

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 20

Sentencia C-161/2024

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-15.146

La Corte Constitucional declaró inexecutable con efectos diferidos la Ley 2281 de 2023, por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones

1. Norma demandada

La Ley 2281 de 2023 dispuso la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad¹. El artículo 12 de la Ley confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley dirigidos a integrar el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad, mediante la adscripción y vinculación de entidades de la administración pública.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 2281 de 2023, “[p]or medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, por vicios de procedimiento en su formación.

SEGUNDO. DIFERIR los efectos de la presente decisión, por el término de dos (2) legislaturas, contadas a partir del 20 de julio 2024. Una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico.

3. La demanda

El 25 de enero de 2023, un grupo de ciudadanos presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra de la totalidad y el artículo 12 de la Ley 2281 de

¹ http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2281_2023.html.

2023. Los demandantes formularon tres cargos de inconstitucionalidad: dos en contra de la totalidad de la Ley por vicios de procedimiento en su formación y uno en contra del artículo 12:

Cargos de inconstitucionalidad	
Primer cargo	La Ley 2281 de 2023 es inexecutable, porque el informe de ponencia para primer debate no fue aprobado por la Comisión Primera del Senado conforme a las reglas de quórum, modo de votación y mayorías previstas en los artículos 145 de la Constitución y 119 de la Ley 5ª de 1992. Esto, porque (i) la mesa directiva permitió que la votación se llevara a cabo de forma ordinaria, pese a que no existía unanimidad y (ii) los registros fílmicos y fotográficos de la sesión del 24 de noviembre del 2022 demostraban que, en el momento exacto en que se llevó a cabo la votación ordinaria, sólo estaban presentes 9 de los 21 senadores que conforman la Comisión Primera.
Segundo cargo	La Ley 2281 de 2023 es inexecutable, porque el Congreso de la República y el Gobierno Nacional no analizaron el impacto fiscal de la iniciativa, conforme a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.
Tercer cargo	El artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 vulnera el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y, en particular, el requisito de precisión para la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Según los demandantes, el objeto de las facultades extraordinarias no era claro ni preciso, porque el Congreso de la República no estableció criterios para la adscripción y vinculación de entidades al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad, lo que implicaba que el Presidente de la República podía efectuar una modificación de la administración pública nacional sin limitación alguna.

4. Síntesis de los fundamentos

La Corte examinó de forma independiente los cargos que los demandantes formularon.

1. **Cargo primero**

La Sala Plena encontró que el cargo 1 no prosperaba. Esto, por tres razones.

Primero. La Comisión Primera del Senado estaba habilitada para votar el informe de ponencia de forma ordinaria. Esto, porque el numeral 16 del artículo 129 de la ley 5ª de 1992 dispone de forma expresa que no se requerirá votación nominal y pública y será procedente la votación ordinaria “cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros”. En este caso existía unanimidad, puesto que al momento exacto de la votación ordinaria ninguno de los senadores presentes expresó su desacuerdo o solicitó que la votación fuera nominal y pública. Por el contrario, los senadores de la oposición sólo solicitaron la votación nominal pública luego de que la votación ordinaria se llevó a cabo. Por lo demás, durante el debate, ningún senador solicitó de forma clara y expresa que la votación del informe de ponencia se llevara a cabo de forma nominal y pública.

Segundo. Las pruebas que reposaban en el expediente eran insuficientes para demostrar con certeza que, al momento exacto en que se llevó a cabo la votación ordinaria del informe de ponencia, no existía quórum y mayoría decisoria en la Comisión Primera del Senado. La Sala Plena reiteró que, de acuerdo con la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia constitucional, los principales medios de prueba para demostrar el cumplimiento del quórum y las mayorías de las decisiones legislativas son (i) el acta de las sesiones que se publica en la Gaceta del Congreso (arts. 35 y 130 de la Ley 5ª de 1992) y (ii) los certificados expedidos por la secretaría de cada comisión o plenaria (art. 47 de la Ley 5ª de 1992). Los registros fílmicos y fotográficos sólo podían ser admitidos como prueba cuando las actas y certificados no contenían información precisa y verificable.

En este caso, la Corte encontró que el Acta Conjunta número 3 de 24 de noviembre de 2022 indicaba que el informe de ponencia había sido aprobado de forma unánime por 11 senadores. En criterio de la Sala, esta acta se presumía cierta puesto que fue aprobada sin constancias. Además, los registros fílmicos y fotográficos que los accionantes aportaron eran insuficientes para concluir, con certeza, que en el momento exacto en que se llevó a cabo la votación ordinaria no había quórum decisorio.

Tercero. En cualquier caso, la Corte resaltó que, aun si se aceptara que no había quórum decisorio al momento en que se llevó a cabo la votación ordinaria, esta circunstancia constituiría, a lo sumo, una irregularidad -no un vicio de procedimiento-. La Sala Plena recordó que la jurisprudencia constitucional ha reiterado, de forma pacífica y uniforme, que no toda irregularidad en el trámite legislativo constituye un vicio de procedimiento. De

acuerdo con el principio de instrumentalidad de las formas, los requisitos procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo. Las finalidades de las reglas del procedimiento legislativo son (i) preservar las competencias y estructura básica institucional del procedimiento legislativo y (ii) salvaguardar el principio democrático, asegurando la debida conformación de la voluntad de las cámaras. En tales términos, sólo constituyen vicios de trámite las irregularidades que afectan una etapa estructural del procedimiento e inciden de forma sustancial y probada en la formación de la voluntad democrática.

Con fundamento en tales consideraciones, la Corte concluyó que la presunta falta certeza sobre el quórum decisorio, al momento en que se llevó a cabo la votación ordinaria del informe de ponencia en la Comisión Primera del Senado no configuraría un vicio de procedimiento. Esto, por dos razones. Primero, la aprobación del informe de ponencia en las comisiones constitucionales permanentes no es una etapa estructural del trámite legislativo. Lo anterior, puesto que el inciso 4º del artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 dispone de forma expresa y clara que la aprobación del informe de ponencia en las comisiones constitucionales **no es obligatoria**. Es posible que las comisiones decidan votar el articulado directamente, sin aprobar previamente el informe de ponencia. En tales términos, aun si se aceptara que en este caso no existía quórum decisorio al momento en que se votó la proposición positiva, la falta de aprobación del informe de ponencia no habría afectado una etapa estructural del procedimiento legislativo. Segundo, en este caso la falta de aprobación del informe de ponencia en la Comisión Primera del Senado por falta de quórum no incidió en la conformación de la voluntad democrática de esta célula legislativa. Esto, porque (i) minutos antes de votar la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia, la Comisión Primera del Senado había rechazado dos proposiciones negativas de archivo, lo que sugería que la comisión tenía la intención inequívoca de continuar con el trámite de la iniciativa; no de hundir el proyecto de ley. En todo caso, (ii) las pruebas aportadas al expediente demostraban que luego, al debatir el articulado, la Comisión Primera del Senado aprobó todos los artículos del proyecto de ley conforme a las reglas de quórum y mayorías exigibles.

2. Cargo segundo

La Corte constató que, tal y como lo sostuvieron los demandantes, en el trámite de aprobación de la Ley 2281 de 2023, el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable: no llevó a cabo el análisis de impacto fiscal de la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, conforme a las exigencias previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, "[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que el Congreso de la República debe llevar a cabo un análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios. Los referentes básicos del análisis de impacto fiscal son: (i) el costo fiscal de la iniciativa, (ii) la fuente de ingresos sustitutiva para financiar dicho costo y (iii) la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Constitución y la ley exigen que estos referentes básicos sean identificados, estimados y examinados en el trámite legislativo.

La Sala Plena reiteró que el análisis de impacto fiscal persigue cuatro finalidades constitucionales: salvaguardar la estabilidad macroeconómica, ordenar las finanzas públicas, fortalecer la transparencia y control ciudadano en el trámite legislativo y garantizar la aplicación efectiva de las impone deberes específicos al Gobierno Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la República. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en los casos en los que la iniciativa es gubernamental, el nivel de rigurosidad exigible al análisis de impacto fiscal es estricto y corresponde a la Corte constatar su cumplimiento. El objeto del escrutinio constitucional que lleva a cabo la Corte no es controlar la calidad del debate o la conveniencia de la iniciativa desde el punto de vista presupuestal o fiscal. El propósito del control constitucional que efectúa la Corte se circunscribe a verificar que, durante el trámite legislativo de aprobación, el Gobierno Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la República hayan cumplido con los deberes que impone el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

En este caso, la Corte Constitucional constató que la Ley 2281 de 2023 ordenaba gasto. Lo anterior, debido a que disponía la creación de un nuevo ministerio: el Ministerio de Igualdad y Equidad. Esto implicaba erogaciones presupuestales adicionales para cubrir, cuando menos, sus gastos de funcionamiento general y de personal. Por lo tanto, el análisis de impacto fiscal era exigible. Asimismo, la Corte encontró que en este caso la iniciativa era gubernamental, porque conforme al inciso 2° del artículo 154 de la Constitución, la iniciativa para crear ministerios es privativa y exclusiva del Gobierno Nacional. Por lo tanto, el nivel de rigurosidad aplicable al análisis de impacto fiscal debía ser estricto y riguroso.

La Sala Plena encontró que el Gobierno Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la República no cumplieron con los deberes específicos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Lo anterior, por las siguientes tres razones:

Primero. En la exposición de motivos el Gobierno Nacional se limitó a indicar, de forma general, que “la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad se hará en el marco de la política de austeridad del Gobierno Nacional”. Sin embargo, no presentó ninguna consideración sobre los referentes básicos del impacto fiscal de la iniciativa. En criterio de la Corte, esta omisión no sólo demostraba el incumplimiento del deber previsto en el inciso 4° del artículo 7° de la Ley 819 de

2003, sino que, además, reflejaba un incumplimiento del deber constitucional de planeación. Los informes de ponencia tampoco presentaron estimaciones fundadas del costo fiscal de la iniciativa ni identificaron, si quiera de forma somera, la fuente de ingresos sustitutiva.

Segundo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no presentó un concepto sobre el impacto fiscal de la iniciativa, conforme a lo previsto en el inciso 3° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Por el contrario, radicó un escrito de “comentarios” en el que (i) se limitó a señalar que el costo fiscal que implicaba la creación del ministerio sólo podía ser estimado una vez se conociera la estructura orgánica final, (ii) presentó una tabla que contenía los costos de referencia de personal de todos los ministerios para la vigencia 2023, sin siquiera precisar el costo estimado del nuevo ministerio, (iii) no identificó la fuente sustitutiva de ingresos, y, por último, (iv) no indicó si el concepto era favorable o desfavorable.

Tercero. Los incumplimientos del Gobierno Nacional impidieron que el Congreso de la República contara con la información mínima necesaria para poder deliberar y estudiar, de forma seria y fundada, el impacto que la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad tendría en las finanzas públicas. En efecto, durante todo el procedimiento legislativo existió incertidumbre sobre el verdadero costo que implicaba la creación del nuevo ministerio. En cualquier caso, aun si se aceptara que las estimaciones que presentaron algunos senadores eran fundadas, lo cierto es que no hubo claridad alguna sobre la fuente de ingresos sustitutiva con la que el nuevo ministerio sería financiado. Con todo, a pesar de no contar con los referentes básicos para llevar a cabo el análisis de impacto fiscal, el legislador aprobó la Ley 2281 de 2023. En criterio de la Sala, esto contrarió el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

3. Cargo tercero²

La Corte consideró que, a diferencia de lo que argumentaban los demandantes, el artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 no vulneraba el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y, en particular, el requisito de precisión de la ley habilitante. Esto, por tres razones:

Primero. La norma demandada define de forma clara, específica y delimitable la materia objeto de delegación: la integración del sector administrativo mediante las entidades que el Presidente de la República defina como adscritas y vinculadas. Los conceptos de “sector administrativo”, “vinculación” y “adscripción” están definidos en la Ley 489 de 1998 y han sido delimitados por la jurisprudencia constitucional y contenciosa.

² Pese a constatar la existencia de un vicio de procedimiento que afectaba la Ley 2281 de 2023 en su totalidad, la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 12. Esto, habida cuenta de que la decisión de inexequibilidad tendría efectos diferidos.

Segundo. El Congreso de la República no estaba obligado a establecer las entidades que debían adscribirse o vincularse al sector, y tampoco a definir los criterios que el Presidente de la República debía tener en cuenta para integrar el sector administrativo de Igualdad y Equidad. Conforme a la jurisprudencia constitucional, reiterada y uniforme, el requisito de precisión no implica exhaustividad. En criterio de la Sala Plena, es constitucionalmente admisible que, en materias tales como la integración de un determinado sector, el Congreso de la República confiera un margen de acción al Presidente de la República para concretar las entidades que estarán adscritas y vinculadas, conforme a los estudios y diagnósticos sobre gestión administrativa que realice.

Tercero. El artículo 12 de la Ley 2281 de 2023 no confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República para llevar a cabo, sin límite alguno, una modificación de la administración pública nacional mediante la creación, fusión, escisión y liquidación de entidades, direcciones y unidades administrativas. La interpretación literal, sistemática e histórica del artículo 12 demandado no permite inferir tal alcance. Por el contrario, confirma que el Congreso de la República quiso circunscribir el objeto de las facultades extraordinarias a la integración del sector administrativo de Igualdad y Equidad y, al mismo tiempo, excluir la posibilidad de que, mediante decretos con fuerza ley, el Presidente de la República llevara a cabo una modificación de la administración pública nacional de mayor alcance.

5. Órdenes

La Corte encontró que el incumplimiento de la obligación de analizar el impacto fiscal de la iniciativa constituía un vicio de procedimiento insubsanable. De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política, el análisis de impacto fiscal es un requisito orgánico para la aprobación de las leyes ordinarias que ordenan gasto. Por lo tanto, si el Congreso de la República aprueba un proyecto de ley que ordena gasto sin considerar su impacto fiscal conforme a tales referentes básicos, el proyecto de ley contraría la Constitución. Por esta razón, la Sala Plena declaró la inexecutable de la Ley 2281 de 2023.

Con todo, la Sala Plena decidió diferir los efectos de la declaratoria de inexecutable. La Sala Plena reiteró y reafirmó que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 confiere a la Corte Constitucional la competencia para definir los efectos en el tiempo de las sentencias de constitucionalidad. Con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la constatación de un vicio de procedimiento no obliga a la Corte a declarar, indefectiblemente, la inexecutable con efectos *inmediatos*. En aquellos casos en los que la expulsión de la ley del ordenamiento jurídico puede afectar otros principios transversales de la Constitución o derechos fundamentales, es procedente que la Corte difiera los efectos en el tiempo de la inexecutable.

En este caso, la Corte encontró que declarar la inexecutable, con efectos inmediatos, de la Ley 2281 de 2023 implicaba la eliminación del sector administrativo de Igualdad y Equidad y, naturalmente, del ministerio que lo encabeza. En criterio de la Sala Plena, esto podría causar una desarticulación institucional que afectaría la implementación de la política pública que ha sido diseñada por el legislador y el ejecutivo para garantizar los derechos de sujetos de especial protección constitucional, tales como las madres cabeza de familia y las personas en situación de discapacidad. Lo anterior, en criterio de la Corte, podría, a su vez, comprometer la vigencia del principio de igualdad y, en concreto, el mandato previsto en el artículo 13.3 de la Carta Política.

En tales términos, con el objeto de conciliar los intereses y principios constitucionales en tensión y, en particular, salvaguardar el principio de igualdad y los derechos de los grupos vulnerables, la Sala Plena resolvió diferir los efectos de la decisión de inexecutable de la Ley 2281 de 2023 por el término de dos (2) legislaturas. En criterio de la Sala, este término prudencial reduciría los riesgos advertidos, debido a que permitiría (i) que el Legislador, por iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, si así lo considera, apruebe la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad en cumplimiento de las exigencias y requisitos de aprobación de las leyes previstos en la Constitución y la Ley 819 de 2003 o (ii) en su defecto, el Gobierno Nacional cuente con un tiempo suficiente para reasignar las funciones que fueron otorgadas al Ministerio de Igualdad y Equidad y lleve a cabo las modificaciones en la administración pública nacional que correspondan para evitar afectaciones a los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que son beneficiarios de la política pública que actualmente dirige dicho ministerio. En todo caso, la Corte señaló que, una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico.

6. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najer** salvo parcialmente y aclaró su voto. Los magistrados **Juan Carlos Cortés González** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**, así como las magistradas **Natalia Ángel Cabo** y **Diana Fajardo Rivera**, se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najer** acompañó la decisión unánime de declarar inexecutable la Ley 2281 de 2023 “por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, por la falta de cumplimiento de la obligación legal de evaluar el impacto fiscal de la iniciativa prevista en el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003. Sin embargo, a su juicio, dicha determinación de inexecutable ha debido fundarse, también, en la ocurrencia de vicios insubsanables durante el trámite legislativo de la citada Ley, de conformidad con el primer cargo alegado.

A su turno, el Magistrado Ibáñez Najar salvó su voto respecto de la decisión de diferir los efectos de la decisión de inexecutableidad al término de dos legislaturas, debido a que, por los graves vicios en el trámite, particularmente, la adopción de un acto de naturaleza legislativa sin el quorum decisorio en los términos expuestos, se estaría ante el supuesto contemplado en el artículo 149 de la Constitución. En esa medida, debido a que la actuación carece de validez y a los actos proferidos “no podrá dárseles efecto alguno”, la Corte tenía la obligación constitucional de retrotraer los efectos de la inexecutableidad de la norma demandada al momento de su sanción.

Por su extensión, el texto completo del salvamento parcial y la aclaración de voto, pueden consultarse en el siguiente link:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Sintesis-del-salvamento-parcial-y-la-aclaracion-de-voto-del-Magistrado-Jorge-Enrique-Ibanez-Najar--C-161-de-2024.pdf>