

COPIA  
 • 78 Filtros  
 • 14 DVD's (original) 1

Bogotá, D.C., marzo de 2015

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
 La Ciudad

11 MAR 2015  
 Paola Estrella  
 339

D-20691  
 OK.

**Ref.:** ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LA LEY 1739 DE 2014  
*"por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones".*

Honorables Magistrados,

Nosotros, los abajo firmantes, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad, en nuestra condición de ciudadanos en ejercicio y actuando en nombre propio, presentamos acción de inconstitucionalidad, en contra de la ley 1739 de 2014 *"por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones"*, de acuerdo con lo previsto por el numeral 6 de Artículo 40 y el numeral 1 del Artículo 242 de la Constitución Política (CP), así como por lo dispuesto en el Decreto Reglamentario 2067 de 1991 y en el Acuerdo 05 de 1992 de la Honorable Corte Constitucional, en los siguientes términos:

### **1. NORMA ACUSADA**

Solicitamos que se declare inconstitucional la totalidad de la Ley 1739 de 2014 *"por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones"*, la cual se anexa en copia del Diario Oficial No. 49.374 publicado el 23 de diciembre de 2014 (ver ANEXO 1)

### **2. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Se solicita a la Corte Constitucional conocer sobre esta demanda de inconstitucionalidad, como se establece en el numeral 4 del Artículo 241 de la Constitución Política, para *"[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación"*. Así mismo, conforme a lo previsto en el numeral 3 del Artículo 242 de la Constitución Política se cumple con el término establecido de un año para demandar por vicios de forma la Ley 1739 de 2014, expedida el 23 de diciembre de 2014, publicada en el Diario Oficial No. 49.374 del 23 de diciembre de 2014.

### **3. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA LEY 1739 DE 2014**

Antes de hacer referencia a los artículos de la Constitución Política que son vulnerados por la Ley 1739 de 2014, es pertinente señalar el contexto normativo y político que dio origen a dicha Ley.

En primer lugar, el artículo 346 de la Constitución Política establece que el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez (10) días de cada legislatura. Bajo este postulado el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Presupuesto General de la Nación (en adelante "PGN") para la vigencia del año 2015.

De esta manera, el Congreso de la República después de sesionar en las comisiones conjuntas de asuntos económicos y en la plenaria del Senado y la Cámara de Representantes, aprobó el día dieciséis (16) de octubre de 2014 el Proyecto de Ley del PGN para la vigencia del año 2015.

El PGN para el año 2015 establece un monto total de gastos de \$216,2 billones, que implica un aumento de 6,5% con deuda y 4.1% sin deuda con respecto al PGN del año de 2014. Específicamente, este monto total se discrimina en las siguientes partidas presupuestales:

- a. Funcionamiento: \$119,4 billones
- b. Servicio a la deuda pública: \$47,3 billones
- c. Inversión: \$49,4: billones

Tabla 1- Composición de gastos 2014 -2015  
Cuadro N°. 6  
PGN 2014-2015, incluye Pliego de Modificaciones  
Miles de millones de pesos

Concepto	2014		2015		2015		2015	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	113.836	119.439	(43)	119.397	6,4	4,9	14,9	14,6
Gastos de personal	23.365	25.086	9	25.096	7,4	7,4	3,1	3,0
Gastos generales	7.684	7.088	(4)	7.084	(4,1)	(7,8)	1,0	0,9
Transferencias	81.084	85.529	43	86.672	7,1	5,5	10,6	10,4
SGP	28.876	30.611	-	30.611	6,0	6,0	3,8	3,7
Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	31.846	34.062	(37)	34.025	7,0	6,8	4,2	4,1
Pensiones sin Colpensiones	20.428	21.942	(37)	21.905	7,4	7,2	2,7	2,7
Pensiones Colpensiones	11.418	12.120	-	12.120	6,2	6,2	1,5	1,5
CREE	6.233	6.324	-	6.324	1,5	1,5	0,6	0,6
Universidad sin pensiones	2.351	2.425	-	2.425	3,2	3,2	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	1.430	1.520	-	1.520	6,3	6,3	0,2	0,2
Resto de transferencias	10.348	10.688	60	10.668	15,1	3,1	1,4	1,3
Operación comercial	1.702	1.737	(91)	1.646	3,8	(3,3)	0,2	0,2
<b>DEUDA</b>	42.452	47.537	(200)	47.337	15,2	11,6	5,6	5,7
<b>INVERSIÓN</b>	46.822	49.182	242	49.424	(1,4)	5,6	6,1	5,0
<b>TOTAL</b>	<b>203.109</b>	<b>216.168</b>	-	<b>216.188</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>	<b>26,6</b>	<b>26,2</b>
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	<b>160.657</b>	<b>168.621</b>	<b>200</b>	<b>168.821</b>	<b>4,1</b>	<b>5,1</b>	<b>21,1</b>	<b>20,8</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Por el otro lado, los ingresos previstos en la Ley del PGN para el año 2015 son los siguientes: i) \$103,1 billones serán obtenidos de los ingresos corrientes de la Nación; ii) \$66,4 billones son producto de recursos de capital, los cuales a diferencia del año pasado requieren mayores recursos provenientes de crédito externo e interno, con el fin de compensar la disminución de los ingresos de los excedentes financieros (sector hidrocarburos y energéticos); iii) \$21,5 billones provienen de rentas parafiscales y otros fondos especiales, y iv) \$12,6 billones sobre recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales.

En consecuencia, al comparar los ingresos del PGN de 2015 que suman un total de \$203,68 billones con los gastos en los rubros de funcionamiento, servicio a la deuda e inversión, que suman alrededor de \$216,2 billones, es evidente que se presenta un déficit presupuestal de \$12.5 billones de pesos.

Tabla 2- Ingresos del PGN 2015

Miles de millones de pesos

Concepto	2014 Recaudo (1)	2015 Proyecto (2)	Variación porcentaje 15/14 (3)=(2)/(1)	Diferencia absoluta (4)=(2)-(1)	2014 Recaudo (1)	2015 Proyecto (2)
Ingresos Corrientes	101.666	103.089	1,4	1.423	13,3	12,5
Recursos de Capital	62.269	66.438	6,7	4.169	6,2	8,1
Fondos Especiales	21.767	20.164	(7,4)	(1.603)	2,9	2,4
Rentas Parafiscales	1.289	1.370	6,3	81	0,2	0,2
<b>TOTAL PRESUPUESTO NACIÓN</b>	<b>186.991</b>	<b>191.061</b>	<b>2,2</b>	<b>4.070</b>	<b>24,5</b>	<b>23,2</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</b>	<b>11.856</b>	<b>12.597</b>	<b>6,4</b>	<b>759</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN</b>	<b>198.848</b>	<b>203.658</b>	<b>2,4</b>	<b>4.829</b>	<b>26,1</b>	<b>24,7</b>

No incluye \$12,5  
billones de Ley de  
Financiamiento

Tabla 3 – déficit presupuestal (Cifras billones)

Gastos	Ingresos	Diferencia
216.2	203.7	-12.5

Fuente: PGN de 2015.

Por lo tanto, ante el déficit presupuestal de \$12.5 billones de pesos el Gobierno Nacional señaló en el Mensaje Presidencial del PGN del año 2015 que:

*"Es preciso señalar que en desarrollo de lo establecido en el Artículo 347 de la Constitución Política, este presupuesto se complementará con una ley de financiamiento que el Gobierno Nacional presentará a consideración del Congreso de la República con la cual se propone completar la financiación total del presupuesto de gastos que alcanza la suma total de \$216,2 billones, esto es, un proyecto de ley de financiamiento por \$12,5 billones" (subrayado por fuera del texto)".<sup>1</sup>*

En este mismo orden de ideas, el Gobierno Nacional en la Exposición de Motivos de la Ley 1739 de 2014 estableció que era necesario "apelar a la modificación de las rentas existentes y crear otra nueva para balancear el presupuesto de la vigencia fiscal 2015 y alcanzar la meta de déficit estructural contenida en la Ley de Regla Fiscal. Contando con los recursos modificados (GMF y CREE) y los nuevos (Impuesto a la Riqueza y complementario)".<sup>2</sup> En este sentido, el Gobierno presentó el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado, con el fin de financiar el déficit de \$12.5 billones.

Por lo tanto, desde un principio del trámite del proyecto de ley mencionado hasta su final, el Gobierno Nacional se amparó en la facultad legislativa establecida en el Artículo 347 de la CP para presentar una Ley de Financiamiento, que se materializó en la Ley 1739 de 2014.

<sup>1</sup> Mensaje de Urgencia del PGN del 2015.

<sup>2</sup> Exposición de motivos del PL-134-14C-105-14S

#### 4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN A LAS NORMAS SUPERIORES

##### 4.1. Vicios de Fondo.

4.1.1. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República durante el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014 vulneraron el Artículo 154 de la CP.

**"Artículo 154.** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el Artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del Artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado."  
(subrayado por fuera del texto)

Legalmente, lo dispuesto en los Artículos 142 y 143 de la Ley 5a de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso", recoge el querer del Constituyente respecto que la Cámara de origen de los proyecto de ley que Reforman el Estatuto Tributario es la Cámara de Representantes, de la siguiente manera:

**"ARTÍCULO 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO.** *Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:*

(...)

7. *Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional).*

(...)

9. *Organización del crédito público.*

(...)

14. *Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

(...)"

**"ARTÍCULO 143. CÁMARAS DE ORIGEN.** *Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.*"

En relación a la exigencia constitucional del Art. 154 superior, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-712 de 2012, de la siguiente manera:

“El inciso 4° del artículo 154 de la Constitución dispone que los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

Esta Corporación ha explicado que este mandato constitucional es aplicable a cualquier proyecto de ley que contenga disposiciones de naturaleza tributaria, independientemente del título que le hayan dado sus autores o de que los asuntos tributarios sean minoritarios o marginales dentro del proyecto. Así, si un proyecto contiene algunas disposiciones tributarias, debe iniciar su trámite en la Cámara o los preceptos de naturaleza tributaria deben desglosarse y ser tramitados de manera separada comenzando en la Cámara.

Para determinar qué disposiciones son de naturaleza tributaria, la Corporación ha señalado que debe atenderse a su contenido sustantivo –no al título dado por los autores del proyecto, y en particular, a las repercusiones de sus contenidos normativos sobre el alcance y contenido de las obligaciones tributarias, de modo que un precepto será de naturaleza tributaria cuando modifique los elementos de un tributo o aspectos relacionados con las obligaciones tributarias de carácter instrumental<sup>3</sup>.”(Subrayado propio)

Lo anterior, como reiteración a lo señalado en la Sentencia C-303 de 1999 de la Corte Constitucional, al referirse sobre el inicio del trámite legislativo de proyectos de ley que traten sobre tributos, así:

“Cuando de tributos se trata -concepto genérico que cubre no solamente los impuestos sino toda expresión del poder estatal de establecer exacciones a cargo de los gobernados, y por tanto abarca también las tasas y las contribuciones-, el trámite de aprobación del proyecto de ley que los consagre debe comenzar por la Cámara de Representantes, y la exigencia del artículo 154 de la Constitución no se refiere al título dado a la iniciativa por sus autores -lo que haría fácil evadir el precepto superior- sino al contenido de las normas que lo componen, las cuales, cuando son de naturaleza tributaria, no pueden iniciar las etapas de su aprobación en el Senado de la República. Ello significa que, si normas relativas a tributos se encuentran en otro proyecto de ley, éste debe tramitarse según la regla del inciso final del artículo 154 de la Constitución, o, de lo contrario, tienen que ser desglosadas tales disposiciones con el objeto de darles un trámite separado que se ajuste al mandato constitucional.”(Subrayado propio)

<sup>3</sup> Ver sentencia C-229 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. La Corte afirmó: “La reserva de trámite en materias tributarias constituye un mecanismo de control político sobre la potestad impositiva del Estado, que tiene como objetivo preservar el principio de democracia representativa en materia tributaria. Esta potestad impositiva se traduce en la creación de obligaciones en cabeza de los contribuyentes, las cuales pueden ser de carácter sustancial o instrumental. En esa medida, el control que ejerce la Cámara tiene como objeto representar los intereses de los asociados para determinar el contenido y alcance de sus obligaciones tributarias. Así, una simple referencia normativa a una materia tributaria regulada previamente en otro estatuto, pero que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso otorgar a la Cámara de Representantes. Ello significa que una disposición que se refiera tangencialmente a una materia tributaria, sin afectar el contenido y alcance de las obligaciones tributarias sustanciales o instrumentales no resulta inconstitucional por no haber iniciado su trámite en la Cámara. A su vez, si la disposición está afectando alguno de los elementos del tributo, o un aspecto relacionado con las obligaciones tributarias de carácter instrumental, dicha disposición resultará constitucional sólo en la medida en que haya iniciado su trámite en la Cámara de Representantes.” En este fallo también se explicó que atendiendo al carácter representativo territorial de la Cámara, esta regla constitucional también se aplica a las disposiciones tributarias que puedan afectar la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria. Ver también la sentencia C-930 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por su parte, la Corte Constitucional reiteradamente ha reconocido la finalidad que persigue la Carta respecto de la reserva del inicio del trámite legislativo, como es el caso estudiado en la Sentencia C-678 de 2013, a saber:

*“el sustento constitucional de esta exigencia de orden Superior es que constituye un mecanismo de (i) preservación del principio de democracia representativa en materia tributaria; (ii) un control político de la Cámara respecto de los intereses de sus representados en las Entidades Territoriales; (iii) un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación, de manera que se evite o resuelva la tensión que existe en materia tributaria entre el Legislador Nacional y las Entidades Territoriales; (iv) un fortalecimiento de la participación y de la autonomía de las Entidades Territoriales en estas materias; y (v) una garantía del principio de descentralización”*

De igual forma, el Supremo Tribunal Constitucional de Colombia ha decantado las excepciones frente a la exigencia del inciso cuarto del artículo 154 superior, como sigue:

*“La jurisprudencia constitucional ha fijado algunos casos taxativos de excepciones o de flexibilización de la aplicación del mandato superior contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP: (i) En casos de llamados de urgencia del Presidente. (...) (ii) En caso de que se trate de la sistematización normativa en un Código. (...) (iii) En casos en que se menciona una norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En este sentido, la Corte estableció un nuevo principio decisorio según el cual no todas las normas de contenido tributario se acogen a la obligación recogida por el mencionado precepto constitucional, sino que la exigencia en el inicio del trámite, aplica a aquellas que crean, modifican, suprimen o regulen un tributo, en cuanto esto es lo que se entiende como una disposición relativa a tributos. (iv) Y finalmente, en el caso de que se trate de leyes que modifiquen o adopten de manera permanente decretos de emergencia económica. (...)”<sup>4</sup> (subrayado fuera del texto)*

Así las cosas, en aras de garantizar el principio de descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales (Art. 1 de la CP) cuando el Legislador se encuentra ante el estudio de un proyecto de ley que se sustenta en la iniciativa privativa del Gobierno contemplada en el inciso segundo del Artículo 154 de la CP, como puede entenderse la Ley 1739 de 2014 concerniente a tributos, es menester hacer referencia a la existencia de un trámite legislativo especial con las siguientes características:

- 1.) el Gobierno Nacional, bajo la facultad legislativa privativa en dichas materias; es quien lo radica como autor;
- 2.) el Proyecto se radica ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes;
- 3.) Se remite a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes
- 4.) Se garantiza el Derecho de Participación Ciudadana en la configuración legislativa;
- 5.) Surtir el Primer Debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes;
- 6.) Se remite a la Secretaría General de la Cámara de Representantes;
- 7.) Surtir el Segundo Debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes;
- 8.) Ser remitido a la Secretaría General del Senado de la República;
- 9.) Se remite a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República;

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-678 de 2014. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

- 10.) Surtir el Primer Debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República;
- 12.) Se remite a la Secretaría General del Senado de la República;
- 13.) Surtir el Segundo Debate ante la Plenaria del Senado de la República;
- 14.) Surtir, si fuera necesario, el debate de la Conciliación:
  - a.) en primer lugar ante la Plenaria de la Cámara de Representantes;
  - b.) y en segundo, ante la Plenaria del Senado de la República.
- 15.) Sanción Presidencial.

En el caso que el Presidente presentara mensaje de urgencia, materia que se estudia en el numeral 4.2.2. de esta demanda, el Primer Debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y el Primer Debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, es decir los numerales 5.) y 10.) descritos anteriormente, se podrán realizar en sesiones conjuntas, acatando el principio de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales. Siempre bajo el estricto cumplimiento y respeto por los principios de legalidad, participación ciudadana, publicidad, unidad de materia, consecutividad e identidad flexible que reviste el trámite legislativo.

Así las cosas, durante el trámite la Ley 1739 de 2014, se desconocieron los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, habida cuenta que el legislador desatendió el trámite especial que deben cursar las iniciativas de carácter tributario, omitiendo el fin perseguido por el inciso cuarto del Art. 154 de la CP. Toda vez que, si bien la iniciativa se radicó ante la Secretaría de la Cámara de Representantes y el Primer Debate se realizó –sin la existencia de un mensaje de urgencia- en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes, el Segundo Debate se cursó en primera instancia, ante la Plenaria de Senado el día diez (10) de diciembre de 2014; y posterior, el Segundo Debate ante la Plenaria de Cámara de Representantes el día quince (15) de diciembre de 2014, olvidando los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que se ven representados por los miembros de la Cámara de Representantes en asuntos tributarios.

A este hecho, la violación del inciso cuarto del Art. 154 de la CP se agrava por cuanto que la Plenaria del Senado de República al legislar precipitadamente antes de conocer los intereses territoriales de la Plenaria de la Cámara de Representantes, y esta última, contrario a los fines e intereses propugnados por la constituyente, decide acoger la totalidad el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, evitando el debate de fondo sobre la iniciativa. En otras palabras, que la Plenaria de la Cámara de Representantes hubiera sido la última instancia de debate en el trámite legislativo cursado por la Ley 1739 de 2014 y, acogiera un texto que no refleja: *(i) la garantía del principio de democracia representativa en materia tributaria, (ii) la materialización de un efectivo ejercicio de control político respecto de los intereses de los representados en las Entidades Territoriales; (iii) que las entidades territoriales hubieren ejercido un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación, de manera que se evite o resuelva la tensión que existe en materia tributaria entre el Legislador Nacional y las Entidades Territoriales; (iv) la participación y la autonomía de las Entidades Territoriales en estas materias; y (v) la garantía del principio de descentralización*, es una clara vulneración a los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que se ven representados por los miembros de la Cámara de Representantes en asuntos tributarios.

Adicional a lo señalado anteriormente, acerca de la importancia que ostenta el principio de autonomía territorial durante el trámite legislativo de una reforma tributaria, es necesario señalar que gracias a la naturaleza y contenido de una reforma tributaria su

finalidad es distinta a la que tiene una Ley de creación de rentas o Ley de financiamiento de que trata del Art. 347 de la CP.

En primer lugar, cuando se habla de tributos en nuestro sistema jurídico se entiende como aquellos impuestos, tasas y contribuciones establecidos por la Ley que las personas naturales o jurídicas deben cancelar o pagar ante las autoridades y entidades de distintos niveles, para el funcionamiento y de los proyectos de inversión que deba desarrollar el Estado.

En este orden de ideas, una reforma tributaria se refiere a los cambios que se realicen en el Estatuto Tributario, es decir cualquier adenda en uno o varios tributos, que permita al Estado cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión. Por esta razón, la lógica de hacer una reforma tributaria está sujeta al contexto económico, social y político de cada país. Si un Estado tiene sus finanzas públicas sanas, con una economía sólida y condiciones sociales adecuadas y dignas, posiblemente dicho Estado no requerirá mayores recursos de sus contribuyentes. Sin embargo, cuando un Estado requiera gastos para su funcionamiento o inversión social debe reformar el estatuto tributario para adquirir mayores ingresos. Adicionalmente, el sistema tributario es considerado por varios economistas, como Thomas Pickety como la mejor forma de redistribución de la riqueza. Es por ello, que el Gobierno Nacional es quien tiene la potestad legislativa especial y reservada para presentar una Reforma Tributaria cuando lo considere pertinente al Congreso de la República, en virtud del Art. 154 de la CP.

Por el otro lado, el Proyecto de Ley que establece el Art. 347 de la CP plantea la posibilidad para que el Estado Colombiano pueda presentar un Presupuesto General de la Nación desbalanceado. Es decir, que los gastos proyectados para una vigencia fiscal sean mayores a sus ingresos, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad a la Carta Política de 1991. En este sentido, la Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1190 del 2001, del M.P. Jaime Araujo Rentarías, precisó que cuando el Gobierno presente al Congreso de la República un PGN desbalanceado *"el Constituyente le impone al Gobierno el deber de presentar, por separado, un proyecto de ley creando nuevas rentas o modificando las preexistentes destinadas a financiar el monto de gastos contemplados en la ley de apropiaciones, es decir, a cubrir el déficit fiscal"*.

Por lo tanto, conociendo que la CP de 1991 introdujo el principio de *"Desbalance Presupuestal"*, en aras de permitirle al Gobierno y al Congreso de la República crear nuevas rentas o modificar las preexistentes para financiar un presupuesto General de la Nación desbalanceado, se debe señalar las siguientes diferencias respecto de la finalidad que reviste una Reforma Tributaria, a saber:

- 1) *Contexto para presentar el Proyecto de Ley:* Una Reforma Tributaria en virtud del Art. 154 de la CP puede ser presentada en cualquier momento por parte del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República cuando éste lo considere pertinente, por lo que es una facultad que tiene la Rama Ejecutiva. Por el contrario, la Ley de Financiamiento del Art. 347 superior es una obligación que impone la CP para que el Gobierno presente un Proyecto de Ley ante un PGN desbalanceado; es decir, es una obligación y tiene un contexto jurídico especial para que se haga efectiva.
- 2) *Límites:* Al ser la reforma tributaria una iniciativa legislativa exclusiva y facultativa por parte del Gobierno Nacional, este carece de límites para plasmar el alcance y contenido de un Proyecto de Ley de asuntos tributarios más allá de otras normas constitucionales. En consecuencia, el Gobierno podrá crear y modificar impuestos por las vigencias que estime necesario y por el monto que se considere. En cambio, una Ley de Financiamiento al responder a un contexto específico (PGN

Desbalanceado) únicamente tiene como propósito buscar nuevos ingresos para balancear el déficit presupuestal, en aras de la estabilidad macroeconómica, y únicamente por la vigencia fiscal que se presentó el déficit.

- 3) *Contenido:* En un Proyecto de Ley de reforma tributaria sólo se pueden hacer modificaciones al Estatuto Tributario, debido a que no es permitido hacer adendas a otros tipos de rentas según la normatividad vigente. Mientras, en el caso de una Ley de Financiamiento, el Art. 347 de la CP plantea el concepto de Rentas en sentido amplio, por lo que es conforme a la norma superior y a la ley crear o modificar rentas de cualquier tipo; tributarias, créditos internos o externos, venta de bienes de la nación, donación y entre otros.

De acuerdo con lo anterior, es necesario señalar que a pesar de que la Ley estudiada en esta demanda previo a su radicación fue presentada por el Gobierno Nacional como una Ley de Financiamiento, sustentándose en la facultad legislativa del Art. 347 de la CP, su título, contenido y finalidad configuró un Proyecto de Ley de naturaleza Tributaria por las siguientes razones: *i)* el contenido de la Ley 1739 de 2014 se enfoca en modificar el Estatuto Tributario, como su título lo indica, sin considerar otro tipo de rentas para la financiación, y *ii)* tuvo como finalidad gravar vigencias más allá del año 2015, superando la vigencia fiscal del PGN desbalanceado de este año, y recaudar un monto superior al déficit de dicho presupuesto.

Por ende, es evidente desde una perspectiva sustancial que la Ley 1739 de 2014 se trata en su espíritu de una Reforma Tributaria, por lo que debió respetar el trámite legislativo determinado por la CP y el Reglamento del Congreso sobre este tipo de Leyes. De esta manera, se carece de sustento jurídico alguno para que el Gobierno Nacional, junto con el Congreso de la República, surtiera el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014 bajo los parámetros de una Ley de financiamiento, debido a que su contenido material no obedece a financiar el PGN del año 2015 en estricto sentido.

Ahora bien, es necesario establecer ante la Honorable Corte Constitucional que la Ley 1739 de 2014 durante su trámite legislativo en ningún momento contó con la iniciativa gubernamental que exige el Artículo 154 superior, puesto que el proyecto inicial presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a consideración del Órgano Legislativo, fue siempre sustentado en aras del Artículo 347 de la CP hasta su culminación.

En consecuencia, alegar que las modificaciones realizadas al estatuto tributario mediante esta Ley fueron en virtud de la facultad contenida en el Artículo 154 de la CP es insuficiente para alegar su constitucionalidad, ya que en el desarrollo del trámite legislativo de la Ley *sub examine* no existe prueba alguna que demuestre que su origen y perfeccionamiento se sustentó en el artículo superior mencionado sobre reformas tributarias en sentido amplio.

Por el contrario, si se acepta que el trámite de este proyecto de Ley ante el Congreso de la República estuvo en algún momento sustentado en el Artículo 154 de la CP, se aceptaría explícitamente que no se trataba de una Ley de Financiamiento conforme el Artículo 347 de la CP si no a una reforma tributaria. Por consiguiente, se admitiría que el trámite legislativo a través de las comisiones conjuntas de asuntos económicos, fue indebido e inconstitucional al no existir un mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional solicitando sesiones conjuntas, ni mucho menos un mandato constitucional y legal que autorizará un trámite distinto al que se expone en la sección 4.1.4. de este escrito –Competencia de las Comisiones Terceras Permanentes Constitucionales-. Igualmente, la Ley 1739 de 2014 es contraria a la CP, debido a que persigue una finalidad distinta a la de financiar el PGN del 2015 y, que desconoce los principios de

descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que se ven representados por los miembros de la Cámara de Representantes en asuntos tributarios.

4.1.2. El Gobierno Nacional vulneró y excedió su facultad Legislativa prevista en el Artículo 347 de la Constitución Política.

*“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente (Subrayado fuera del texto.)”*

En la exposición de motivos de la Ley 1739 de 2014, el Gobierno Nacional comunicó al Congreso de la República que dicho Proyecto de Ley tenía origen y sustento en el Artículo 347 de la CP y el Artículo 24 de la Ley 179 de 1994.

*“Por las razones expuestas, y en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 347 de la Constitución Política y el Artículo 24 de la Ley 179 de 1994, el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de ley POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO, LA LEY 1607 DE 2012, SE CREAN MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”<sup>5</sup>*

Frente a este punto, es pertinente recordar que el espíritu del Artículo 347 de la CP es la introducción del principio de “Desbalance Presupuestal”. En este sentido, la Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1190 del 2001, del M.P. Jaime Araujo Rentería, precisó que:

*“la Constitución de 1991, contrario a lo que sucedía bajo la Carta anterior, permite que el proyecto de presupuesto se presente desbalanceado, esto es, que los gastos proyectados puedan ser superiores a los ingresos legalmente autorizados. Cuando esta situación se presenta el Constituyente le impone al Gobierno el deber de presentar, por separado, un proyecto de ley creando nuevas rentas o modificando las preexistentes destinadas a financiar el monto de gastos contemplados en la ley de apropiaciones; es decir, a cubrir el déficit fiscal. Proyecto que, a juicio de la Corte, debe presentarse al mismo tiempo con el de presupuesto o dentro del menor término posible, con el fin de que las Comisiones correspondientes puedan tener un conocimiento real y preciso sobre los faltantes existentes y determinar si las nuevas rentas permiten el equilibrio financiero”. (Subraya fuera del texto)*

Por lo tanto, el Artículo 347 de la CP otorgó la posibilidad de presentar un PGN desfinanciado; pero, con la obligación de que el Gobierno presente de forma independiente, una ley con la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar únicamente el monto de los gastos contemplados de la vigencia fiscal que se encuentra desbalanceada.

<sup>5</sup> Exposición de motivos del

Bajo este mismo raciocinio, el legislador mediante el Artículo 24 de la Ley 179 de 1994, la cual hace parte de la Ley Orgánica del Presupuesto, estableció en concordancia con los lineamientos del Art. 347 de la Constitución Política que:

*"Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados". (Subrayado fuera del texto)*

Por lo anterior, en el inciso segundo del Artículo 24 de la Ley 179 de 1994 se precisa que en la ley de financiamiento que proponga el Gobierno se "harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas **hasta** por el monto de los gastos desfinanciados". Es decir, el Legislador estableció como **límite** que la ley de financiamiento de un PGN desbalanceado **únicamente** podría modificar y crear **nuevas rentas hasta el monto de los gastos desfinanciados del PGN** bajo el sentido del Artículo 347 de la CP.

En consecuencia, de una interpretación exegética, sistemática y finalista de la Constitución y de la Ley Orgánica del Presupuesto, es evidente la obligación de que el Gobierno ante un presupuesto desbalanceado, presente una nueva ley a las comisiones conjuntas para **estrictamente** financiar los gastos incluidos o contemplados en el PGN (el cual se entiende como un "*Límite Material*"), y que las modificaciones o la creaciones de nuevas rentas **no** podrán exceder el principio de anualidad que riegue los ingresos y gastos del PGN (lo que se entendería como un "*Límite Temporal*").

De esta manera, de conformidad con la CP y la Ley, una Ley de financiamiento abre la posibilidad de una reforma tributaria transitoria en un contexto especial, debido a que tiene como finalidad financiar un *Presupuesto Desbalanceado*, siendo limitante para las nuevas rentas o sus modificaciones el monto de los gastos contemplados y el tiempo o vigencia desfinanciada. Por el contrario, si el Gobierno tiene como intención presentar una reforma tributaria está facultado, cuando lo considere pertinente, en el Artículo 154 de la CP, el cual le otorga iniciativa legislativa exclusiva en materia de rentas (numeral 11 del Artículo 150 de la CP).

Por consiguiente, para el caso concreto de esta demanda de inconstitucionalidad, es necesario afirmar que la Ley 1739 de 2014 no obedece a una Ley de Financiamiento (Art. 347 de la CP), sino a una **REFORMA TRIBUTARIA (Art. 154 de la C.)**, porque su mismo articulado y exposición de motivos busca modificar y crear nuevas rentas para financiar un monto **superior** al déficit de \$12,5 billones de pesos del PGN de 2015, y sanear los faltantes presupuestales de las vigencias 2016, 2017 y 2018, lo que rompe con los límites de carácter *material* y *temporal* que estableció el constituyente y el Legislador.

De esta manera, como se observa en la siguiente tabla adjuntada por el Ministerio de Hacienda al Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado, es evidente que las modificaciones de rentas y la creación de nuevas excede el límite material y temporal al pretender obtener una financiación adicional de **\$53,1 billones de pesos** durante **cuatro (4) años** y por **más de \$12.5 billones** para el año 2015.

Adicionalmente, con las modificaciones realizadas al texto original del Proyecto de Ley y la introducción de más de veinte (20) artículos nuevos a este, se desconoce cuál será el recaudo para la vigencia fiscal del año 2015 y las subsiguientes.

Tabla 4 – Efecto recaudatorio del Proyecto de Ley

Cifras en billones de pesos de 2015				
Propuesta	Recaudo Estimado			
	2015	2016	2017	2018
Impuesto a la riqueza personas jurídicas	6,0	6,0	6,0	6,0
Impuesto a la riqueza personas naturales	0,2	0,2	0,2	0,2
Sobretasa del CREE 3%	2,5	2,7	2,9	3,1
Eliminación devolución dos puntos de IVA	0,4	0,4	0,5	0,5
GMF al 4 por mil	3,4	3,6	3,9	4,2
<b>Total</b>	<b>12,5</b>	<b>13,0</b>	<b>13,5</b>	<b>14,1</b>
<b>Total como % del PIB</b>	<b>1,51%</b>	<b>1,46%</b>	<b>1,40%</b>	<b>1,35%</b>
Fuente: Cálculos DIAN, 2014, Supuestos Macroeconómicos MFMP2014				

Por lo tanto, esta situación implica una violación manifiesta a los límites previstos por el Constituyente en el Artículo 357 de la CP y del Artículo 24 de la Ley 179 de 1994, ya que el Gobierno y el Congreso de la República sólo están facultados para realizar ajustes a las rentas hasta por el monto desfinanciado del PGN. Además, estas modificaciones deben tener un carácter transitorio respecto a la vigencia desbalanceada, y no para el recaudo de recursos adicionales de otros faltantes presupuestales ajenos a la vigencia del 2015 que son inciertos.

La anterior situación en la cual el Gobierno y el Legislador vulneraron y excedieron el alcance y los límites que establece el Artículo 347 de la CP, fue agravada durante el trámite legislativo, debido a que se introdujeron nuevos artículos (Ejemplo: modificar la estructura administrativa del personal de la DIAN; sobre la interpretación y adecuación a normas internacionales, cambios en los elementos tributarios de distintos impuestos (ejemplo IMAS), beneficios por el uso del efectivo, saneamiento contable, remisión de deudas, y entre otros artículos), los cuales carecen de una relación directa con la finalidad del Artículo 347 de la CP que pretende MODIFICAR o CREAR NUEVAS RENTAS para FINANCIAR un PGN que se encuentra desfinanciado.

En resumen, conociendo que la Constitución Política de 1991 introdujo el principio de "Desbalance Presupuestal", con el fin de permitirle al Gobierno y al Congreso de la República crear nuevas rentas o modificar las existentes para financiar un PGN desbalanceado, se debe señalar que a partir de una interpretación literal y finalista del Artículo 347 una Ley de Financiamiento únicamente tiene como propósito buscar nuevos ingresos para balancear un déficit presupuestal, en aras de la estabilidad macroeconómica. Es por esta razón, que la Corte Constitucional debe garantizar en el caso *sub examine* la naturaleza del espíritu del Art. 347 de la norma superior.

Por lo tanto, solicitamos a la Honorable Corte que se dé cumplimiento al principio de desbalance presupuestal, debido a que este mandato constitucional (Art. 347) limita el alcance de los efectos jurídicos del proyecto de Ley que deberá presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República para financiar un presupuesto desbalanceando, puesto que la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes deben ser por el tiempo de la vigencia desfinanciada y hasta por el monto de los gastos contemplados. Así las cosas, la Ley 1739 de 2014 no violaría la Constitución si se mantienen los efectos jurídicos de aquellos artículos que cumplen con la finalidad de balancear el déficit de \$12.5 billones de pesos existente en el PGN para el 2015, siempre y cuando no excedan esta vigencia fiscal. De lo contrario, todo aquel artículo que incumpla

con el Principio de Desbalance Presupuestal para el PGN del años 2015 debe ser entendido como una extralimitación en las facultades constitucionales.

4.1.3. La Ley 1739 de 2014 infringe el artículo 6 de la CP, Violación al Principio de Legalidad, que establece:

***"Artículo 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones." (Subraya propia)*

El principio de Legalidad que se encuentra inmerso en un Estado Social de Derecho se refiere según Libardo Rodríguez a que la *"administración está sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico, es decir, que todos los actos que dicte y las actuaciones que realice deben respetar las normas jurídicas superiores"*.<sup>6</sup>

En consecuencia, es necesario resaltar que la Ley 1739 de 2014 objeto de consideración de esta demanda, al ampararse en el Artículo 347 de la Constitución Política, tal y como se expresa en la exposición de motivos, de la siguiente forma: *"por las razones expuestas, y en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 347 de la Constitución Política y el Artículo 24 de la Ley 179 de 1994, el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley No. [134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado] "por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones"*, el Gobierno Nacional extralimitó su facultad legislativa especial que le otorga el Artículo 347 de la Constitución Política. Por esta razón, la reforma tributaria que presentó ante el Congreso de la República desde un inicio careció de sustento constitucional para ser estudiada y considerada en la Rama Legislativa.

En este sentido, el Gobierno Nacional amparado en la iniciativa legislativa que le otorga el Art. 347 de la CP buscó introducir modificaciones en el estatuto tributario para los cuales no estaba facultado por dicha norma constitucional.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional, el Legislador y la sociedad colombiana no pueden suponer que por la existencia del Artículo 75 de la Ley 1739 de 2014 ésta tiene naturaleza de una ley de financiación, ya que el contenido de dicha Ley rompe la finalidad del constituyente en el Art. 347 de la CP y el legislador en el inciso 2 del Art. 24 de la Ley 194 de 1994.

Por lo tanto, la naturaleza de una Ley de financiación tiene sustento sólo para normalizar la situación de un PGN que no tiene los ingresos suficientes para cubrir sus gastos durante un año, y no como lo pretende el Gobierno para abusar de un presupuesto desbalanceado para realizar una reforma tributaria por más de lo contemplado en hueco fiscal, para gravar futuras vigencias fiscales y modificar el estatuto tributario con artículos que no buscan un recaudo para financiar el Presupuesto General de la Nación que no tienen ninguna relación con el PGN 2015.

En consecuencia, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que declare inexecutable la Ley 1739 de 2014 en su totalidad ya que vulnera el principio de Legalidad, al pretender inadecuadamente extender la naturaleza y finalidad del Art. 347 de la CP en contra del espíritu de dicha norma.

<sup>6</sup> Libardo Rodríguez, Derecho Administrativo General y Colombiano, Decima Octava Edición, Temis, Bogotá, p 313.

4.1.4. El Congreso de la República durante el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014 vulneró el Artículo 157 de la Constitución Política.

**"Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno." (Subrayado fuera del texto)

A sabiendas que el contenido de la Ley 1739 de 2014 no es una Ley de Financiamiento porque excede el alcance previsto por el constituyente en el Artículo 347 de la CP y vulnera el *Principio de Legalidad*, el trámite legislativo desde su inicio estuvo viciado al agotarse su primer debate en las comisiones conjuntas de terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

En primer lugar, la Constitución Política en el Artículo 142 establece que el Congreso de la República mediante una ley determinará "el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que deberá ocuparse"<sup>7</sup>. De esta manera, la Rama Legislativa desarrolló este mandato constitucional mediante la Ley 3 de 1992, cuya disposición tiene una jerarquía de Ley Orgánica.

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 3 de 1992:

*"el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia". De esta manera, el mismo Artículo señaló que: i) La comisión tercera se encargará de temas acerca: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro, y ii) la comisión cuarta conocerá acerca: "leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa". (Subrayado fuera de texto)*

En consecuencia, de un primer análisis de la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto se observa que la Ley 1739 de 2014 al tener el carácter de una reforma

<sup>7</sup> ARTICULO 142. Cada Cámara elegirá, para el respectivo periodo constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

tributaria, el primer debate se debió surtir en las comisiones terceras, y no en las comisiones conjuntas de asuntos económicos.

Adicionalmente, la Constitución Política de 1991 en su Artículo 157 establece que:

*“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”.*

De acuerdo con esta disposición constitucional, la Ley 5 de 1992 señaló en su Artículo 169 que las Comisiones Permanentes **homólogas** de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

*“1. Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.*

*Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarias de las Cámaras.*

*2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él (...)*”

De lo anterior, se puede observar que por mandato de la Constitución Política (Arts. 142 y 157) el constituyente le otorgó la configuración legislativa al Congreso de la República para determinar cuando las comisiones del Congreso se sesionarán conjuntamente. Por esta razón, la Ley estableció que las comisiones conjuntas únicamente sesionarían para tratar el tema del: i) PGN, ii) realizar un informe del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y iii) cuando el gobierno mediante un mensaje de urgencia lo solicitara.

Por lo tanto, como se ha demostrado jurídicamente la *Ley sub examine* al ser sustancialmente una reforma tributaria, no tenía previsto por parte del Legislador un trámite a través de las comisiones conjuntas de asuntos económicos. En consecuencia, no existió sustento alguno para que el Congreso de la República agotara su trámite legislativo por medio de las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y la Cámara de Representantes de forma conjunta.

Adicional a lo anterior, es necesario precisarle a la Honorable Corte Constitucional que durante el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014 no existió mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional solicitando que dicha ley se tratará mediante sesiones conjuntas de las comisiones económicas, como se explicará más adelante. Por consiguiente, el trámite legislativo de esta Ley a través de las comisiones conjuntas vulneró las normas de la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República, debido a que el constituyente y el legislador no previeron para las reformas tributarias sesiones conjuntas en el primer debate, a menos que así las solicitara el Presidente de la República mediante mensaje de urgencia.

*Jurisprudencia Alegada por el Gobierno Nacional en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara - 105 de 2014 Senado.*

El Gobierno Nacional conociendo desde un inicio que la Ley 1739 de 2014 podría presentar vicios en su trámite legislativo al realizarse por medio de las comisiones

conjuntas de tercera y cuarta del Senado y de la Cámara de Representantes, la exposición de motivo de dicha Ley esboza someramente la viabilidad constitucional y legal del procedimiento legislativo apoyándose en el precedente judicial de la Corte Constitucional, originado por la sentencia hito C-809 de 2001 de la Honorable MP, Clara Inés Vargas Hernández. De igual forma, el gobierno establece como fundamento la Sentencia C-400 de 2010, del M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Se considera pertinente puntualizar a la Corte Constitucional de forma *a priori* las razones que impiden que este precedente judicial sea aplicable al caso concreto.

En primer lugar, es necesario señalar que la Corte Constitucional reconoce que el Precedente Judicial tiene un carácter vinculante, pero no implica una camisa de fuerza obligatoria para la Rama Judicial, puesto que en el sistema jurídico colombiano impera el principio de autonomía judicial (Art. 230 de la CP). Permitiendo el cambio de precedente cuando haya un reconocimiento de éste en la jurisprudencia y, una argumentación suficiente y razonable para modificarlo. Frente a este tema, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-446 de 2013, reafirmó que para apartarse del precedente judicial se deben cumplir los requisitos de transparencia y suficiencia, cuando:

*"1) la sentencia anterior no se aplica al caso concreto porque existen elementos nuevos que hacen necesaria la distinción; 2) el juez superior no valoró, en su momento, elementos normativos relevantes que alteren la admisibilidad del precedente para el nuevo caso; 3) por desarrollos dogmáticos posteriores que justifiquen una posición distinta; 4) la Corte Constitucional o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hayan pronunciado de manera contraria a la interpretación del superior jerárquico; o que 5) sobrevengan cambios normativos que hagan incompatible el precedente con el nuevo ordenamiento jurídico".*

La Corte Constitucional en la sentencia C-809 de 2001, para dictar la Constitucionalidad de la Ley 633 de 2000 señaló que:

- a) *"Por parte de las comisiones de asuntos económicos del Congreso se debió a que mediante la Resolución número 1530 del 18 de septiembre de 2000, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en desarrollo de la función señalada en el Artículo 41-5 del Reglamento del Congreso, y en acuerdo con su homóloga del Senado, dispuso la celebración de sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas constitucionales para discutir en primer debate los proyectos de ley 072 de 2000, Cámara, 126 de 2000, Senado; 062 de 2000 Cámara y 084 de 2000 Cámara, que habían sido acumulados para su estudio ya que con estos proyectos el Gobierno pretendía adoptar una solución estructural al problema del desequilibrio de las finanzas públicas, el cual ha sido, en su criterio, un factor determinante en el deterioro de las condiciones económicas del país.*
- b) *Habiéndose aprobado para el presente período fiscal un presupuesto desequilibrado - determinación que es procedente conforme a lo dispuesto en la mencionada norma superior -, el Gobierno estaba en la obligación de someter a consideración del Congreso la creación de nuevas rentas para financiar el monto de gastos contemplado, como en efecto lo hizo a través de los proyectos de ley a que se ha hecho alusión, cuyo estudio le correspondía a las comisiones de asuntos económicos del Congreso, según lo ordenado en el Artículo 347 de la Carta, en consonancia con lo preceptuado en el canon 346 ejusdem.*
- c) *La correspondiente iniciativa sí recibió solicitud de urgencia por parte del Presidente de la República, quien mediante comunicación dirigida a los*

*presidentes de las comisiones terceras y cuartas del Congreso, el día 21 de noviembre de 2000 - suscrita también por el Ministro de Hacienda y Crédito Público -, solicitó la sesión conjunta de estas células legislativas con el fin de agilizar el trámite del proyecto de ley que se encontraba a su consideración para primer debate constitucional.*

- d) *En conclusión, no era menester que la Ley 633 de 2000 fuera tramitada en primer debate y en forma exclusiva por las comisiones terceras permanentes, toda vez que la competencia de las comisiones cuartas permanentes constitucionales para conocer en primer debate de los proyectos de ley que concluyeron con la expedición de la Ley 633 de 2000, deriva directamente de la norma orgánica que les atribuye competencia para conocer de estas materias (Ley 3ª de 1992), de lo dispuesto en el Artículo 41-5 del Reglamento del Congreso que habilita a las Mesas Directivas de las células legislativas para disponer la celebración de sesiones conjuntas cuando sea conveniente o necesaria su realización, y de lo prescrito en el Artículo 347 Superior, que le confía a las comisiones de asuntos económicos del Congreso el conocimiento de los proyectos de ley sobre recursos adicionales”.*

Como se mencionó anteriormente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que un precedente no es vinculante cuando el nuevo caso: i) se diferencie fácticamente en los hechos, ii) existan nuevas normas, y iii) se presenten nuevos argumentos.

Se evidencia cómo este precedente no es una camisa de fuerza o un aval de constitucionalidad para la Ley 1739 de 2014, de acuerdo a los siguientes argumentos:

a) **Hechos distintos.** En la radicación de la Ley 1739 de 2014 como Proyecto de Ley 134 de 2014 Cámara, careció de mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional, por lo cual es inaplicable el Artículo 169 de la CP.

**b) Nueva norma “Regla Fiscal”:** Cuando la Corte Constitucional estudió la Sentencia C-809 de 2001, no existía la Ley 1473 de 2011 de la Regla Fiscal, la cual tiene gran relevancia presupuestal y fiscal en el caso concreto. Esta norma obliga al Ejecutivo a reducir año tras año el déficit estructural del Gobierno, lo que implica que le restringe progresivamente utilizar la deuda para financiar sus gastos. En consecuencia, la regla fiscal conlleva a que siempre que el Gobierno Nacional necesite obtener mayores recursos para ejecutar sus gastos, la opción más adecuada y viable fiscalmente sea la creación o modificación de rentas.

Para una mejor ilustración, el Constituyente en 1991 estableció en la Carta Política dos clases de normas en materia de derecho presupuestal. Las primeras, obedecieron sobre asuntos estrictamente orgánicos acerca de “*quién prepara, quién aprueba, quién ejecuta y quién controla el Presupuesto*”<sup>8</sup> (Arts. 345, 348, 350, 353 y 354). El segundo grupo de normas constitucionales, a diferencia de las anteriores, buscan dar cumplimiento al principio de estabilidad presupuestal que rige al Estado Colombiano (Arts. 339, 346, 347, 349, 351, 355, 364 y 371 a 373). Para objeto de la presente demanda se han sustentado los cargos de inconstitucionalidad en temas de balance presupuestal, especialmente en los Artículos 346 y 347 de la CP.

Es necesario señalar que el *principio de equilibrio presupuestal* el cual busca mantener una estabilidad en el presupuesto, ha obtenido una nueva dimensión en nuestro sistema normativo a partir de los Artículos 346 y 347 de la Constitución Política, que cobra gran relevancia para el caso *sub examine*.

<sup>8</sup> Restrepo Juan Camilo, Derecho Presupuestal Colombiano, Segunda Edición, Legis Editores, 2014, página 89.

En palabras del doctrinante Juan Camilo Restrepo, en Colombia se instauró hasta inicios del siglo XX una noción clásica del concepto de *"equilibrio presupuestal"*, que obligaba a *"que los gastos totales del Estado, dentro de los cuales el rubro principal son los ingresos tributarios, debía ser igual a los gastos"*. Bajo esta concepción clásica, los ingresos provenientes del servicio a la deuda sólo eran permitidos en ocasiones de emergencia (ejemplo: la guerra), y los gastos del Estado siempre debían ser equivalentes a sus ingresos corrientes, por lo que se buscaba estrictamente una gestión presupuestal que mitigara un excesivo endeudamiento.

Después de los años 30's del siglo XX esta perspectiva del concepto de equilibrio presupuestal comenzó a entrar en crisis, puesto que los recursos provenientes de créditos tomaron gran relevancia en los ingresos del PGN. Esta situación conllevó a que la Hacienda Pública tradicional modificara su interpretación de equilibrio financiero, entendiendo que había estabilidad presupuestal cuando los ingresos corrientes más los recursos de deuda eran igual a los gastos de la nación. Por esta razón, se aceptaron presupuestos *"balanceados"* que en realidad eran deficitarios e inflacionarios por el alto componente de crédito en sus rentas, al ser nocivos para la estabilidad de nuestras finanzas públicas.<sup>9</sup>

Frente a lo anterior, *"el constituyente colombiano de 1991, en el Artículo 347, autoriza la presentación de presupuestos desequilibrados, (...), para buscar al momento de la presentación de los presupuestos al Congreso, una mayor transparencia en la formulación del nivel de gastos con relación a los ingresos"*. De esta manera, dicho artículo establece que *"Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, (...), la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados"*.

De conformidad con esta nueva visión de nuestra Carta Política, Juan Camilo Restrepo señala que el Constituyente reconoce que los recursos provenientes de créditos internos o externos son mecanismo de financiación normal y su aplicación no está sujeta a casos de emergencia o excepcionales. Por ende, el principio de equilibrio presupuestal comprende que es necesaria la presencia del crédito, pero con un nivel sostenible a largo plazo.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el Constituyente de 1991 introdujo en el Art. 347 de nuestra Carta Política el principio de *"Desbalance Presupuestal"*, el cual obedece en términos de hacienda pública a un reconocimiento de la necesidad de los recursos provenientes de crédito interno o externo como una fuente de financiación ordinaria para el Presupuesto General de la Nación.

En consecuencia, es obligatorio mencionar que los anteriores casos que se han fallado con hechos similares por parte de esta Corporación, se diferencian sustancialmente del presente estudio de constitucionalidad, debido a la introducción a nuestro ordenamiento jurídico de la regla fiscal mediante la Ley 1473 de 2011. Según el ex ministro Juan Camilo Restrepo la regla Fiscal busca alcanzar *"niveles sostenibles de deuda pública que garanticen la estabilidad macroeconómica"*.<sup>10</sup> Por ende, bajo esta figura un menor déficit que *"disminuirá las necesidades de financiamiento, logrando reducir los niveles de deuda y aumentar el ahorro de recursos excendatarios"*.

Por lo tanto, la Regla Fiscal como mecanismo de búsqueda de sostenibilidad en nuestras finanzas tiene como principal objetivo disminuir el déficit estructural, lo que implica una

<sup>9</sup> Este análisis fue extraído del libro Derecho Presupuestal Colombiano, Juan Camilo Restrepo, página 91.

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 414.

disminución progresiva en los niveles de deuda. Por consiguiente, esta nueva norma limita la concepción del Artículo 347 de la CP, ya que este último permite la creación de nuevas rentas o modificar las preexistentes, principalmente las provenientes de recursos de crédito interno o externo. Sin embargo, la Regla Fiscal impone restricciones cuantitativas de estos recursos en el PGN, en aras de la estabilidad macroeconómica.

Para concluir, señalamos que la introducción de la Ley 1473 de 2012 implica que el texto constitucional del Art. 347 sea restringido, en el sentido que la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes serán en la mayor medida tributos, teniendo como agravante que en el transcurso de las siguientes vigencias cada vez haya menos participación de recursos provenientes de créditos, ya que la regla fiscal reduce la deuda pública año tras año. De esta manera, aceptar la constitucionalidad de la Ley demandada tiene como resultado que el Artículo 347 de la Constitución Política permita a la Rama Ejecutiva presentar Presupuestos Desbalanceados cada vigencia para introducir proyectos de ley de Reforma Tributaria, creando una dictadura tributaria para los contribuyentes.

**c) Nuevos argumentos.** En las sentencias objeto de estudio no se analizaron los límites de naturaleza material y formal que impone el constituyente y el Legislador acerca de que la Ley de Financiamiento sólo puede presentarse para cubrir hasta el monto desfinanciado por una vigencia fiscal determinada.

Por ende, la Corte Constitucional únicamente ha estudiado cargos de forma, mientras que en el caso concreto de la Ley 1739 de 2014 se encuentra en discusión temas sustanciales referentes al límite material y temporal que debe tener una Ley de Financiamiento, y la existencia de una nueva norma (Regla Fiscal); además, de la violación del *Principio de Legalidad*.

**4.2.** Vicios de los principios de unidad de materia, de participación ciudadana, consecutividad e identidad flexible.

En diferentes interpretaciones de la jurisprudencia constitucional, se ha acentuado que la validez constitucional de un proyecto de ley debe observarse durante su trámite el estricto cumplimiento de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible.

Al respecto se destacan las Sentencias C-570 de 2003, C-1040 de 2005, C-333 de 2010, C-277 de 2011, C-273 de 2011, C-822 de 2011, C-571 de 2012, C-894 de 2012, C-406 de 2013, C-840 de 2013, de las cuales se hará referencia a continuación en diferentes apartes de este escrito.

**4.2.1.** La Ley 1739 de 2014 vulneró el Artículo 158 de la Constitución Política, el cual se refiere al principio de unidad de materia como se transcribe:

***“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.”*

Al respecto, ha manifestado la Corte Constitucional que *“como regla general, (...) la violación del principio de unidad de materia, exige que la acusación formulada apunte a desvirtuar la relación de conexidad que debe existir entre las disposiciones aprobadas y el tema general regulado en el proyecto de ley, sin que quepan comparaciones en*

*abstracto referidas a otros estatutos normativos. Sin embargo, esto no es óbice para que las modificaciones o adiciones que se hagan a una norma vigente, sigan preservando la misma unidad temática.”*

Así las cosas, el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado radicado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público en uso de la facultad conferida en el Artículo 347 de la CP que refiere íntimamente a la consecución de una Ley de Financiamiento, tal como lo sustentó en la Exposición de Motivos presentada, la cual tiene una finalidad precisa contemplada en el primer inciso del Artículo referenciado, al disponer “(...) [s]i los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. (...)”. (Subrayado propia) Dicho carácter, durante el trámite del proyecto, se desbordó de tal manera que desnaturalizó el fin sustancial que perseguía la iniciativa.

Ello se evidencia en que el proyecto perdió su naturaleza de una Ley de Financiamiento y se transformó, de manera arbitraria y sin sustento constitucional o legal, en una iniciativa de las condiciones constitucionales propias del inciso segundo, tercero y cuarto del Artículo 154 superior;

*“(...) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes (...) que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes (...).”*

Es decir, un proyecto que tiene el fin constitucional de financiar la ley de rentas y apropiaciones de la Nación para una determinada vigencia bajo unos límites especiales se degeneró en una iniciativa de reforma tributaria, la cual puede contener distintos asuntos que hacen relación con dicha materia, desconociendo así los límites contemplados en el Artículo 347 de la Carta.

No obstante, se debe precisar que la facultad de iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno, desde el inicio del trámite legislativo analizado, es la contemplada en el Artículo 347 de la CP, contraria a la facultad de iniciativa privativa del Artículo 154 superior, la cual describe que por iniciativa del Gobierno el Congreso conoce sobre los proyectos que “ordenen participaciones en las rentas nacionales”, “que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales”, “que decreten exenciones de impuestos”, “contribuciones o tasas nacionales”, materias en las cuales las Cámaras, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, están autorizada a “introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”.

En este sentido, el contenido temático de la iniciativa radicada en ejercicio de la facultad del Artículo 347 de la Carta carece de conexidad con las disposiciones aprobadas en los debates de la Ley 1739 de 2014, habida cuenta que la inmutabilidad de una ley de financiamiento dista jurídicamente de la configuración legislativa de una reforma tributaria presentada en ejercicio del Artículo 154 de la Constitución, facultad que se

abstuvo de ejercer el Gobierno durante la totalidad trámite legislativo de la Ley *sub examine*.

Así las cosas, la Ley 1739 de 2014 incumple con el principio de unidad de materia y su regla general, trazada por la Corte Constitucional.

**4.2.2.** En la formación y durante el trámite de la Ley 1739 de 2014 se vulneró el Artículo 163 de la CP que establece;

**“Artículo 163.** *El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.*

*Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.”* (Subrayado fuera del texto)

Así mismo, se trasgredió el deber legal dispuesto en el Artículo 191 de la Ley 5a de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso”, que expresa:

**“Artículo 191. TRÁMITE DE URGENCIA.** *El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo, dentro de un plazo de treinta (30) días. Aún dentro de este lapso la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto.*

*Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él.”* (subraya propia)

Toda vez que el día tres (3) de octubre de 2014 al ser radicado el Proyecto de Ley No. 134 de 2013 Cámara ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, carecía del mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República. Por su parte, el día seis (6) de octubre de 2014 al ser remitido lo radicado ante la Secretaría del Senado de la República, también se adolecía de dicho mensaje o de cualquier otro acto jurídico que validara o subsanara el trámite en conjunto por las corporaciones del Congreso.

Lo anterior se sustenta en los oficios del seis (6) de octubre de 2014 suscrito por el Dr. Rafael Oyola Ordosgoitia, secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, mediante el cual notifica la designación como ponentes del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado, a los Honorables Senadores: Arleth Patricia Casado López, José Alfredo Gnecco Zuleta como ponentes coordinadores, y a Antonio Navarro Wolff, Juan Manuel Corzo Román, Antonio Guerra de la Espriella y Fernando Nicolás Araújo Rumié como ponentes. (Ver ANEXO 2)

Posterior a estas fechas, el Presidente de la República no radicó, ni presentó, ni publicó mensaje de urgencia; tampoco presentó insistencia del trámite especial. Sin embargo, el comportamiento por parte del legislador en instancias del primer debate, reflejó la existencia tácita del trámite del mensaje de urgencia por considerar que éste “financiaba” el déficit de la actual Ley 1737 de 2014 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y

*recursos de capital y ley de apropiaciones para vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015*" por el monto de \$12.5 Billones de pesos, demostrando con ello, que el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado se trataba de una Ley de Financiamiento más no de un proyecto de reforma tributaria.

Además, durante el transcurso de las deliberaciones ante las Plenarias de Senado y Cámara se evidenció la falta de este mensaje de urgencia, toda vez que al momento de *ser agotado* el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado por las corporaciones, cada una de las Plenarias ya habían conocido previamente otros asuntos en el Orden del Día, incumpliendo con la obligación de *prelación en el orden del día y de excluir otros asuntos hasta tanto no se decida sobre el mismo*.

De esta manera, el Legislador surtió un trámite inconstitucional e ilegal al Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado desconociendo sus facultades legislativas y el Reglamento del Congreso, al adelantar por sesiones Conjuntas en trámite especial, una iniciativa legislativa que carecía de mensaje de urgencia.

**4.2.3.** La Ley 1739 de 2014 vulneró el Preámbulo de la Constitución, sus artículos 1° y 2°, en los cuales se señala el Principio de Participación Ciudadana, durante el trámite legislativo.

#### **"PREAMBULO**

##### El pueblo de Colombia

*en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: "*

**"Artículo 1.** 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 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."*

El Principio de Participación Ciudadana durante el trámite legislativo, ha sido materia de reglamentación en la Ley 5 de 1992, en los siguientes artículos:

**"Artículo 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES.** Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar

observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

*La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.*

**"Artículo 232. CONTENIDO DE LA PONENCIA.** El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones"  
(Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, respecto de la garantía de la Participación Ciudadana durante el trámite legislativo el Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia de la Sentencia C-1040 de 2005, como sigue:

"(...) la jurisprudencia constitucional ha destacado que la posibilidad de presentar observaciones ciudadanas y su posterior divulgación, tiene un doble propósito. Uno principal, que el Congreso y la sociedad en general conozcan las opiniones y observaciones de los ciudadanos respecto de los proyectos de ley o de acto legislativo que cursan en el Parlamento. Y otro secundario, pero no menos importante, cual es el que dichas observaciones puedan potencialmente constituirse en nuevos elementos de juicio y puntos de discusión, a considerar por las instancias legislativas al momento de abordar el debate de la iniciativa."  
(Subrayado fuera del texto)

Si bien la materialización de dicho principio se ve reflejada en la posibilidad y oportunidad que a los ciudadanos se les permita presentar sus observaciones a las iniciativas que se discutirán en las Comisiones; es el requisito de la publicación de las mismas (principio de publicidad), incluidas *razonable y proporcionalmente* en el informe de ponencia cuando han sido presentadas antes de los tres (3) días de la radicación de dicho informe o, en la Gaceta del Congreso previo al debate cuando se presenten posterior al término referido. Para ello, el Art. 232 de la Ley 5 de 1992 recoge este requisito, del que la jurisprudencia de la C-1040 de 2005 ha dicho lo siguiente:

"(...) la Corte ha considerado que la facultad para decidir qué observaciones deben ser publicadas y cuáles tienen que ser consideradas para la elaboración del informe de ponencia, debe ser ejercida en forma razonable y proporcional, con el fin de evitar la arbitrariedad y, en consecuencia, que por su intermedio se desconozca el derecho ciudadano a participar en la tarea legislativa.

"(...) en el proceso de evaluación y valoración de las intervenciones ciudadanas, la discrecionalidad otorgada a los funcionarios competentes les imprime a su vez una mayor responsabilidad en el ejercicio de su labor, cual es el de permitir que se realice el derecho ciudadano a intervenir en las decisiones de interés colectivo y los objetivos por él perseguidos, actuando con la mayor diligencia en la selección y trámite de las observaciones ciudadanas que merezcan destacarse, sin que ello les otorgue un carácter vinculante a las mismas.

"(...) las observaciones ciudadanas no son vinculantes para el Congreso, de manera que lo importante es, en aras de garantizar el derecho de participación, que éstas sean conocidas antes de la votación y en el momento de las discusiones y debates

para dar oportunidad a la reflexión; aspecto que se encuentra plenamente garantizado si se tiene en cuenta que por expreso mandato del artículo 231 del Reglamento del Congreso, todas las intervenciones que lo merezcan deben ser publicadas, sin que allí la norma distinga entre las incluidas y las no incluidas en el informe de ponencia. (...) (Subrayado fuera del texto)

Lo anterior, para dar cumplimiento al Principio de Publicidad durante el trámite legislativo y con la finalidad de "(...) que el Congreso y la sociedad en general conozcan las opiniones y observaciones de los ciudadanos respecto de un proyecto de ley y, en consecuencia, que dichas observaciones puedan constituirse en nuevos elementos de juicio y puntos de discusión, a considerar por las instancias legislativas al momento de abordar el debate de la iniciativa (...)".

Bajo las anteriores premisas, es capital señalar que en el trámite del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado en la sesión de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas del Congreso realizada el día once (11) de noviembre de 2014, se invitó por solicitud de los Congresistas de las Comisiones, a la ciudadanía para que presentara los comentarios sobre la iniciativa. (Ver Anexo No. 3)

En dicha sesión hicieron sus presentaciones: el *Doctor Bruce Mac Master Rojas, Presidente de la Andí*; doctor *Rafael Mejía López, Presidente Sociedad de Agricultores de Colombia SAC*; doctor *José Félix Lafaurie Rivera, Presidente Fedegán*; Doctor *Andrés Valencia Pinzón, Presidente Ejecutivo de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia Fenavi*; doctor *Luis Fernando Londoño Capurro, Presidente de Asocaña*; Doctor *Luis Genaro Muñoz Ortega, Gerente Fedecafe*; doctor *Jens Mesa Dishington Presidente Ejecutivo Fedepalma*; doctor *Francisco José Lloreda Mera, Presidente Ejecutivo Asociación Colombiana de Petróleo ACP*; doctor *Gustavo Adolfo Toro Velásquez, Presidente Cotelco*; doctor *Leonardo Villar Gómez, Director Ejecutivo Fedesarrollo*; doctora *Catalina Hoyos Jiménez, Presidenta Instituto Colombiano de Derecho Tributario*; doctor *Santiago Ángel Urdinola, Presidente Asociación Colombiana de Minería -ACM*; doctora *Martha Cecilia Herrera Alzate, Directora de Centro de Estudios Tributarios de Antioquia CETA*.

También, antes del primer debate del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado en la sesión de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas del Congreso realizada el día doce (12) de noviembre de 2014, se invitó por solicitud de los Congresistas de las Comisiones, a la ciudadanía para que presentara los comentarios sobre la iniciativa. (Ver Anexo No. 4)

En dicha sesión hicieron sus presentaciones: *Doctora María Mercedes Cuellar López, Presidenta Asobancaria*; doctor *Santiago Montenegro Trujillo, Presidente de Asofondos*; doctor *Jorge Humberto Botero Angulo, Presidente Fasecolda*; doctor *Sergio Clavijo Vergara, Presidente Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF*; Doctor *Álvaro José Cobo Soto, Presidente Ejecutivo de Asocajas*; doctor *Luis Fernando Andrade Moreno, Director General Agencia Nacional de Infraestructura ANI*; Doctor *Grant Harries, Presidente Bavaria*; Doctor *Guillermo Botero Nieto, Presidente Fenalco*; Doctora *Rosmery Quintero Castro, Presidente Acopi*; doctora *Raquel Bernal Salazar, Directora del Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes, CEDE*; Doctora *Rosario Córdoba Garcés, Presidenta Consejo Privado de Competitividad*; Doctor *Hernán Jaramillo Salazar, Decano facultad de Economía Universidad del Rosario*.

Por su parte, el día veinticuatro (24) de noviembre de 2014 se radicó ante la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado. Hecho relevante y necesario para demostrar que

entre la sesión en la cual participaron los ciudadanos dentro del trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014 y, la radicación del Informe de Ponencia para Primer Debate transcurrió un término de trece (13) días. Es decir, que en virtud del Art. 232 del Reglamento del Congreso, a los ponentes les asistía la obligación de consignar la totalidad de las propuestas de los ciudadanos en el Informe de Ponencia una vez realizado el respectivo análisis respecto de su relevancia.

El legislador omitió dicha obligación, vulnerando con ello el *Principio de Participación Ciudadana* en el trámite de la Ley 1739 de 2014, tal como se puede observar en el Informe de Ponencia para Primer Debate. En dicha Ponencia, no se encuentra consignada ninguna de las propuestas presentadas por los ciudadanos en sus intervenciones realizadas durante la sesión del once (11) y doce (12) de noviembre de 2014, algunas de ellas entregadas personalmente a los Ponentes de la iniciativa. Suma de ello, en contravía de la razonabilidad y la proporcionalidad que les asiste a los funcionarios actuando con la mayor diligencia, los ponentes omitieron expresar las razones por las cuales se rechazaron las intervenciones ciudadanas.

En otras palabras, en el debate del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado los ponentes consideraron “poco” o “nada” relevantes los comentarios emitidos por la *Andi, la Sociedad de Agricultores de Colombia, Fedegán, Fenavi, Fedecafe, Fedepalma, la Asociación Colombiana de Petróleo, Cotelco, Fedesarrollo, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Asociación Colombiana de Minería y el Centro de Estudios Tributarios de Antioquia CETA, Asobancaria, Asofondos, Fasecolda, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF, Asocajas, la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, Bavaria, Fenalco, Acopí, el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes –CEDE, al Consejo Privado de Competitividad; y a la Universidad del Rosario*, frente a una iniciativa que crea impuestos, modifica los preexistentes y otros asuntos que impactan directamente al sector productivo de Colombia y a la sociedad en general. En últimas, se desconoció el *Principio de Participación Ciudadana*, pues ni siquiera representó para los legisladores bosquejar o presentar una razón, jurídica, social, política, económica, antropológica, teleológica o ficticia, que fuera válida para no acoger sus propuestas y excluirlas del Informe de Ponencia para Primer Debate.

Así las cosas, si bien existió el espacio y la oportunidad para materializar el *Principio de Participación Ciudadana* en el trámite del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado, se omitió darle total garantía por medio del cumplimiento estricto del *Principio de Publicidad*, sin siquiera enunciar las razones de su rechazo en el Informe de Ponencia para Primer Debate en virtud de la Regla del Art. 232 de la Ley 5 de 1992, impidiendo los propósitos emanados en la jurisprudencia a los comentarios de los ciudadanos a las iniciativas legislativas.

Para demostrar este hecho, se hizo la revisión exhaustiva las Gacetas del Congreso Publicadas desde el día tres (3) de octubre de 2014 hasta las publicadas el día veintitrés (23) de diciembre de 2014, es decir desde la Gaceta del Congreso No. 575 de 2014 hasta la Gaceta del Congreso No. 882 de 2014. En especial, las Gacetas del Congreso entre la 575 de 2014, en la cual se publica el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara, hasta las Gaceta del Congreso No. 763 de 2014, última Gaceta publicada el día veintiséis (26) de noviembre de 2014, fecha en la que se surtió el Primer Debate ante las Comisiones Económicas Conjuntas. (ver ANEXO 13)

**4.2.4.** La Ley 1739 de 2014 vulneró el artículo 160 de la Constitución Política, en el cual se señala el Principio de Consecutividad durante el trámite legislativo.

**“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.”

El principio de consecutividad según voces de la Corte Constitucional consiste en la tramitación sucesiva sin excepciones en comisiones y plenarias del respectivo proyecto de ley, de manera que para garantizar el cumplimiento de la exigencia de los debates es necesario que cuando se pretenda la modificación de un texto ya aprobado en los debates precedentes, la proposición esté referida a lo que ya se encuentra debatido, aprobado y publicado. En otras palabras, es inconstitucional la incorporación de temas nuevos respecto de los cuales los órganos legislativos partícipes de la discusión no hubiesen tenido la oportunidad de expresarse o desconociere por falta de su existencia u omisión en su respectiva publicación.

Al respecto la Ley 5 de 1992, tiene diferentes reglas que hacen parte del bloque constitucional en armonía con los artículos 159 y 160 de la Carta para garantizar la consecutividad en el trámite legislativo, las cuales fueron vulneradas en el trámite del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado, a saber;

**“Artículo 3. FUENTES DE INTERPRETACIÓN.** Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

**Artículo 94. DEBATES.** El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada.

**Artículo 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

**Artículo 157. INICIACIÓN DEL DEBATE.** La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

(...)

**Artículo 158. DISCUSIÓN SOBRE LA PONENCIA.** Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto Artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

Al tiempo de discutir cada Artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.

*En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. (...)*

**Artículo 160. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS.** *Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:*

*1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.*

*2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.*

*3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado."*

**"Artículo 162. ENMIENDAS AL ARTICULADO.** Estas podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto."

**"Artículo 166. APELACIÓN DE UN PROYECTO NEGADO.** *Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara.*

La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo."

**"Artículo 175. CONTENIDO DE LA PONENCIA.** *En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión."*

**"Artículo 177. DIFERENCIAS ENTRE EL PLENO Y LA COMISIÓN.** Las discrepancias que surgieren entre las plenarios de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales acerca de proyectos de ley, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la Comisión Permanente respectiva. Si así

*fuere, las mismas Comisiones reconsiderarán la novedad y decidirán sobre ella, previa remisión del proyecto dispuesta por la Corporación."*

***"Artículo 180. ENMIENDAS SIN TRÁMITE PREVIO.*** *Se admitirán a trámite en las Plenarias las enmiendas que, sin haber sido consideradas en primer debate, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. No se considerarán las enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de la apelación."*

***"Artículo 185. PROCEDIMIENTO SIMILAR.*** *En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate"*

En el primer debate del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado, una vez los ponentes y el autor del proyecto resolvieron las cuestiones previas a la votación del articulado, el Representante a la Cámara *Pierre Eugenio García Jacquier* del Centro Democrático solicitó que la votación de la iniciativa se realizara *"artículo por Artículo de forma nominal y pública"* amparada en el Artículo 158 de la Ley 5 de 1992. Aun cuando esta solicitud especial debe acatarse de manera irrestricta, los miembros de las Comisiones Terceras y Cuartas por conducto de una interpretación inconstitucional amparados en el Art. 3 de la Ley 5 de 1992 adoptaron no acatar dicha solicitud, elevando y poniendo a consideración de las Comisiones una proposición para que el articulado fuera votado en bloque respecto de aquellos artículos que no tuvieran proposición modificatoria o supresora y contarán con el *"aval"* del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, dicha actitud del Legislador es contraria a la Constitución. Por cuanto, que los vacíos normativos del Reglamento del Congreso deben ser superados acudiendo a *las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional*, más no a las interpretaciones que les permitan evitar cumplir las disposiciones legales que regulan el ejercicio de la función legislativa. Esto implica que como servidores públicos, están atados a las disposiciones legales o a las interpretaciones normativas emanadas por autoridad judicial para poder superar la ausencia legislativa y, también, aplicar las leyes.

Así las cosas, el hecho que las Comisiones Económicas omitieran debatir y votar en primer debate el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado artículo por artículo como así lo solicitó un Congresista, abusando de la interpretación del Art. 3 de la Ley 5 de 1992 mediante la implementación de un procedimiento que dejó sin efectos jurídicos una disposición legal (Art. 158) a manera de una derogación tácita, vulnera el Principio de Deliberación y Participación en la conformación legislativa; así como, el Principio de Legalidad con el que están regidas las Autoridades del Estado impactando directamente sobre la constitucionalidad de la Ley 1739 de 2014.

Con esta actitud desafiante al reglamento del Congreso y a las disposiciones que se aplican al trámite legislativo, evitaron surtir el respectivo debate a disposiciones sobre asuntos nuevos, inconexos a los que se presentaron en el texto radicado, y que desbordaban la facultad de iniciativa contemplada en el Artículo 347 de la Constitución Política, vulnerando el principio de consecutividad e identidad flexible de Ley 1739 de 2014.

Así las cosas, en el caso que un Proyecto de Ley en su segundo debate, en cualquiera de las plenarias de las corporaciones del Congreso de la República, tuviere asuntos nuevos, asuntos no aprobados, o asuntos negados en la Comisión Permanente Constitucional donde surtió su primer debate, según el Art. 177 de la ley 5 de 1992 se origina una

discrepancia entre las plenarias y las comisiones. La norma mencionada plantea la solución a dicha diferencia, otorgándole competencia a la misma comisión permanente constitucional, para que reconsidere el asunto y decida sobre este, además, obliga a la Plenaria que remita el Proyecto de Ley a la respectiva comisión para su conocimiento, todo esto en armonía con los artículos 159 y 160 de la Constitución Política.

En consecuencia, esta regla prevé tres situaciones en las cuales se advierte discrepancia entre la plenaria y la comisión frente al proyecto de Ley en el trámite del segundo debate; a saber: (i) *asunto nuevo*; (ii) *asuntos no aprobados*; y, (iii) *asunto negado*. El primero, es un concepto amplio consecuencia de la relación estrecha entre temas constitucionales, procurando su definición la Corte Constitucional ha determinado algunos criterios materiales para establecer lo que corresponde a "asunto nuevo", así: aquello que carezca de debate previo; igualmente, lo que no desarrolle o no precise aspectos de la materia central del proyecto de ley; también, lo que a la luz en conjunto del proyecto de ley se advierta inconexo de este; y, lo que en Comisión de Conciliación no corresponda a la solución de temas en discrepancia entre las Cámaras. Los segundos, hacen referencia a las iniciativas o proposiciones que fueron discutidas y que al ser puestas en consideración de la respectiva comisión, está no se pronunció o no se logró ni aprobar ni negar del todo. La tercera, hace referencia a todo aquello que la comisión ya sea del texto puesto a consideración dentro del informe de ponencia para primer debate o bien por vía del ejercicio propositivo de los parlamentarios, dicho asunto se haya debatido y negado bajo las reglas de la votación.

Ahora bien, el Artículo 175 de la Ley 5 de 1992, prevé un mecanismo que validaría el sometimiento de asuntos negados en primer debate, para que, si las plenarias así los consideran, conozcan sobre los mismos. Por lo tanto, se esgrime una exigencia expresa al legislador del segundo debate que lo habilita para el conocimiento sobre asuntos rechazados en primer debate, motivo por el cual su estricto cumplimiento será el único medio constitucional y legal para poder discutir en segundo debate aquello que se haya rechazado en primer debate, sin la necesidad de surtir el trámite de la apelación de acuerdo al Artículo 166 de la referida Ley.

Por su lado, la regla expresa del Artículo 180 del Reglamento del Congreso proscribire del conocimiento del legislador en segundo debate todas aquellas enmiendas que no se hayan considerado en primer debate, es decir debatido y aprobado, a menos que se traten de enmiendas que *"tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales"*.

Aún, bajo la existencia de estas reglas, durante el trámite del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado en el segundo debate en Senado el legislador omitió su aplicación, toda vez que se cobijó con la potestad de conocer, cuando la ley lo inhabilitaba para ello, sobre asuntos nuevos o enmiendas al proyecto que configuran, en virtud de la Ley 5 de 1992, claramente una discrepancia entre las Plenarias y las Comisiones.

Estas discrepancias, sin el recto trámite para ser solucionadas ante las comisiones de origen o su respectiva apelación ante la Plenaria, fueron aprobadas en bloque y sin siquiera desarrollar el correspondiente debate, pese a que diferentes congresistas solicitaron la votación de "artículo por artículo" como lo contempla el Artículo 158 de la Ley 5 de 1992.

Durante el debate surtido en la Plenaria de Cámara, si bien el Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado se discutió en dos sesiones, fue en la segunda que hubo una expresa violación a la libertad de configuración legislativa y a la solicitud de la votación de Artículo por Artículo contemplada en el Art. 158 del Reglamento del

Congreso. Toda vez que lo aprobado por la Plenaria de Cámara, bajo la figura de una proposición sustitutiva, se aprobó la totalidad del texto que fue aprobado en sesión anterior de la Plenaria del Senado de la República, trayendo consigo los yerros formales y materiales cometidos en el primer y segundo debate de la iniciativa.

**4.2.5.** Los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76 y 77 de la Ley 1739 de 2014 violan del Principio de Identidad Flexible.

El principio de identidad flexible es de orden material, ya que determina la competencia del Congreso para ocuparse del asunto que se quiere regular. Consiste, pues, en la posibilidad de introducir modificaciones al texto normativo aprobado en primer debate con observancia de la unidad de materia y de la consecutividad, de manera que las alteraciones, adiciones y supresiones a partir del segundo debate guarden coherencia con lo ya aprobado en primer debate.

Lo anterior implica que las modificaciones que se realicen al texto a partir de ese momento del procedimiento legislativo deben guardar una relación clara, específica, necesaria y evidente con el articulado aprobado en primer debate, de suerte que no son admisibles las relaciones remotas, distantes o tangenciales que justifiquen variaciones sobre el texto ya aprobado en debates anteriores.

En esa medida, son motivo de especial consideración sobre su validez constitucional las frases, los incisos y los artículos que se incorporan como contenidos nuevos en el transcurso de los debates, después de que ya hay un primer texto aprobado en primer debate, pues sobre ellos recae la valoración de si la flexibilidad para poder incorporarlos guarda identidad con el articulado definido por la comisión constitucional permanente que le dio primer debate.

Solicitamos ante la Honorable Corte Constitucional que se pronuncie de fondo respecto de su constitucionalidad ante los siguientes artículos de la Ley 1739 de 2014 que vulneran las normas 357 y 158 de la CP, en cuanto a que el Gobierno en virtud del Artículo 357 de la CP por mandato expreso del Constituyente únicamente tiene la facultad para "la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados". En consecuencia, los siguientes artículos se deben declarar inexecutable debido a que no tienen como finalidad financiar el monto de los gastos desfinanciados del PGN de 2015 y que por el contrario obedecen a razones y motivaciones ajenas a lo previsto en el Art. 347 de la CP.

Por lo tanto, estando el Gobierno Nacional sustentado y amparado para el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014 en el Art. 357 de la CP, más no en el Art. 154 de la CP, el Congreso de la República no se encontraba facultado para introducir modificaciones al Estatuto Tributario que obedecieran a una finalidad contraria a la interpuesta por el Constituyente en el Artículo 347 de la CP. Igualmente, el Gobierno Nacional se encontraba carecía de la facultad de "avaluar" iniciativas con fines diferentes a las perseguidas por el Art. 347 superior.

La existencia de estos artículos dentro del ordenamiento jurídico colombiano, implica una violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, ya que su contenido material no estaban comprendidos en el Texto Original del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara presentado ante el Congreso.

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art. 10</b>	<p>En aras de evitar las interpretaciones que indicarían que el impuesto a la riqueza de los años 2016, 2017 y 2018, de ser el caso, debe causarse contablemente en el año 2015, se incluye un artículo y se adiciona un párrafo al artículo 6 del texto aprobado en primer debate, que aclaran que los contribuyentes de dicho impuesto podrán imputar contra reservas patrimoniales sin afectar las utilidades del ejercicio, dentro del balance separado, o individual, como el consolidado.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 11</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 12</b>	<p>En materia del impuesto sobre la renta y complementarios el legislador previó algunas excepciones a la forma de determinar la renta, en ocasiones atendiendo las particularidades de ciertos sectores y en otras atendiendo ciertas realidades económicas a las cuales el derecho tributario no podía ser ajeno. La propuesta aquí contenida busca reconocer esas circunstancias particulares para efectos del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE. Aceptar estas particularidades en el impuesto sobre la renta para la equidad -CREE, facilitará su gestión y administración por parte de la administración y de los mismos contribuyentes.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art.13</b>	<p>El impuesto sobre la renta para la equidad – CREE en su concepción no remitió a los postulados previstos en el Artículo 147 del Estatuto Tributario. Sin embargo, teniendo en cuenta que el CREE tiene una naturaleza similar a la del impuesto sobre la renta, y, atendiendo la sana lógica económica que debe orientar al sistema tributario y al impuesto sobre la renta para la equidad –CREE, se sugiere aplicar este tratamiento a este último impuesto.</p> <p>Respecto de los excesos de renta presuntiva, se estima necesario permitir su compensación porque en justicia, siguen la misma lógica de las pérdidas fiscales. En efecto, cuando la renta determinada por el sistema ordinario de depuración de la renta es inferior a aquella determinada por el sistema de la renta presuntiva, la ley permite compensar los excesos de renta presuntiva frente a la renta ordinaria con las rentas líquidas ordinarias que se obtengan en los 5 años siguientes. Así, la ley entiende que cuando un contribuyente liquida su impuesto sobre la renta presuntiva, económicamente hablando, la rentabilidad de su actividad generadora de ingresos fue inferior a la de su patrimonio. Así, al permitir la compensación de los excesos de renta presuntiva la ley consagra un alivio en favor de</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
	<p>los contribuyentes. La propuesta presentada busca ampliar este alivio al impuesto sobre la renta para la equidad –CREE, respecto del cual el legislador, en 2012, previó una base mínima</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 14</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 15</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 16</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 19</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 20</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 25</b>	<p>Se propone la inclusión de un nuevo Artículo al Proyecto de Ley en virtud del cual se adiciona un Parágrafo al Artículo 10 del Estatuto Tributario relacionado con la residencia de los nacionales colombianos que residen en el exterior pero que mantienen su centro vital de intereses en el país (Cfr. Num. 3, Art. 10, ET). En dichos casos, los colombianos residentes en el exterior que mantienen su centro vital de intereses en el país, serían considerados como residentes fiscales en el país.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art. 26</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 27</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 28</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 29</b>	<p>Un tercer aspecto que se propone modificar en el impuesto sobre la renta y complementarios es el relacionado con el descuento por impuestos pagados en el exterior. Así, se propone la modificación del Artículo 254 del Estatuto Tributario que regula el descuento en el impuesto sobre la renta por impuestos pagados en el exterior con el fin de facilitar su aplicación tanto en el impuesto sobre la renta y complementarios, como en el impuesto sobre la renta para la equidad –CREE</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 30</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 31</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art. 32</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 33</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 34</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible. Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 46</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 47</b>	<p>Con el fin de promover el uso de los depósitos electrónicos, se propone ampliar el beneficio consagrado en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario a estos depósitos. Así, los contribuyentes podrán elegir entre tener una cuenta de ahorros, una tarjeta prepago o un depósito electrónico, en todo el sistema financiero, del cual pueden hacer retiros hasta por 350 UVTs al mes. Es importante tener presente que si un contribuyente hace uso del beneficio de que trata el numeral 1 del artículo 879 del ET a través de un depósito electrónico, esto no le impide tener otros depósitos electrónicos que gocen de la prerrogativa de que tratan los numerales 25 y 27 del Artículo 879 del Estatuto Tributario en concordancia con el Parágrafo 4 del mismo artículo. Esta proposición, guarda consistencia con aquella incorporada durante el primer debate relacionada con las cuentas exentas del GMF que tendrían las sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos en otras entidades financieras, para que los usuarios de los servicios ofrecidos por estas últimas no asuman carga alguna por concepto del GMF.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art. 48</b>	<p>Se modifica el numeral 21 del artículo 879 del ET con el fin de permitir a las sociedades que realizan la actividad de factoring – compra o descuento de cartera – tengan hasta 3 cuentas en todo el sistema financiero exentas del GMF cuando estas últimas se destinen única y exclusivamente a actividades destinadas al factoring.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 49</b>	<p>Para hacer énfasis respecto del momento de la causación del impuesto, y de la definición de los sujetos pasivos en el caso de la importación temporal para perfeccionamiento activo. En primer lugar, dará claridad respecto del momento de causación del tributo, el cual será la fecha de la presentación de la declaración de importación temporal para perfeccionamiento activo. En segundo lugar, define como sujeto pasivo del impuesto a los contribuyentes autorizados para efectuar importaciones temporales para perfeccionamiento activo, en el caso de la gasolina y el ACPM. Así, no solo la importación con nacionalización causa el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, sino también aquella que se presenta de manera temporal sin nacionalizar, utilizando un esquema de Plan Vallejo.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 50</b>	<p>Se propone una modificación al procedimiento administrativo tributario establecido en la Ley 1607 de 2012 para el ejercicio de las funciones de determinación de las contribuciones al Sistema General de Seguridad Social por parte de la UGPP. Los cambios propuestos consisten en la equiparación de los términos para contestar el requerimiento para declarar o corregir establecido en el Artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, con los términos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos nacionales administrados por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN. Del mismo modo, se propone igualar el término para interponer el recurso de reconsideración en contra de la liquidación oficial o la resolución sanción que profiera la UGPP con el término correspondiente en el Estatuto Tributario.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 51</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art. 52</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 53</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 54</b>	<p>La cartera morosa de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN a la fecha según la información disponible en los aplicativos informáticos para gestionar el recaudo y el cobro se acerca a los \$15,7 billones a cargo de 342.749 morosos. Estas cifras no revelan el verdadero debido cobrar de la entidad que bordea \$4.2 billones, toda vez que aparecen incrementadas partidas que deben ser sometidas a un riguroso procedimiento de saneamiento contable, por cuanto hay obligaciones prescritas; algunas suspendidas; pendientes de un fallo; surtiendo el proceso de representación externa y otras que deben ser redimidas, considerando que es mayor el costo de cobrarlas que el valor a recuperar y otras con saldos inconsistentes originados en errores de diligenciamiento de los declarantes.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 55</b>	<p>Para los contribuyentes se proponen medidas como la conciliación contenciosa administrativa tributaria, la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios y la condición especial para el pago de impuestos, tasas, contribuciones, tributos aduaneros y sanciones. Así mismo, se da la posibilidad a las entidades territoriales para que puedan optar por estos mecanismos. El porcentaje del alivio dependerá de la instancia administrativa o judicial en la que se encuentren las discusiones, así como de la fecha en que se paguen los mismos, de tal manera que se incentive un pago rápido para tener un porcentaje de alivio más alto.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 56</b>	<p>En consideración a lo anterior, se estima oportuno volver a proponer esta clase de medidas, tales como la conciliación contenciosa administrativa tributaria, la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios y la condición especial para el pago de impuestos, tasas, contribuciones, tributos aduaneros y sanciones. Así mismo, se da la posibilidad que las entidades territoriales puedan optar por estos mecanismos.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
	Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.
<b>Art. 57</b>	<p>A través de distintas normativas expedidas por el honorable Congreso de la República, se ha procurado brindar a los colombianos oportunidades de poner al día sus obligaciones fiscales que por razones de índole económica no han podido satisfacer de manera oportuna. Es así como por medio de las Leyes 1066 de 2006, 1175 de 2007, 1430 de 2010, 1607 de 2012 se ha estimulado a los contribuyentes otorgando descuentos en los montos de las sanciones e intereses a cargo de los mismos.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 58</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 59</b>	<p>Información financiera y contable de las entidades públicas, debe considerar lo atinente al debido cobrar por concepto de los impuestos administrados por la respectiva entidad.</p> <p>Entre tales registros aparecen cuentas por cobrar respecto de las cuales no es posible recaudar su monto por las siguientes razones: a) Los valores que afectan la situación patrimonial no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad; b) Los derechos u obligaciones registrados y que no obstante su existencia, no es posible ejercer tales derechos bien por la jurisdicción coactiva bien por la ordinaria porque corresponden a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción o caducidad; c) Algunos de los derechos u obligaciones carecen de documentos soporte idóneos que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago; d) En otros casos, no ha sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos; e) Una vez evaluada y establecida la relación costo beneficio resultaría más oneroso adelantar el proceso de cobro correspondiente.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 60</b>	A raíz de la declaratoria de exequibilidad condicionada del Artículo 4 de la Ley 909 de 2002, la administración y vigilancia del sistema de carrera que rige en la DIAN le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil lo que comporta que la Entidad no tenga la gobernabilidad de los procesos de selección - concurso de méritos-.

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
	<p>El pronunciamiento de la Corte Para garantizar que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuente con el personal suficiente para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, la Comisión Nacional del Servicio Civil dará prioridad a los procesos de selección que se convoquen para la provisión definitiva de los empleos pertenecientes al Sistema Específico de Carrera que rige en la DIAN. La vigencia de la listas de elegibles que se conformen será de dos (2) años, y si la convocatoria así lo determina, una vez provistos los empleos ofertados las listas podrán ser utilizadas para proveer en estricto orden de mérito empleos iguales o equivalentes a los convocados; entre tanto, las vacantes podrán ser provistas mediante la figura del encargo y del nombramiento en provisionalidad, sin sujeción al término fijado por las disposiciones que regulan la materia. Constitucional conlleva que la Entidad debe someterse a los procedimientos definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil para los concursos de méritos que demandan tiempos que desbordan la necesidad del servicio que se pretende atender con los empleos ofertados.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 61</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 62</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 63</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art 64</b>	<p>Se propone adicionar una tarifa del impuesto sobre las ventas IVA para los juegos de bingo, la cual consistirá en 3 UVT por cada silla instalada.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 65</b>	<p>Se propone la adición de un inciso al literal c) del Artículo 428 del Estatuto Tributario, para efectos de regular el beneficio de</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
	<p>franquicia de vehículos por reciprocidad diplomática, estableciéndose un término de un año a partir de su importación en donde el vehículo no se podrá enajenar, so pena de perder el beneficio y pagar el IVA más los intereses moratorios incrementados en un 50%.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 66</b>	<p>En la actualidad, existe libertad para que los residentes colombianos realicen inversiones en el exterior en moneda extranjera. Así, para efectos contables, éstas se registran de acuerdo con el valor que tenía la moneda extranjera al momento de realizar la inversión. En la misma línea, contablemente se registra, bien sea como ingreso o gasto, las diferencias que surgen con ocasión de la fluctuación entre la moneda extranjera y el peso colombiano. Al ser el ingreso y el gasto el reflejo de asuntos meramente contables, éstos no están llamados a surtir efectos fiscales sino hasta el momento en el cual éstos se materialicen; es decir cuando la inversión o bien se liquide o se enajene. En este orden de ideas, la proposición busca establecer que para efectos fiscales (incluidos el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre la renta para la equidad –CREE- con su sobre tasa), únicamente respecto de las acciones o participaciones en sociedades extranjeras que constituyan activos fijos para el contribuyente, el ajuste por diferencia en cambio no tendrá efectos sino hasta el momento en que se enajene, a cualquier título, o liquide la respectiva inversión. Dado que la norma fiscal que se introduce se refiere a enajenaciones, debe entenderse que en los casos en los cuales la normativa tributaria expresamente menciona que ciertos actos no se entienden como enajenación para efectos tributarios (e.g. Artículo 319 del Estatuto Tributario, numeral primero del Artículo 319-4 del Estatuto Tributario, numeral primero del Artículo 319-6 del Estatuto Tributario), el ajuste por diferencia en cambio tampoco tiene efectos.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 67</b>	<p>Con el fin de generar los incentivos correctos para promover la inversión y el desarrollo de la actividad industrial y productiva del país se hace necesario establecer la posibilidad para el empresariado colombiano de recuperar un porcentaje del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, dicho porcentaje busca incentivar de manera creciente la inversión que permitan la reconversión de tecnologías para generar eficiencia y competitividad en la producción industrial y en la provisión de servicios.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art. 68</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 69</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 70</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 71</b>	<p>Se incluye un Artículo nuevo para que la Nación asuma la financiación de las obligaciones y prestaciones que tenga o llegue a tener la Caja de Previsión de Comunicaciones (CAPRECOM), que se deriven de la administración de pensiones o de su función como empleador.</p> <p>Esta entidad viene administrando el fondo de reservas para el pago de pensiones FONCAP, cumpliendo con sus obligaciones derivadas de las pensiones como empleador, y con el pago de las prestaciones económicas derivadas de la regulación pensional; todo ello a través de la remuneración por la administración del régimen pensional.</p> <p>No obstante, esta función está llegando a su fin de acuerdo con la Ley 1151 de 2007, que ordena a CAPRECOM liquidar lo relacionado con el negocio de pensiones.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, se hace imperioso el cumplimiento del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005 que establece que el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art.72</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
<b>Art.73</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art.74</b>	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de la Ley 5 de 1992, violando el principio de consecutividad e identidad flexible.</p> <p>Su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 76</b>	<p>Se introduce un Artículo nuevo con el fin de permitir la financiación de los subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red de tuberías de los usuarios de estratos 1 y 2, toda vez que la Ley 1428 de 2010 los estableció hasta el 31 de diciembre de 2014. Así las cosas, se amplía la aplicación del mencionado subsidio hasta el 31 de diciembre de 2015.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>
<b>Art. 77</b>	<p>Se adiciona la derogatoria del artículo 498-1 del Estatuto Tributario, teniendo en cuenta que se incluyen como artículos nuevos el descuento del IVA pagado por la adquisición de bienes de capital.</p> <p>Esta inclusión es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.</p>

Los anteriores artículos tienen fines distintos al de crear nuevas rentas o modificar las preexistentes para financiar los gastos contemplados en el PGN para la vigencia 2015, por lo cual son iniciativas que carecen de sustento constitucional y legal en el Art. 347 de la CP al cumplir con una finalidad distinta a la establecida por el constituyente para leyes que traten sobre el Artículo 347 de la Carta Política, violando con ello los principios de consecutividad e identidad flexible de una Ley de Financiamiento.

## 5. PRETENSIÓN

En mérito de lo expuesto, se solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la inexecutable de la Ley 1739 de 2014 *“por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones”*. En el evento en que la Corte considere que no hay mérito para declarar la inexecutable de la totalidad de la norma acusada, se solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable los siguientes artículos de la Ley 1739 de 2014 *“por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones”*, por la violación en su trámite legislativo de los principios de consecutividad e identidad flexible: 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76 y 77.

## 8. ANEXOS

- Anexo 1. Copia del Diario Oficial no. 49.374 publicado el 23 de diciembre de 2014. (8 Folios)
- Anexo 2. Copia de oficio de fecha seis (6) de octubre de 2014 en la que se informa sobre designación de ponentes para primer debate del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado. (1 Folio)
- Anexo 3. Copia del Orden del Día para la sesión de comisiones terceras y cuartas conjuntas realizada el día once (11) de noviembre de 2014. – PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2 Folios)
- Anexo 4. Copia del Orden del Día para la sesión de comisiones terceras y cuartas conjuntas realizada el día doce (12) de noviembre de 2014. – PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2 Folios)
- Anexo 5. Certificación expedida por la secretaria general de la comisión tercera constitucional permanente de la cámara de representantes (4 folios).
- Anexo 6. Certificación expedida por la secretaria general de la comisión tercera constitucional permanente del senado de la república (1 folio)
- Anexo 7. Certificación expedida por la secretaria general del senado de la república (1 folio)
- Anexo 8. Oficio expedido por la secretaria general de la Cámara de Representantes donde constan la cantidad de folios y tomos que contiene el expediente del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado. (2 folios)
- Anexo 9. Copia de la constancia por parte de la Imprenta Nacional de Colombia, donde constan las publicaciones en la Gaceta del Congreso de Texto Original, Ponencia Primer Debate, Ponencia de Segundo Debate y Textos definitivos acaecidos durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado. (13 Folios)
- Anexo 10. Copia de grabación de las sesiones de comisiones terceras y cuartas conjuntas realizadas los días once (11) y doce (12) de noviembre de 2014. (2 dvd's) – participación ciudadana
- Anexo 11. Copia de grabación de las sesiones de comisiones terceras y cuartas conjuntas realizadas los días veinticinco (25) y veintiséis (26) de noviembre de 2014. (3 dvd's) – primer debate
- Anexo 12. Copia de grabación de las sesiones de plenarias de Senado de la República realizadas los días nueve (9) y diez (10) de diciembre de 2014. (3 dvd's) – segundo debate Senado de la República
- Anexo 13. Copia de grabación de las sesiones de Plenarias De Cámara De Representantes realizadas los días diez (10), once (11) y quince (15) de diciembre de 2014. (5 dvd's) – segundo debate Cámara de Representantes.
- Anexo 14. Gacetas del Congreso de la República publicadas desde el día tres (3) de octubre de 2014 con el No. 575 de 2014, hasta (1 dvd)

## 9. NOTIFICACIONES

Las notificaciones las recibiremos en la Carrera 7 No. 8-68, oficina 319B. Teléfono: 3823414, correo electrónico: [nicolas.araujo@senado.gov.co](mailto:nicolas.araujo@senado.gov.co); o en su defecto en la Secretaría General del Senado de la República.

En los términos anteriores se presenta formalmente la acción de inconstitucionalidad remitida junto con sus anexos en tres (3) copias simples.

De los Honorables Magistrados,

## **6. AUSENCIA DE COSA JUZGADA CONSITUCIONAL**

A la fecha, la Corte Constitucional no ha emitido sentencia en la que se haya pronunciado acerca de la constitucionalidad de las normas demandadas ni en su totalidad ni en parte.

## **7. PRUEBAS**

Con el fin de demostrar los supuestos de hechos de las irregularidades incurridas en el proceso de formación del acto legislativo demandado, se solicita a la Corte Constitucional el decreto de las siguientes pruebas:

**7.1.** Se oficie a las secretarías generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitan las respectivas Gacetas del Congreso en las cuales se publicaron: el proyecto de ley original, las ponencias presentadas para debate en las comisiones y en las plenarias, los textos aprobados en las comisiones y en las plenarias del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado.

**7.2.** Se oficie a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que hagan remisión de copia del mensaje de urgencia remitido por el Presidente de la República en el trámite del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado.

**7.3.** Se oficie a la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes con el fin de que remita copia de las actas de las sesiones conjuntas del 26 y 27 de noviembre de 2014.

**7.4.** Se oficie a la Secretaría del Senado de la República con el fin de que remita copia del acta de la sesión del 10 y 11 de diciembre de 2014.

**7.5.** Se oficie a la Secretaría de la Cámara de Representantes con el fin de que remita copia del acta de la sesión del 10, 11 y 15 de diciembre de 2014.

**7.6.** Se oficie a las Secretarías Generales de Cámara de Representantes y de Senado con el fin de que remita certificación sobre la fecha y hora de la radicación de la remisión del expediente y de la Ponencia para Segundo Debate del No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado por parte de las Secretarías Generales de las Comisiones Terceras de Cámara de Representantes y Senado.

**7.7.** Se oficie a las Secretarías Generales de Cámara de Representantes y de Senado con el fin de que remita certificación sobre la fecha y hora del anuncio de la Ponencia de Segundo Debate del No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado.

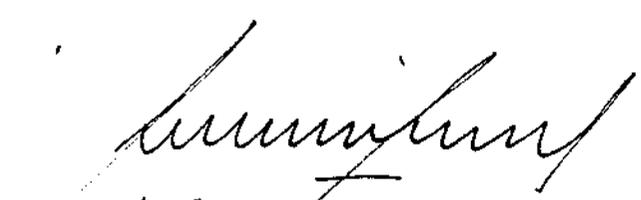
**7.8.** Se oficie a la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que certifique la fecha y hora de entrega digital o mecánica del Texto Aprobado en Segundo Debate de Senado del Proyecto de Ley No. 134 de 2014 Cámara – 105 de 2014 Senado a los miembros de su corporación, acompañado con su respectivo soporte de recibo documental.

  
Francisco Alvarez  
73192942

  
Ernesto Macra & Tovo  
C#12187.043

  
Pieme Garcia  
c.c. 81717355

Alfredo Ramos Maya  
ALFREDO RAMOS MAYA  
#71.788.181

  
Iván Dugue M  
79940708