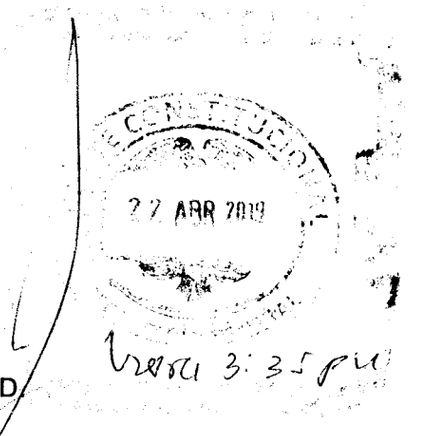
D-13207.
OK

Bogotá, D.C. Lunes 22 de Abril de 2019



Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Cuidad

REFERENCIA: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Nosotros, Daniel Alberto Libreros Caicedo, Ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 14.981.240 de Caliy David Clemente Retamoso Castrillón, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 1.016.104.820 de Bogotá, obrando los dos en nombre propio, presentamos la siguiente demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la ley 1943 de 2018 "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones" con la finalidad de que se declare la inexequibilidad de la ley 1943, de conformidad con el artículo 241 de la Constitución.

1. NORMAS VULNERADAS

Artículo 157 de la Constitución Política.

2. NORMA DEMANDADA

Ley 1943 de 2018, publicada en el Diario Oficial N. 50820 de 28 de diciembre de 2018 (por su extensión no se transcribe).

3. CARGO ÚNICO Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Violación del principio de consecutividad, ante la ausencia de publicidad, presupuesto que se vulneróen el procedimiento legislativo establecido para la discusión y aprobación de las leyes en el Congreso de la República, específicamente la ausencia de publicidad de artículos modificados en el proyecto de ley 240 de 2018 de la cámara de representantes y 197 de 2018 en Senado de la república conforme a lo establecido en el artículo 157 de la Constitución. En síntesis, existió un vicio de procedimiento pues los representantes a la Cámara, desconocían el texto aprobado en Senado el día 18 de diciembre, el cual fue objeto de votación en la sesión del 19 de diciembre en la cámara de representantes.

Se dio también una violación a la Ley orgánica del Congreso, ley 5 de 1992, que constituye, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, un parámetro de control constitucional (Sentencia C-052/15, Sentencia C-273/16, Sentencia C-439/16).

El procedimiento de aprobación de la ley 1943 de 2018, que se expondrá más adelante, vulneró en específico el artículo 157 constitucional y el artículo 160 de la ley 5 de 1992.

> "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." (Vulneración en específico de los apartados subrayados)

Bogotá, D.C. Martes 16 de Abril de 2019

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Cuidad

REFERENCIA: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Nosotros, Daniel Alberto Libreros Caicedo, Ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 14.981.240 de Cali y David Clemente Retamoso Castrillón, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 1.016.104.820 de Bogotá, obrando los dos en nombre propio, presentamos la siguiente demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la ley 1943 de 2018 "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones" con la finalidad de que se declare la inexequibilidad de la ley 1943, de conformidad con el artículo 241 de la Constitución.

1. NORMAS VULNERADAS

Artículo 157 de la Constitución Política.

2. NORMA DEMANDADA

Ley 1943 de 2018, publicada en el Diario Oficial N. 50820 de 28 de diciembre de 2018 (por su extensión no se transcribe).

3. CARGO ÚNICO Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Violación del principio de consecutividad, ante la ausencia de publicidad, presupuesto que se vulneró en el procedimiento legislativo establecido para la discusión y aprobación de las leyes en el Congreso de la República, específicamente la ausencia de publicidad de artículos modificados en el proyecto de ley 240 de 2018 de la cámara de representantes y 197 de 2018 en Senado de la república conforme a lo establecido en el artículo 157 de la Constitución. En síntesis, existió un vicio de procedimiento pues los representantes a la Cámara, desconocían el texto aprobado en Senado el día 18 de diciembre, el cual fue objeto de votación en la sesión del 19 de diciembre en la cámara de representantes.

Se dio también una violación a la Ley orgánica del Congreso, ley 5 de 1992, que constituye, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, un parámetro de control constitucional (Sentencia C-052/15, Sentencia C-273/16, Sentencia C-439/16).

El procedimiento de aprobación de la ley 1943 de 2018, que se expondrá más adelante, vulneró en específico el artículo 157 constitucional y el artículo 160 de la ley 5 de 1992.

> "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." (Vulneración en específico de los apartados subrayados)

Y el artículo 160 de la ley quinta, específicamente el inciso 2:

> **"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." (ley quinta de 1992)

El artículo 160 de la ley quinta no es un artículo constitucional, pero regula el procedimiento del congreso para aprobar leyes, estableciendo así el procedimiento obligatorio e irremplazable que debe ser tramitado para crear una nueva ley en el ordenamiento jurídico nacional. Esta vulneración la convierte en un reproche constitucional que vicia de procedimiento el conjunto de la expedición de la ley en cuestión por las razones que se expondrán en su momento.

3.1. **Principio de consecutividad.**

En principio, el no cumplimiento de las formas para elaborar una forma no constituye por sí sola un reproche tal que de ella pueda predicarse su inconstitucionalidad. La Corte mencionó en la sentencia C-277/07, reiterada posteriormente en la sentencia C-786/12:

> *"no cualquier falla procedimental constituirá vicio de inconstitucionalidad, pues en virtud del principio de instrumentalidad de las formas algunos defectos pueden ser intrascendentes, otros pueden ser suplidos por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otros pueden ser saneados a lo largo del proceso legislativo y otros serán vicios subsanables bajo ciertas condiciones. Así pues, no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un vicio de procedimiento. De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexequibilidad de la ley o el proyecto de ley, definidos como "vicios de carácter sustancial", se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo"* (subrayas fuera del texto)

Siguiendo lo mencionado por la Corte, el hecho de que un vicio afecte la formación de la voluntad democrática de las cámaras constituye un vicio sustancial tal que hace que una ley deba ser excluida del ordenamiento jurídico a causa de la inconstitucionalidad de la misma.

El principio de discusión y democracia dentro del congreso como parte de los principios de la democracia representativa es sumamente importante y debe ser la guía para todo trámite de una norma legislativa tal y como lo ha reconocido nuestra jurisprudencia constitucional en diversos pronunciamientos. Mencionamos la sentencia C-685/11:

> *"Aunque el principio democrático se manifiesta en todas las funciones del Congreso, interesa a la Corte profundizar, especialmente, en cómo se concreta tratándose de la labor legislativa. A lo largo de ésta se encuentran muy distintas expresiones del principio democrático, las cuales, verbigracia, abarcan momentos como la r eunión, actividades como la participación y decisión, al igual que condiciones como la transparencia. Estas diversas manifestaciones pueden ser agrupadas en tres principios que integrarían, a su vez, el principio democrático en la actividad congresual. De esta manera en el principio mayoritario o de decisión por mayorías, de pluralismo político y de publicidad se puede entender condensado de forma un poco más concreta el sentido democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso"* (MP, Humberto Antonio Sierra, subrayado fuera del texto)

El que exista publicidad de los textos discutidos para poder dar el debate sobre un proyecto de ley es un presupuesto necesario en un trámite legislativo, acorde con las finalidades del congreso y exigible a este órgano de representación:

> "*Así mismo debe garantizarse la transparencia al interior del Congreso, entendiendo que sus integrantes deben contar con todas las posibilidades para conocer los asuntos en los cuales se espera su participación, así como brindar los medios necesarios para que sea perfectamente clara la agenda legislativa, el contenido de los temas a discutir en ella y el momento en que se tomarán las decisiones por parte de la comisión o plenaria a la que se pertenezca*" (C-685/11)

Según la sentencia C-273 de 2011, El principio de consecutividad constituye una exigencia de forma al momento de elaborar leyes, y este, a su vez, "*exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales.*" (MP Maria Victoria Calle).

Acorde a esta honorable corporación, el debate es un elemento esencial para la creación legislativa: "*El aspecto central que define el principio de consecutividad es que los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión en sentido aprobatorio o denegatorio tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias*" (C-040/10). Por ello, se podría predicar que la ausencia de los debates sobre una ley viola el principio de consecutividad, que es reglado por el artículo 157 constitucional y que es una garantía del principio democrático, transversal en la constitución. Esto es reiterado, a su vez, por la sentencia C-222/97, que recalca: "*Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control*", indicando así que ante la ausencia de un debate, toda la norma tiene un vicio de trámite insubsanable.

La Corte, ha admitido la importancia del trámite establecido, especialmente en el artículo 157 de la constitución, de la siguiente manera: "*La exigencia de llevar a cabo los debates exigidos por la Constitución en desarrollo de un procedimiento legislativo, tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes dentro del Estado colombiano*" (C-252/12). Por ello, el trámite debe respetar lo establecido por la Constitución, puesto que es garantía de uno de los principios de la democracia representativa. Al respecto, esta Corporación ha explicitado que :

> "*Los artículos 145, 146, 157 y 160 de la Carta señalan los elementos fundamentales que deben reunir los debates y estableció que la Constitución dispone en primer lugar (i) que se exige un número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP); en segundo término (ii) que se debe cumplir con la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP); en tercer lugar (iii), el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP); en cuarto lugar (iv) la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP); en quinto término (v), el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP), y por último (vi) la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).*" (C-252/12, subrayas fuera del texto).

Además, la Corte Constitucional ha reiterado la importancia del número de debates necesarios para aprobar una ley, no solo formalmente sino como garantía del conocimiento de los congresistas de las dos cámaras acerca del proyecto que se acuerda. De esta manera, la Corte señaló en la sentencia C-469/11 "*De manera que la introducción de nuevas regulaciones no previstas por los congresistas que participaron en la aprobación del proyecto de ley con anterioridad, desconoce el mandato de los numerales 2 y 3 del artículo 157 y, además, el principio de publicidad, prerrogativa esencial para la efectividad del principio democrático. Lo anterior significa que todos los congresistas que participan desde el primer debate de un proyecto de ley, deben conocer qué se va a regular en el proyecto de ley al ser aprobado en cuarto debate. De lo contrario, terminarían participando en un trámite legislativo que da como resultado una regulación que jamás conocieron ni supieron se iba a adoptar*". Por tanto, las modificaciones,

o enmiendas deben ser conocidas en su integridad por los congresistas para que exista un debate real acerca de la norma vulnerada.

Entonces podría predicarse que la ausencia de debate informado vulnera el objetivo del debate, el cual es la confrontación de ideas, dialogo social y la propia responsabilidad de los parlamentarios para con sus representados y la sociedad, la cual es informarse en detalle sobre el contenido de los proyectos en discusión para poder votar a conciencia los mismos.

Adicionalmente, esta corporación ha reiterado que solo puede ser objeto de debate lo que haya sido publicado. Al respecto, en la sentencia C-222/97, donde se pronunció acerca de la exequibilidad de una ley orgánica, señaló: "Considera la Corte que solamente los textos publicados oficialmente en el intermedio de los dos períodos ordinarios en que se debate la reforma pueden ser de nuevo debatidos y votados en los cuatro debates de la segunda vuelta". Por ello, la publicidad previa de un texto que se pretende convertir en ley de la república es necesaria y es un requisito habilitante para poder dar una discusión real e informada sobre el tema.

Debe aclararse que la Corte Constitucional ha indicado que la exigencia de la realización de diferentes debates parlamentarios, no necesariamente llevan a evidenciar el cargo de la inexistencia de publicidad para poder debatir, puesto que estos pueden ser subsanados ante una exposición argumentativa y sustancial, de carácter claro y suficiente de las modificaciones propuestas . Tal fue el caso de la sentencia C-131/09, donde se pronunció a propósito del principio de instrumentalidad de las formas. Al respecto señaló:

> *"Si bien los actores consideran que la ausencia de una doble lectura de las propuestas presentadas con relación a los artículos 14 y 16 de la Ley 1142 de 2007, conllevó a la ausencia de debate, la realidad es que nos encontramos ante una irregularidad que no afectó la garantía de la publicidad y el respectivo debate, como quiera que fue subsanada por la forma como fueron explicadas las propuestas, para proceder a la votación que en definitiva las negó; cumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento, toda vez que la publicidad de las propuestas, con su debida explicación fue avalada por el ponente quien pudo dar una explicación, al tiempo que uno de los proponentes explicó el alcance de la misma, garantizándose de ese modo el conocimiento por todos los presentes, por lo que la Sala concluye que no le asiste razón a los demandantes, ni a quienes respaldan la presunta inexequibilidad de las normas censuradas, como quiera que está demostrado que la aludida irregularidad fue subsanada durante el trámite de la Plenaria en la Cámara de Representantes de los artículos 14 y 16 del proyecto que se convertiría en Ley 1142 de 2007, pues la publicidad de las propuestas se adelantó mediante otros medios también idóneos."* (MP Nilson Pinilla Pinilla).

Este no fue el caso del procedimiento utilizado por el Congreso en la elaboración de la .ley que se discute. Por último siguiendo el principio de consecutividad, la Corte ha impuesto el deber de

> *"1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate."* (C-992/01)

Por lo tanto, se pueden extraer las siguientes reglas jurisprudenciales:

1. Todo proyecto de ley debe surtir el trámite correspondiente para convertirse en ley de la república, pues este trámite garantiza el principio democrático, el debido proceso, la representación política y el ejercicio profesional del parlamentario. El cargo a formular cuando se genera una vulneración en cuanto al orden y la existencia de los debates es el de violación al principio de consecutividad.
2. Dentro del trámite mencionado por el artículo 157 de la constitución los debates son de vital importancia los debates para la discusión de un proyecto de ley.
3. Uno de los elementos esenciales de los debates es precisamente el que exista publicidad de los artículos discutidos, más aun tratándose de temas que afectan directamente al ciudadano, como el tributario en virtud del principio de representación.
4. No necesariamente el hecho de un cambio a la ley en un debate posterior en comisión o plenaria, con relación a los debates anteriores, vicia el procedimiento de tal manera que de una ley deba predicarse su inexequibilidad. Para ello debe seguirse el trámite establecido en el reglamento del congreso (enviarlo por escrito) o, en todo caso, que dicha publicidad se subsane de otras maneras, como puede ser la exposición detallada y suficiente de las modificaciones que se persiguen.

5. El demandante que pretenda la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley por motivos de consecutividad, debe exponer no sólo las modificaciones sino también por qué corresponden a asuntos nuevos que no han sido discutidos ni debidamente añadidos o suprimidos de acuerdo a las reglas establecidas.
6. No toda regla procedimental lleva necesariamente a un vicio de forma que invalide a una ley, dado el carácter instrumental de las leyes procedimentales, sino que esta debe afectar principios sustanciales.

3.2. Procedimiento establecido para el trámite de la ley de financiamiento, en cumplimiento con lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y hechos procedimentales relevantes

Después de muchos debates y preparaciones, el 31 de octubre de 2018 se presentó por parte del Gobierno Nacional, conforme al artículo 140 (iniciativa legislativa) y 143 (presentación en una u otra cámara) ante la cámara de representantes el proyecto de ley "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones", que fue fijado como el proyecto de ley número 240 de dicha corporación y que se inscribió en la gaceta del congreso número 933 de 2018.

Con posterioridad, a dicho proyecto de ley se le asigna el número 197 en el senado de la república para su posterior discusión y trámite.

Se dio el trámite estipulado en el artículo 147 de la ley quinta, pasando al trámite correspondiente en comisiones conjuntas, como es lo estipulado en el artículo 169 de la misma disposición para su posterior ponencia, debate y aprobación.

La ponencia mayoritaria para debate en comisiones conjuntas es la que está expuesta en la gaceta número 1048 de 2018, donde se proponía modificar cuestiones importantes como lo era al IVA a la canasta básica, eliminando la propuesta del gobierno de gravar hasta el 80% de los productos de dicho consumo. La ponencia se presentó el día 28 de Noviembre de 2018 en la imprenta.

Con base en dicha ponencia se dieron los debates posteriores en el congreso durante los días siguientes, llegando al texto aprobado en primer debate, se dio después de un extenso debate, como lo señala el título de la gaceta 1142 de 2018, "TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES TERCERAS Y CUARTAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, Y EL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIONES CONJUNTAS ORDINARIAS DE LOS DÍAS JUEVES VEINTINUEVE (29) DE NOVIEMBRE, LUNES TRES (3), MARTES CUATRO (4) Y MIÉRCOLES CINCO (5) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIEZ Y OCHO (2018) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2018 CÁMARA, 197 DE 2018 SENADO". El texto aprobado hasta ese entonces fue publicado el 13 de diciembre de dicho año, para su posterior aprobación en las diferentes cámaras. Como este proceso se dio en comisiones conjuntas de ambas cámaras, se puede establecer que no era necesario en este caso 4 debates sino 3, al ser el de comisiones en uno solo.

Siguiendo lo estipulado en el artículo 183 de la ley quinta, no se dio el tiempo ordinario de 15 días para la discusión entre cámaras sino que se dieron discusiones simultáneas al ser un proyecto de comisiones conjuntas entre la plenaria del senado y la de la cámara de representantes, pues la primera se dio el día 18 de Diciembre y la otra el 18 y 19 del mismo mes, un día después. La ponencia para el segundo debate, en la plenaria de la cámara de representantes, se publicó con el número de 1139 de 2018, donde se introducían algunas modificaciones propuestas y publicada el 13 de Diciembre. En ambas cámaras de inició la discusión sobre la dicha ponencia presentada, de manera simultánea. Sin embargo, se aprobaron algunas proposiciones de los congresistas que modificaban el proyecto de ley durante el transcurso el debate en el senado, en la noche del 18 de diciembre de 2018, y que

fueron publicadas recién el día 21 de Diciembre de ese año, como se ve en la gaceta número 1152, con el texto definitivo aprobado por el senado el día 18 de Diciembre.

El 19 de diciembre, durante la plenaria de la cámara de representantes, se introdujo por parte de un representante la propuesta de adoptar modificaciones que se habían aprobado el día anterior en el senado de la república, parafraseándole, expresó el representante que había podido hablar con varios ponentes y le habían asegurado que las proposiciones avaladas por el gobierno estaban incluidas por lo aprobado en el senado el día anterior. Un senador, posteriormente, propuso que las modificaciones aprobadas en senado fueran explicadas por el senador David Alejandro Barguil Assis, por encontrarse este presente en el senado en día anterior y ser coordinador ponente en el senado. Esto para que los representantes, específicamente el "tengan suficientes elementos adicionales al factor de la citación a extras, tengan elementos a ciencia cierta de lo que se aprobó en senado, qué no dista de lo que hemos trabajado y aprobado hasta el momento aquí en cámara", según mencionó uno de ellos, el senador John Jairo Roldán. Esta declaración indica que no se conocía el texto aprobado en cámara (y que como se evidencia en la gaceta, fue publicado recién el 21 de Diciembre del 2018 y que era necesaria pasarla por escrito, como exige el artículo 160 de la ley 5 de 1992) y que dicha ignorancia se intentaba subsanar mediante la explicación del proyecto aprobado el día anterior por parte de un senador.

Esta petición es aprobada y el senador sube a exponer lo que se aprobó el día anterior. Luego de dicha explicación se procede a votación para aprobar el texto acogido en el senado y expuesto por el senador anteriormente mencionado, aprobando así el proyecto de ley 240 de la cámara de representantes. Dicho texto aprobado fue enviado a la presidencia, que lo sancionó el día 28 de Diciembre de 2018, convirtiéndose así en la ley 1943 de 2018, más conocida como "ley de financiamiento".

3.3. Ausencia de suficiencia de la explicación de las proposiciones aprobadas en senado ante la cámara de representantes.

Para facilitar el debate (y ya que la discusión dada en ese día aún no ha sido publicada), se transcribe la exposición del senador Barguil, en la mencionada sesión del 19 de diciembre. La siguiente se extrae de la transmisión en directo que se dio dicho día en el canal en youtube de la cámara del congreso, presente en el siguiente link: https://www.youtube.com/watch?v=wCDgMgD1tZk, ante la ausencia de las actas de discusión de ese día. Se solicita que la Corte requiera las actas al congreso de la república para verificar la información aquí presente. Se transcribe, en concreto, la explicación donde se pretendía dar publicidad al proyecto aprobado, la dada por el senador David Alejandro Barguil Assis, luego de que se hiciera la proposición de adoptar el texto aprobado por el senado el día anterior:

> "Presidente me alegra saludarlo. Yo aquí me siento en mi casa presidente tengo que confesar que aún no me amaño en el senado porque la cámara... y lo tengo que decir, lo digo públicamente, siente uno que en la cámara hay un ejercicio de la defensa de los territorios, de la región, de esas necesidades sentidas del ciudadano de a pie. A uno a veces cuando le toca lo nacional pues a veces tiene que desatender de alguna manera su región, estar metido en los municipios, en los barrios y tiene que tener una visión mucho más global, pero eso aleja, y la cámara es la expresión del sentir de los territorios de Colombia. La cámara es la expresión de lo que le importa y le duele la ciudadanía. Yo entro en materia con la ley de financiamiento.
>
> Primer tema. Ayer a las 10 de la noche nos llevaron un paquete de proposiciones, que se nos informaba, eran las proposiciones que el gobierno avalaba a la cámara de representantes. Proposiciones que no estaban el senado y el senado por unanimidad de quienes estamos acompañando la ley de financiamiento decidió acoger. Era un bloque de alrededor de 10 proposiciones de temas que habían sido solicitado por la cámara. Ahora le puedo enumerar algunos de ellos, pero en términos generales, presidente, no hubo modificaciones sustanciales del trabajo hecho por los ponentes de la cámara y de senado, doctor John Jairo. Usted allí lideró, como varios de los compañeros de la cámara, la estructuración de esa ponencia para segundo debate. Los temas gruesos, renta persona natural, quedó exactamente como se aprobó en la ponencia entre cámara y senado. No se modificó. Es decir, van a pagar marginalmente más, quienes ganan más de 33 millones de pesos en adelante. Atendimos el llamado que hizo la cámara. Yo recuerdo a John Jairo, a Yamilito, a varios de los compañeros diciendo que no se podía gravar la clase media, que nadie se acuerda de la clase media, que nadie defiende la clase media, y por supuesto, mucho menos los sectores populares, así quedó renta persona natural.

Patrimonio. La ponencia decidió que la tarifa fuera del 1% y que fuera transitorio por 3 años no se modificó en senado. Así quedó el patrimonio.

El tema de bebidas azucaradas, de gaseosas y de cerveza en plurifásico, no hubo ninguna modificación. Quedó como se venía aprobando, con una sola acotación, que no fue el senado sino en la ponencia para la tranquilidad a usted y para que les puedan explicar. Se resolvió el problema de los tenderos. ¿Por qué? porque como a los tenderos se acogen al régimen simple ya no va a haber el problema del recaudo del IVA en los tenderos y en los pequeños negocios que venden la cerveza y la gaseosa porque simplemente ellos pagan el impuesto de régimen simple. Con eso resolvimos esta problemática que tanto desde la cámara se había defendido para no afectar tenderos y pequeños negocios en el tema de cerveza y gaseosa. Así quedó.

El tema de normalización. Yo quiero dejar calidad de ese artículo de la penalización que tanta preocupación ha generado. Primer elemento, además se presentó una proposición también escuchando lo que ustedes plantearon, no va a aplicar, no se va accionar las investigaciones de tipo penal de manera ordinaria. No es que a todo el mundo, no es que al pequeño contribuyente que se equivocó en la declaración de renta, se equivocó en una factura o se equivocó en un papel inmediatamente se le da traslado a que haya un proceso penal para meterlo a la cárcel. No es así. Lo que dice el texto con la modificación que se planteó es que una junta presidida por la DIAN solicitará de manera expresa a la fiscalía abrir los procesos y óigame bien ¿Cuál es la razón de ser de eso? que sean casos ejemplarizantes, no temas cotidianos y diarios. Y ahora bien, solo fraudes a partir de 8.600 millones de pesos, de ahí en adelante, son los que tendrán pena privativa de la libertad. Por debajo de 8600 millones, el valor del fraude, no tiene pena privativa de la libertad y con el solo pago de la deuda se extingue la acción penal. Eso nos da tranquilidad de que aquí no se va a usar de esa figura para perseguir a los colombianos. Pero óigame bien, yo escuché compañeros de la cámara sobre todo, que aquí gritamos más duro, que aquí hablamos más duro que en el senado, decir que este país tenía que tomarse en serio la evasión y la elusión que hay 40 o 50 billones de pesos que se pierden. Y es lo que obliga a que cada dos años haya reforma tributaria, aumentando tarifas a los que si pagamos. Pues compañeros, la forma de perseguir a los evasores y a esos que eluden es dándole herramienta a la DIAN y a las autoridades competentes para que persiguen a esos que engañan al estado. Opera en Estados Unidos, en México, en Chile en la mayoría de países de Europa, no podemos matar el tigre y salirle corriendo al cuero, hay que tener las herramientas para perseguir a los evasores y a los que defraudan al fisco colombiano.

Tema de remesas, quedó como estaba 7.5. Dividendos, quedó como estaba, 15% a partir de 10 millones 200. El tema de... fuimos ya renta persona natural, patrimonio, plurifásico, normalización, el 2% de los bienes inmuebles, impoconsumo de dos puntos a la venta de bienes inmuebles urbanos: Apartamentos, casas, lotes, bodegas, oficinas que cuesten más de 918 billones de pesos. Lo que esté por debajo de 918 no paga 1 peso, eso quedó aprobado. Se elimina: lotes para vivienda de interés social, lote para vivienda de interés prioritario y lotes para equipamientos urbanos, hospital, clínicas, colegios, eso tiene lógica quedaron eliminados.

Y los incentivos, economía naranja. Una lucha que también planteó la cámara. Pedían que el incendio fuera pa quien invirtiera más de 300 millones. Eso era una farsa, eso no iba a incluir al emprendedor, al muchacho recién graduado que monta una empresa, al emprendedor cultural, al emprendedor digital, lo bajamos a 150 millones en 3 años. Tienen tres años para hacer la inversión. Tienen que generar 3 empleos, no 10 y con eso de verdad le vamos a dar dientes a la economía naranja. El incentivo agropecuario se mantiene como venía la ponencia, no tuvo modificación. Solamente se agregó algo que pidió la cámara, que los pequeños campesinos y los pequeños productores se pudieran asociar en cooperativas en asociaciones sin importar el número de asociados para que juntos sumaran la inversión que exige el incentivo y también tuvieran la posibilidad de no pagar 7 años renta. Turismo, turismo, decisiones importantes. La cámara había pedido que se incluyeran en la exención que ya se le dio a los hoteles, óiganme bien, muelles náuticos, parques temáticos y proyectos ecoturísticos y agroturísticos quedaron incluidos la exención también de renta, para impulsar el turismo en Colombia. Se planteó, óigase bien, que pudiéramos tener una iniciativa y yo aquí tengo que darle las gracias y lo dije hoy el caracol que estuve en la mañana bien temprano y en todas las emisoras. Aquí lo que está de moda es pegarle al congreso. Lo más rentable para muchos opinadores es hablar mal del congreso. Pues hoy dijimos, y hemos dicho y espero que ustedes también lo hagan, qué ha sido este congreso, con el apoyo de todos los partidos de gobierno, los independientes, los de la oposición quieres tomar la decisión porque esa posición lleva la firma de todos ustedes de grabar con unos puntos adicionales del impuesto de renta al sector financiero en Colombia. El año que viene: 4 puntos, eso son casi 700.000 millones. El siguiente, tres puntos y el siguiente tres punto. Es transitorio para que no vengan a decir aquí que dejamos una sobretasa permanente, y que puede tener un vicio lo bajamos de 4 y a 3 para que también el desmonte fuera progresivo,

atendiendo lo que algunos sectores no plantearon. Ayer el senador Gustavo Petro, el senador Álvaro Uribe, el senador Eduardo Enríquez Maya explicaron con lujo de detalles cuál era la posibilidad constitucional y legal del congreso de la república para aprobar esa norma así no tuviera aval del gobierno. Mayoritariamente aprobamos en el senado esa norma, 2 billones en 3 años tendrán que pagar el sector financiero para financiar el gasto público y el déficit fiscal quedó en la ponencia.

Compañeros de la cámara, los temas de las proposiciones de ustedes, allá no llegaron unas proposiciones por ejemplo planteando que el sector agropecuario se quedaba por fuera el caucho, la guagua, el marañón se incluyó para que quedarán todos, ese estaba, si no que nos dijeron que en la cámara lo habían avalado, se aprobó. Desde la cámara nos dijeron que se excluyera a familias en acción. Lo de motos quedó como venía menos de 200 centímetros cúbicos, entonces también nos plantearon que se sacara pa que no hubiera duda de que terminaran con algún gravamen familias en acción. La cámara nos mandó una proposición que dice que las juntas de acción comunal ya no tendrán que hacer la declaración que hoy hacen así sea en ceros. Quedó aprobado, esa proposición de la cámara de representantes.

Compañeros, colegas y amigos, El texto que estudiamos hasta las 12 de la noche el día de ayer no solo recogió a las proposiciones del senado sino integralmente las proposiciones de la cámara de representantes en el respeto que nos merece esta Corporación, mi corporación, tener estando mis colegas de más de 8 años y es esta corporación la que si aprueba ese texto el día de ayer le dirá Colombia que aquí sale una ley de financiamiento que no graba los pobres, que no graba la clase media, que le prende a pagar más impuestos a los colombianos de mayores ingresos, a los que más ganan, y qué hace gusta una tasa adicional, unos puntos adicionales al sector financiero, que el año pasado pagando tasa del 40 creció 4 veces por encima del crecimiento de la economía colombiana, del PIB colombiano. Así que en las manos de ustedes está darle estas noticias al país y poder entregarle al gobierno una ley de financiamiento que aproximadamente generará un recargo de $8 billones de pesos, lo que va a impedir que el recorte sea tan grande frente a los 14 faltantes en el presupuesto de 2019. Muchísimas gracias y a su disposición para responder cualquier duda".

Esta fue la única explicación que se dio sobre las modificaciones aprobadas en el senado de la república el día anterior y que fueron aprobadas también por la cámara el día 19 de Diciembre de 2018, una explicación de 14 minutos sobre una ley que resultó teniendo un total de 122 artículos.

Como se mencionó anteriormente, la Corte precisó en la sentencia C-131/09 que la garantía de publicidad se puede subsanar con una suerte de explicación que dé cuenta clara y suficiente de los contenidos de lo que se está tratando, ante la ausencia del requisito formal del artículo 160. Sin embargo, la explicación que dio el senador, en este caso, a nuestro juicio, no bastaba para que los representantes conocieran el texto modificado en su integralidad.

La explicación que dio el senador no fue suficiente y no subsanó la falta de publicidad por escrito en las gacetas, puesto que hubo temas importantes que se quedaron sin discusión en la cámara y que variaban de la ponencia presentada a la corporación. Un ejemplo es el artículo 112, que establece que las IPS podrán, de ahora en adelante, deducir la totalidad de la cartera, y que se introdujo durante el trámite en el senado (no mencionado, como se aprecia, por el Senador expositor); el artículo 114, que establece que también son agentes de retención las personas exportadoras de servicios de entretenimiento para adultos a través del sistema Webcam; las modificaciones al artículo 77, numeral 5, inciso F, que trataba de los proyectos turísticos mencionados por el senador, pero que olvidó mencionar en su explicación la temporalidad de los beneficios, que sería de 20 años luego del otorgamiento de este. Este tipo de información, sumada a otras modificaciones muy importantes que se dieron en senado, (como el introducir un numeral en el artículo 76 del proyecto la inclusión de los rendimientos generados por los fondos de pensiones como proyectos de economía naranja), eran totalmente desconocidas por los senadores y dejaron de ser expuestas por el senador Barguil en su exposición. Esta explicación, por tanto, careció de suficiencia tal que los congresistas pudieran conocer la totalidad de los contenidos relevantes para poder dar un debate real. Por ello, y recordando la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional antes mencionada, este vicio de procedimiento se torna en un vicio sustantivo de la ley 1943 de 2018.

4. CONCLUSIONES.

El argumento conductor que sigue esta demanda es:

1. La constitución, en su artículo 157, establece el procedimiento a seguir para aprobar leyes
2. Una parte fundamental del procedimiento establecido son los debates en el congreso como garantía de democracia, participación y deliberación.
3. Si no se dan los debates, se viola el principio de consecutividad, pues existe un vicio procedimental de las normas ante la violación del artículo 157 constitucional.
4. La Corte ha establecido que la publicidad de lo que se vota es una característica esencial para que exista el debate
5. Por regla general del reglamento del congreso, específicamente el artículo 160 numeral 2 establece que las enmiendas a un proyecto de ley hay que presentarlas por escrito hasta el cierre de la discusión.
6. La Corte ha sostenido que la falta del escrito se puede subsanar ante una explicación clara, precisa y suficiente de los contenidos de la enmienda.
7. Los representantes el día 19 de Diciembre solo conocían la ponencia para debate en la plenaria de la cámara de representantes, pero no las modificaciones que se hicieron la noche del 18 en el senado de la república.
8. Existió una propuesta de adoptar lo que se había aprobado la noche anterior en el senado, pero como no estaba publicado por escrito, se pidió a un senador a que expusiera los contenidos de las modificaciones.
9. Luego de la explicación de dicho senador, y sin más debates o explicaciones, se procedió a votar la proposición de adoptar el proyecto en senado. Esta proposición fue aprobada, autorizando por consiguiente el texto que se convirtió en la ley 1943 de 2018.
10. Por lo desarrollado en la presente demanda, sostenemos que no existió una explicación clara, precisa y suficiente de los contenidos de las modificaciones que se hicieron en senado al proyecto de ley 197 de 2018.
11. Como no existió la publicación por escrito del texto que se propuso votar, ni la inexistencia de este escrito fue subsanada por la explicación del senador, se violó la publicidad de la norma
12. Al no haber publicidad, los congresistas no sabían que estaban votando.
13. Al no saber que estaban votando, no existió un debate real el día 19 de diciembre del texto aprobado, pues el conocimiento de lo sometido a votación es un requisito esencial para la existencia del debate.
14. Al no existir tercer debate, correspondiendo al debate en cámara de representantes, se violó la consecutividad, específicamente el numeral 3 del artículo 157 constitucional.
15. La inexistencia de los debates tiene trascendencia sustancial, pues no se discutieron modificaciones importantes, violando el principio democrático y la participación política en la negociación de la ley.
16. Al existir este vicio de forma (con trascendencia sustancial), la ley debe ser declarada inexequible por la Corte Constitucional.

5. PRETENSIÓN

Solicitamos a la honorable Corte Constitucional que proceda a declarar inexequible la totalidad de la ley 1943 de 2018 "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones".

6. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En virtud al artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Honorable Corte Constitucional es competente para conocer y estudiar la presente demanda de inconstitucionalidad.

7. NOTIFICACIONES

Recibimos notificaciones en la Carrera 7 No 46-78 (apto 401), ubicado en la ciudad de Bogotá, D.C., así como en los correos que aparecen al pie de nuestras firmas.

DANIEL ALBERTO LIBREROS CAICEDO
Cédula de ciudadanía 14.981.240 de Santiago de Cali
Correo electrónico: ladeudaeterna@gmail.com
Celular: 3108433051

DAVID CLEMENTE RETAMOSO CASTRILLÓN
Cédula de ciudadanía 1.016.104.820 de Bogotá
Correo electrónico: dcretamosoc@unal.edu.co
Celular: 3104767188

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en La Secretaría General de la Corte Constitucional, por Daniel Alberto Libreros Caicedo quien se identificó con la C.C. No. 14981240 de Cali y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 22 abril 2019

Quien Firma

Quien recibe=Secretaría General

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en La Secretaría General de la Corte Constitucional, por David Clemente Retamoso Castrillón quien se identificó con la C.C. No. 1016104820 de Bogotá y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 22 abril 2019

Quien Firma

Quien recibe=Secretaría General