del tributo, por el contrario, el sujeto pasivo (IES) es diferente al beneficiario del tributo que serán estudiantes con crédito ICETEX.
(iii) la <u>retribución pagada por el contribuyente</u> guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”;	No se cumple. El tributo creado por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no impone a las IES un tributo con el fin de retribuir al estado un servicio, beneficio o bien prestado. Por el contrario, el beneficiario serán los estudiantes del ICETEX que al no ser sujetos activos del tributo no pueden considerar el beneficio como una retribución.
(iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria <u>excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio</u> ;	Se cumple. Pues sólo las IES que cuentan con estudiantes del ICETEX serán sujetos pasivos del tributo.
(v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente <u>se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado</u> ;	Se cumple. Pues el hecho generador es que las IES cuenten con estudiantes del ICETEX.
(vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, <u>con las tarifas diferenciales.</u> ”	No se cumple. No existen tarifas diferenciales en el tributo creado por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022. No es obligatoria la tarifa diferencial.

En suma, el tributo creado por el Congreso de la República mediante la Ley 2277 de 2022 no es una tasa por no contar con la característica de retribución, es decir, que la tasa se toma como una retribución a los beneficios o servicios que el contribuyente directa o indirectamente del Estado. En todo caso, el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política señala que las tasas se cobra con el fin de “recupera[r] de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen;” a los contribuyentes.

Así las cosas, el tributo creado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no puede ser considerado como una tasa, toda vez que no cumple cabalmente con los criterios establecidos por la Corte Constitucional en Sentencia C - 278 de 2019.

7.1.2. Contribución.

Tampoco es una contribución toda vez que se ve reflejado la vulneración del principio de legalidad y certeza tributaria, tal como se indicó con anterioridad, por incumplir con lo establecido en el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política, puesto que al evaluar el contenido del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, según el cual se creó una contribución para beneficiar a los estudiantes que financian sus estudios en educación superior mediante crédito educativo reembolsable con el ICETEX, frente a los criterios esenciales que configuran una contribución, se obtiene que:

Criterios Jurisprudenciales	Artículo 95 Ley 2277 de 2022
i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública;	No se cumple. Puesto que el beneficio no es directo tal como lo exige el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política. En el caso concreto el sujeto pasivo de la contribución son las IES y los beneficiarios serán estudiantes del ICETEX.
(ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente;	No se cumple debido a que los beneficios directos son para estudiantes del ICETEX y no para las IES que son el sujeto pasivo de la contribución creada.
iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales , que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad	No se cumple puesto que las IES, que son el sujeto pasivo de la contribución creada, no obtienen aprovechamiento alguno que deba retribuir al Estado. Por el contrario, son los estudiantes del ICETEX quienes reciben beneficios sin ser considerados sujetos pasivos.

Por tal motivo es imperativo determinar que el artículo 95 de la Ley 2277 del 2022 no es una contribución, debido a que no cuenta con las características determinadas jurisprudencialmente, con ello, es necesario decir que el contribuyente debe tener un beneficio directo, en consecuencia, el contribuyente y el beneficiario de la contribución, deben tener igual identidad debido a las características de retribución propias de los tributos categorizados como contribuciones, por lo cual se evidencia una violación directa a lo contenido en el artículo 338 en el inciso 2 de la Constitución Política.

7.2.3. Impuesto.

Ahora bien, la categorización de lo normado en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 también ha de ser evaluada a la luz de la naturaleza de un impuesto, para ello se hace necesario indicar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, especialmente en Sentencia C- 278 de 2019, lo elementos esenciales de un tributo bajo la categoría de impuesto deben ser:

Criterios Jurisprudenciales	Artículo 95 Ley 2277 de 2022
i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, <u>expresan un poder de imposición en cabeza del Estado</u> ejercido a través de su establecimiento legal;	Se cumple toda vez que es una imposición unilateral por parte del Estado a quienes cumplan con las características del sujeto pasivo y hecho generador que determinó la ley.
ii) el hecho generador que los sustentan puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o <u>la utilización o consumo de un bien</u> ;	Se cumple. Pues las IES con la capacidad económica para soportar el pago del tributo.
iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social;	Se cumple. Debido a que serán sujetos pasivos del tributo todas la IES que cuenten con estudiantes financiados por el ICETEX.
iv) <u>no incorporan una prestación directa</u> a favor del contribuyente y a cargo del Estado;	Se cumple puesto que el tributo no implica una retribución por parte del Estado.
v) su pago es obligatorio , no es opcional ni discrecional	Se cumple. Porque se trata de una obligación tributaria rígida dirigida a todo sujeto que cumpla con el hecho generador.

vi) el Estado dispone de ellos con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva	Se cumple ya que el estado implementara dicho tributo con los estudiantes que ingresen en las distintas instituciones IES por medio del ICETEX.
--	--

Con lo anterior, se puede afirmar que el tributo creado por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 cumple satisfactoriamente con los requisitos propios de un impuesto, lo permitiría indicar que, pese a la errada denominación otorgada por el Congreso de la República al cumplir con los criterios básicos para la existencia de un tributo, el mismo podría considerarse constitucional

No obstante lo anterior, es menester señalar que los impuestos también cuentan con prohibiciones constitucionales, tal es el caso de lo contenido en el artículo 359 constitucional a partir el cual se extiende a los impuestos la prohibición de configurar rentas con destinación específica, situación que se genera en el caso concreto pues el Congreso de la República indicó en la norma objeto de la demanda, que los beneficiarios de dicho tributo serían 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.

Así las cosas, y aun cuando el tributo creado mediante el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 se actualiza en los requisitos esenciales de un tributo, el mismo incumple con la prohibición de destinación específica contenida en el artículo 359 constitucional, generando su inconstitucionalidad y, en efecto, l imposibilidad de ser considerado como un tributo.

8. Conclusión final:

Después de haber abordado e identificado la vulneración de principios constitucionales como se profundizó ampliamente en los cargos primero y segundo, sumado a la desnaturalización de la contribución como tributo creada por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, y al no configurarse el mismo como una tasa, contribución o impuesto de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional, solo queda por resaltar algunos criterios y argumentos de inconveniencia que pueden afectar el derecho fundamental a la educación y el mismo sistema de la educación superior colombiano al desconocer los efectos que el tributo creado generará en la naturaleza de las IES así como su funcionamiento y financiamiento.

Para ello, se debe traer a colación que una contribución, por definición, busca generar un tributo a un sector de la sociedad, que obtiene un servicio o un beneficio por parte del Estado, para lo cual se hace necesario el cobro de una retribución de forma que ese servicio o beneficio pueda ser financiado mediante la reinversión del tributo pagado por el contribuyente de forma directa o indirecta. De lo anterior, cabe aclarar que bajo los supuestos de hecho incluidos en el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, las Instituciones de Educación Superior, no se benefician de forma directa del ingreso de estudiantes con créditos del ICETEX, pues realizan y desarrollan sus actividades misionales bajo los criterios que la misma legislación le impone, para el presente caso; la Ley 30 de 1992, señala los principios bajo los cuales se fundamenta el servicio público de educación superior en sus artículos 1,2,3,4,5, seguido de los objetivos de la educación superior en el artículo 6 y subsiguientes, los cuales; bajo su lectura se puede inferir que su finalidad es social, cultural y altruista en desarrollo de los fines del estado y no económica o lucrativa. aspecto recalcado por la referida ley en su artículo 98, donde señala que las instituciones de educación superior, quienes ejercen un papel importante en el ecosistema de la educación superior en materia de cobertura, oferta y acceso, no pueden tener fines lucrativos, pues deben ser personas jurídicas sin ánimo de lucro:

Artículo 98. Las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.

Subraya y negrilla fuera del aparte.

En este orden de ideas, las Instituciones de Educación Superior, dentro del sistema mixto existente, es decir ni públicas ni privadas, conciben un beneficio con el ingreso de estudiantes beneficiarios del ICETEX, pues como se comentó, su finalidad y desarrollo de actividades perciben unos recursos económicos que no van más allá del necesario para mantener su funcionamiento y poder cumplir con los criterios que el Ministerio de Educación les exige en miras de alcanzar y garantizar la calidad en el servicio que prestan.

Por lo anterior, y como los contextos sociales lo han demostrado, resulta contradictorio imponer una carga tributaria a las Instituciones de Educación Superior públicas, no solo por su naturaleza pública y sin ánimo de lucro, sino también; cuando estas presentan inconvenientes en su funcionamiento y limitantes en su crecimiento como consecuencia del desfinanciamiento.

Por otro lado, para las Instituciones de Educación Superior Privadas, que tampoco perciben utilidades y no reciben recursos públicos a modo de financiamiento, su funcionamiento se concentra en la planeación administrativa y financiera en el ejercicio de su autonomía universitaria, garantía constitucional que no es absoluta y es controlada por el Ministerio de Educación al vigilar el aumento en matrículas y demás costos académicos.

En este orden de ideas, indirectamente la contribución demandada, encarece el servicio de la educación superior, y aunque en su composición exista la prohibición de trasladar el costo de dicho impuesto a la matrícula de los estudiantes, las Instituciones de Educación Superior, tendrán que revisar en detalle al momento de la admisión de estudiantes su capacidad instalada para prestar el servicio a la luz del número de estudiantes con créditos del ICETEX que cumplan con los criterios del artículo 95 de la Ley 2277 de 2022, para evitar caer en una sobre operación con efectos económicos perjudiciales en cuanto a la calidad en la prestación del servicio de la educación superior, pues entiéndase que con los recursos que ingresan a estas instituciones de educación superior a título de pago de matrículas, mayoritariamente, no solo cubren gastos administrativos o de funcionamiento sino que también los aspectos tributarios bajo los que recae el desarrollo de su objeto social.

Finalmente, y a manera de conclusión general, el tributo creado por el artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no puede ser considerado una tasa ni una contribución por incumplir con lo establecido por el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política, tampoco puede afirmarse que se trate de un impuesto, pues aun cuando cumple con los requisitos esenciales de un impuesto, no se ajusta a la prohibición de creación de rentas nacionales con destinación específica de la que trata el artículo 359 Constitucional, situación que hace inconstitucional el tributo creado, al menos, a la luz de los principios de legalidad y certeza tributaria. No obstante, lo anterior, también podrá evidenciar el juez constitucional que el Proyecto de Ley que dio origen al artículo 95 de la Ley 2277 de 2022 no se tramitó conforme a los principios que rigen el trámite legislativo, como el debido proceso, el de consecutividad, el de unidad de materia, el de representatividad, el de democracia ni el de transparencia.

9. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.

9.1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer el presente caso de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, que le asigna la función de conocer de las demandas de inconstitucionalidad sobre las leyes tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9.2. Cosa Juzgada Constitucional.

No existe cosa juzgada en el presente caso, pues hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo al respecto.

9.3. Principio *Pro Actione*.

Considero que la demanda cumple con los requisitos de admisión establecidos tanto en las normas como en la jurisprudencia de este Tribunal ya que las razones expuestas son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En caso de que la Corte no considere que sea así, les solicitamos a los Honorables Magistrados aplicar el Principio *Pro Actione*.

10. NOTIFICACIONES

Para efectos de trámite y notificación de la presente acción de inconstitucionalidad, los suscritos las recibiremos en:

1. CARLOS ALBERTO RAMÍREZ SARMIENTO

- a. Teléfono: 3052591973 / 3105557682
- b. E-mail: cramirezsarmiento74@gmail.com

2. ANDRÉS MAURICIO CONDE TOLEDO

- a. Teléfono: 3014368917
- b. E-mail: conde3017@gmail.com

3. ÁLVARO CUBILLOS RUIZ

- a. Teléfono: 3213379794 / 3124607634
- b. E-mail: alvarocubillosutl@gmail.com



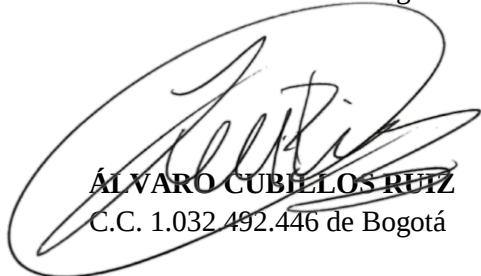
**CARLOS ALBERTO RAMÍREZ
SARMIENTO**

C.C. 1.031.168.774 de Bogotá



**ANDRÉS MAURICIO CÓNDE
TOLEDO**

C.c. 1.013.693.105 de Bogotá



ÁLVARO CUBILLOS RUIZ
C.C. 1.032.492.446 de Bogotá