

Sentencia C-015/16

Referencia: expediente D-10691

Demanda de inconstitucionalidad contra 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”*.

Actores: Fernando Araujo Rumié, Pierre Eugenio García, Ernesto Macías Tovar, Alfredo Ramos Maya e Iván Duque Márquez.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Estrada, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Fernando Araujo Rumié, Pierre Eugenio García, Ernesto Macías Tovar, Alfredo Ramos Maya e Iván Duque Márquez demandaron 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”*, cuya demanda fue radicada en esta Corporación con el número de expediente D-10691.

Mediante auto calendado el 21 de abril de 2015, el Despacho del Magistrado Sustanciador Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, admitió la demanda presentada.

A continuación se transcribe la ley acusada:

LEY 1739 DE 2014
(Diciembre 23)

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 CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

CAPÍTULO I
Impuesto a la Riqueza

Artículo 1°. *Adiciónese el artículo 292-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

"Artículo 292-2. Impuesto a la Riqueza - Sujetos Pasivos. *Por los años 2015, 2016, 2017 y 2018, créase un impuesto extraordinario denominado el Impuesto a la Riqueza a cargo de:*

- 1. Las personas naturales, las sucesiones ilíquidas, las personas jurídicas y sociedades de hecho, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.*
- 2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su riqueza poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.*
- 3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su riqueza poseída indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.*
- 4. Las sociedades y entidades extranjeras respecto de su riqueza poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.*
- 5. Las sociedades y entidades extranjeras respecto de su riqueza poseída indirectamente a través de sucursales o establecimientos permanentes en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.*
- 6. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su riqueza poseída en el país.*

Parágrafo 1°. *Para el caso de los contribuyentes del impuesto a la riqueza señalados en el numeral 3 y 5 del presente artículo, el deber*

formal de declarar estará en cabeza de la sucursal o del establecimiento permanente, según sea el caso.

Parágrafo 2°. *Para el caso de los sujetos pasivos del impuesto a la riqueza que sean personas jurídicas y sociedades de hecho, sean nacionales o extranjeras, el impuesto a la riqueza desaparece a partir del 1° de enero del año 2018 inclusive".*

Artículo 2°. *Adiciónese el artículo 293-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 293-2. No Contribuyentes del Impuesto a la Riqueza. *No son contribuyentes del Impuesto a la Riqueza de que trata el artículo 292-2 las personas naturales y las sociedades o entidades de que tratan los artículos 18, 18-1, el numeral 1 del artículo 19, los artículos 22, 23, 23-1, 23-2, así como las definidas en el numeral 11 del artículo 191 del Estatuto Tributario. Tampoco son contribuyentes del impuesto las entidades que se encuentren en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999, o acuerdo de reorganización de conformidad con la Ley 1116 de 2006 y las personas naturales que se encuentren sometidas al régimen de insolvencia.*

Parágrafo. *Cuando se decrete la disolución y liquidación de una sociedad con el propósito de defraudar a la administración tributaria o de manera abusiva como mecanismo para evitar ser contribuyente del Impuesto a la Riqueza, el o los socios o accionistas que hubieren realizado, participado o facilitado los actos de defraudación o abuso responderán solidariamente ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) por el impuesto, intereses y sanciones, de ser el caso, que la sociedad habría tenido que declarar, liquidar y pagar de no encontrarse en liquidación".*

Artículo 3°. *Adiciónese el artículo 294-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así:*

"Artículo 294-2. Hecho generador. *El Impuesto a la Riqueza se genera por la posesión de la misma al 1° de enero del año 2015, cuyo valor sea igual o superior a \$1.000 millones de pesos. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.*

Parágrafo. *Para determinar la sujeción pasiva a este impuesto, las sociedades que hayan llevado a cabo procesos de escisión y las resultantes de estos procesos, a partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 1° de enero de 2015, deberán sumar las riquezas*

poseídas por las sociedades escindidas y beneficiarias, a 1° de enero de 2015.

Para determinar la sujeción pasiva a este impuesto, las personas naturales o jurídicas que hayan constituido sociedades a partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 1° de enero de 2015, deberán sumar las riquezas poseídas por las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y por las sociedades constituidas a 1° de enero de 2015, teniendo en cuenta en este último caso la proporción en la que participan los socios en las sociedades así constituidas".

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 295-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 295-2. Base Gravable. La base gravable del impuesto a la riqueza es el valor del patrimonio bruto de las personas jurídicas y sociedades de hecho poseído a 1° de enero de 2015, 2016 y 2017 menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, y en el caso de personas naturales y sucesiones ilíquidas, el patrimonio bruto poseído por ellas a 1° de enero de 2015, 2016, 2017 y 2018 menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, determinados en ambos casos conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial que tengan al 1° de enero de 2015, 2016 y 2017 para los contribuyentes personas jurídicas y sociedades de hecho, y el que tengan a 1° de enero de 2015, 2016, 2017 y 2018 las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, los siguientes bienes:

1. En el caso de las personas naturales, las primeras 12.200 UVT del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación.
2. El valor patrimonial neto de las acciones, cuotas o partes de interés en sociedades nacionales poseídas directamente o a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, fondos de pensiones voluntarias, seguros de pensiones voluntarias o seguros de vida individual determinado conforme a las siguientes reglas: En el caso de acciones, cuotas o partes de interés de sociedades nacionales, poseídas a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, fondos de pensiones voluntarias, seguros de pensiones voluntarias o seguros de vida individual el valor patrimonial neto a excluir será el equivalente al porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total de patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva, del fondo de pensiones voluntarias, de la entidad aseguradora de vida, según sea el caso, en proporción a la participación del contribuyente.
3. El valor patrimonial neto de los bienes inmuebles de beneficio y uso público de las empresas públicas de transporte masivo de pasajeros, así como el valor patrimonial neto de los bancos de tierras que posean las empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria.

4. El valor patrimonial neto de los activos fijos inmuebles adquiridos y/o destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por las empresas públicas de acueducto y alcantarillado.
5. El valor de la reserva técnica de Fogafín y Fogacoop.
6. Respecto de los contribuyentes de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 292-2 del Estatuto Tributario que sean entidades financieras del exterior el valor de las operaciones activas de crédito realizadas con residentes fiscales colombianos o sociedades nacionales así como los rendimientos asociados a los mismos.
7. Respecto de los contribuyentes de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 292-2 del Estatuto Tributario, el valor de las operaciones de leasing internacional así como los rendimientos financieros que de ellas se deriven, cuyos objetos sean activos localizados en el territorio nacional.
8. En el caso de los extranjeros con residencia en el país por un término inferior a cinco (5) años, el valor total de su patrimonio líquido localizado en el exterior.
9. Los contribuyentes a que se refiere el numeral 4 del artículo 19 de este Estatuto, pueden excluir de su base el valor patrimonial de los aportes sociales realizados por sus asociados.

Parágrafo 1°. La base gravable, en el caso de las cajas de compensación, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, estará constituida por el valor del patrimonio bruto del contribuyente poseído a 1° de enero de 2015, a 1° de enero de 2016 y a 1° de enero de 2017 menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esas mismas fechas, siempre que, tanto el patrimonio bruto como las deudas, se encuentren vinculados a las actividades sobre las cuales tributan como contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.

Parágrafo 2°. Los valores patrimoniales que se pueden excluir de la base gravable del Impuesto a la Riqueza se determinarán de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto de los bienes que se excluyen de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1° de enero de 2015, a 1° de enero de 2016, a 1° de enero de 2017 en el caso de los contribuyentes personas jurídicas y sociedades de hecho, y el que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1° de enero de 2015, 1° de enero de 2016, 1° de enero de 2017 y 1° de enero de 2018 en el caso de los contribuyentes personas naturales y sucesiones ilíquidas.

Parágrafo 3°. Para efectos del numeral 2 del presente artículo, las sociedades fiduciarias, las sociedades administradoras de fondos de inversión colectiva o las sociedades administradoras de fondos de pensiones voluntarias, o las entidades aseguradoras de vida, según corresponda, certificarán junto con el valor patrimonial de los

derechos o participaciones, el porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total del patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva o del fondo de pensiones voluntarias o las entidades aseguradoras de vida, según sea el caso.

Parágrafo 4°. En caso de que la base gravable del impuesto a la riqueza determinada en cualquiera de los años 2016, 2017 y 2018, sea superior a aquella determinada en el año 2015, la base gravable para cualquiera de dichos años será la menor entre la base gravable determinada en el año 2015 incrementada en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara. Si la base gravable del impuesto a la riqueza determinada en cualquiera de los años 2016, 2017 y 2018, es inferior a aquella determinada en el año 2015, la base gravable para cada uno de los años será la mayor entre la base gravable determinada en el año 2015 disminuida en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara.

Parágrafo 5°. Los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que sean declarados en los periodos 2015, 2016 y 2017, según el caso, integrarán la base gravable del impuesto a la riqueza en el año en que se declaren. El aumento en la base gravable por este concepto no estará sujeto al límite superior de que trata el parágrafo 4° de este artículo.

Parágrafo 6°. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país y las sociedades y entidades extranjeras que tengan un establecimiento permanente o sucursal en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento o sucursal de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente o sucursal durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente o sucursal y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente o sucursal forma parte.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 296 - 2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 296-2. Tarifa. La tarifa del Impuesto a la Riqueza se determina con base en las siguientes tablas:

1. Para las personas jurídicas:

A. Para el año 2015:

TABLA IMPUESTO A LA RIQUEZA PERSONAS JURIDICAS AÑO 2015			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite Superior		
>0	<2.000.000.000	0.20%	(Base gravable) * 0,20%
>=2.000.000.000	<3.000.000.000	0.35%	((Base gravable - \$2.000.000.000) * 0,35 %) + \$4.000.000
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0.75%	((Base gravable - \$3.000.000.000) * 0,75 %) + \$7.500.000
>=5.000.000.000	En adelante	1.15%	((Base gravable - \$5.000.000.000) * 1,15 %) + \$22.500.000
El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.			

B. Para el año 2016:

TABLA IMPUESTO A LA RIQUEZA PERSONAS JURIDICAS AÑO 2016			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite Superior		
>0	<2.000.000.000	0.15%	(Base gravable) * 0,15%
>=2.000.000.000	<3.000.000.000	0.25%	((Base gravable - \$2.000.000.000)

			* 0,25 %) + \$3.000.000
$\geq 3.000.000.000$	$< 5.000.000.000$	0.50%	((Base gravable - \$3.000.000.000) * 0,50 %) + \$5.500.000
$\geq 5.000.000.000$	En adelante	1.00%	((Base gravable - \$5.000.000.000) * 1,00 %) + \$15.500.000
<i>El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (\geq) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.</i>			

C. Para el año 2017:

TABLA IMPUESTO A LA RIQUEZA PERSONAS JURIDICAS AÑO 2017			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite Superior		
> 0	$< 2.000.000.000$	0.05%	(Base gravable) * 0,05%
$\geq 2.000.000.000$	$< 3.000.000.000$	0.10%	((Base gravable - \$2.000.000.000) * 0,10 %) + \$1.000.000
$\geq 3.000.000.000$	$< 5.000.000.000$	0.20%	((Base gravable - \$3.000.000.000) * 0,20 %) + \$2.000.000
$\geq 5.000.000.000$	En adelante	0.40%	((Base gravable - \$5.000.000.000) * 0,40 %) + \$6.000.000
<i>El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (\geq) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.</i>			

2. Para las personas naturales:

TABLA IMPUESTO A LA RIQUEZA PERSONAS NATURALES			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite Superior		
>0	<2.000.000.000	0.125%	(Base gravable) * 0,125%
>=2.000.000.000	<3.000.000.000	0.35%	((Base gravable - \$2.000.000.000) * 0,35 %) + \$2.500.000
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0.75%	((Base gravable - \$3.000.000.000) * 0,75 %) + \$6.000.000
>=5.000.000.000	En adelante	1.50%	((Base gravable - \$5.000.000.000) * 1,50 %) + \$21.000.000

El símbolo de asterisco () se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.*

Artículo 6° Adiciónese el artículo 297-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 297-2. Causación. La obligación legal del impuesto a la riqueza se causa para los contribuyentes que sean personas jurídicas, el 1° de enero de 2015, el 1° de enero de 2016 y el 1° de enero de 2017.

Para los contribuyentes personas naturales, la obligación legal del impuesto a la riqueza se causa el 1° de enero de 2015, el 1° de enero de 2016, el 1° de enero de 2017 y el 1° de enero de 2018.

Parágrafo. Los momentos de causación aquí previstos también se aplicarán para los efectos contables incluida la conformación del balance separado, o individual, y del balance consolidado".

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 298-6 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 298-6. No deducibilidad del impuesto. En ningún caso el valor cancelado por concepto del Impuesto a la Riqueza ni su complementario de normalización tributaria serán deducibles o descontables en el impuesto sobre la renta y complementarios, ni en el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), ni podrán ser compensados con estos ni con otros impuestos".

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 298-7 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 298-7. Declaración y pago voluntarios. Quienes no estén obligados a declarar el Impuesto a la Riqueza de que trata el artículo 292-2 de este Estatuto podrán, libre y espontáneamente, liquidar y pagar el Impuesto a la Riqueza. Dicha declaración producirá efectos legales y no estará sometida a lo previsto en el artículo 594-2 del Estatuto Tributario".

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 298-8 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

"Artículo 298-8. El Impuesto a la Riqueza y su complementario de normalización tributaria se someten a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto".

Artículo 10. Los contribuyentes del impuesto a la riqueza podrán imputar este impuesto contra reservas patrimoniales sin afectar las utilidades del ejercicio, tanto en los balances separados o individuales, así como en los consolidados.

CAPÍTULO II

Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)

Artículo 11. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

"Artículo 22. Base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). La base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, se establecerá restando de los ingresos brutos susceptibles de incrementar el patrimonio realizados en el año gravable, las devoluciones rebajas y descuentos y de lo así obtenido se restarán los que correspondan a los ingresos no constitutivos de renta establecidos en los artículos 36, 36-1, 36-2, 36-3, 45, 46-1, 47, 48, 49, 51, 53 del Estatuto Tributario. De los ingresos netos así obtenidos, se restarán el total de los costos susceptibles de disminuir el impuesto sobre la renta de que trata el Libro I del Estatuto Tributario. También se restarán las deducciones de los artículos 107 a 117, 120 a 124, 126-1, 127-1, 145, 146, 148, 149, 159, 171, 174 y 176 del Estatuto Tributario, siempre que cumplan con los requisitos de los artículos 107 y 108 del Estatuto Tributario, así como las

correspondientes a la depreciación y amortización de inversiones previstas en los artículos 127, 128 a 131-1 y 134 a 144 del Estatuto Tributario. Estas deducciones se aplicarán con las limitaciones y restricciones de los artículos 118, 124-1, 124-2, 151 a 155 y 177 a 177-2 del Estatuto Tributario. A lo anterior se le permitirá restar las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina y las establecidas en los artículos 4° del Decreto número 841 de 1998, 135 de la Ley 100 de 1993, 16 de la Ley 546 de 1999 modificado por el artículo 81 de la Ley 964 de 2005, 56 de la Ley 546 de 1999. Para efectos de la determinación de la base mencionada en este artículo se excluirán las ganancias ocasionales de que tratan los artículos 300 a 305 del Estatuto Tributario.

Para todos los efectos, la base gravable del CREE no podrá ser inferior al 3% del patrimonio líquido del contribuyente en el último día del año gravable inmediatamente anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 189 y 193 del Estatuto Tributario.

Parágrafo transitorio. Para los periodos correspondientes a los cinco años gravables 2013 a 2017, se podrán restar de la base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), las rentas exentas de que trata el artículo 207-2, numeral 9 del Estatuto Tributario".

Artículo 12. Adiciónese el artículo 22-1 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

"Artículo 22-1. Rentas Brutas y Líquidas Especiales. Las rentas brutas especiales previstas en el Capítulo IV, del Título I del Libro primero del Estatuto Tributario, y las Rentas líquidas por recuperación de deducciones, señaladas en los artículos 195 a 199 del Estatuto Tributario serán aplicables para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)."

Artículo 13. Adiciónese el artículo 22-2 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

Artículo 22-2. Compensación de Pérdidas Fiscales. Las pérdidas fiscales en que incurran los contribuyentes del Impuesto Sobre la renta para la Equidad (CREE) a partir del año gravable 2015, podrán compensarse en este impuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del Estatuto Tributario Nacional".

Artículo 14. Adiciónese el artículo 22-3 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

"Artículo 22-3. Compensación de exceso de base mínima. El exceso de base mínima de Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) calculada de acuerdo con el inciso 2° del artículo 22 de esta ley sobre la base determinada conforme el inciso 1° del mismo artículo, que se genere a partir del periodo gravable 2015, podrá

compensarse con las rentas determinadas conforme al inciso 1° del artículo 22 citado dentro de los cinco (5) años siguientes, reajustado fiscalmente".

Artículo 15. Adiciónese el artículo 22-4 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

"Artículo 22-4. Remisión a las normas del impuesto sobre la renta. Para efectos del Impuesto Sobre la renta para la Equidad (CREE) será aplicable lo previsto en el Capítulo XI del Título I del Libro I, en el artículo 118-1 del Estatuto Tributario Nacional, y en las demás disposiciones previstas en el Impuesto sobre la Renta siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza de dicho impuesto".

Artículo 16. Adiciónese el artículo 22-5 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

"Artículo 22-5. Descuento por impuestos pagados en el exterior. Las sociedades y entidades nacionales que sean contribuyentes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y su sobretasa, cuando sea el caso, y que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y su sobretasa, cuando sea el caso, el impuesto sobre la renta pagado en el país de origen, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas el siguiente valor:

$$\text{Descuento} = \left(\frac{\text{TRyC}}{\text{TRyC} + \text{TCREE} + \text{STCREE}} \right) * \text{ImpExt}$$

Donde:

- TRyC es la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- TCREE es la tarifa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- STCREE es la tarifa de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la Equidad (CREE) aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- ImpExt es el impuesto sobre la renta pagado en el extranjero, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas.

El valor del descuento en ningún caso podrá exceder el monto del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y su sobretasa, de ser el caso, que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas rentas.

Cuando se trate de dividendos o participaciones provenientes de sociedades domiciliadas en el exterior, habrá lugar a un descuento tributario en el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y su sobretasa, de ser el caso, por los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, de la siguiente forma:

a) El valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones por la tarifa del impuesto sobre la renta a la que hayan estado sometidas las utilidades que los generaron multiplicado por la proporción de que trata el literal h) de este inciso;

b) Cuando la sociedad que reparte los dividendos o participaciones gravados en Colombia haya recibido a su vez dividendos o participaciones de otras sociedades, ubicadas en la misma o en otras jurisdicciones, el valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones percibidos por el contribuyente nacional, por la tarifa a la que hayan estado sometidas las utilidades que los generaron multiplicado por la proporción de que trata el literal h) de este inciso;

c) Para tener derecho al descuento a que se refiere el literal a) del presente artículo, el contribuyente nacional debe poseer una participación directa en el capital de la sociedad de la cual recibe los dividendos o participaciones (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Para el caso del literal b), el contribuyente nacional deberá poseer indirectamente una participación en el capital de la subsidiaria o subsidiarias (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Las participaciones directas e indirectas señaladas en el presente literal deben corresponder a inversiones que constituyan activos fijos para el contribuyente en Colombia, en todo caso haber sido poseídas por un periodo no inferior a dos años;

d) Cuando los dividendos o participaciones percibidas por el contribuyente nacional hayan estado gravados en el país de origen el descuento se incrementará en el monto que resulte de multiplicar tal gravamen por la proporción de que trata el literal h) de este inciso;

e) En ningún caso el descuento a que se refiere este inciso, podrá exceder el monto del Impuesto de Renta para la Equidad (CREE) y su sobretasa, de ser el caso, generado en Colombia por tales dividendos;

f) Para tener derecho al descuento a que se refieren los literales a), b) y d), el contribuyente deberá probar el pago en cada jurisdicción aportando certificado fiscal del pago del impuesto expedido por la autoridad tributaria respectiva o en su defecto con prueba idónea;

g) Las reglas aquí previstas para el descuento tributario relacionado con dividendos o participaciones provenientes del exterior serán aplicables a los dividendos o participaciones que se perciban a partir de 1° de enero de 2015, cualquiera que sea el periodo o

ejercicio financiero a que correspondan las utilidades que los generaron;

h) La proporción aplicable al descuento del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y su sobretasa es la siguiente:

$$\text{Proporción Aplicable} = \left(\frac{\text{TCREE} + \text{STCREE}}{\text{TRyC} + \text{TCREE} + \text{STCREE}} \right)$$

Donde:

– TRyC es la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.

– TCREE es la tarifa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.

– STCREE es la tarifa de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la Equidad CREE aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.

Parágrafo 1°. El impuesto sobre la renta pagado en el exterior, podrá ser tratado como descuento en el año gravable en el cual se haya realizado el pago o en cualquiera de los cuatro (4) periodos gravables siguientes. En todo caso, el exceso de impuesto descontable que se trate como descuento en cualquiera de los cuatro (4) periodos gravables siguientes tiene como límite el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y su sobretasa generado en Colombia sobre las rentas que dieron origen a dicho descuento y no podrá acumularse con el exceso de impuestos descontables originados en otras rentas gravadas en Colombia en distintos periodos.

Parágrafo 2°. El monto del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), y su sobretasa, después de restar el descuento por impuestos pagados en el exterior de que aquí se trata, no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento 75% del importe del impuesto y su sobretasa liquidado sobre la base presuntiva del tres por ciento (3%) del patrimonio líquido del contribuyente en el último día del año inmediatamente anterior, a que se refiere el inciso 2° del artículo 22 de la presente ley".

Artículo 17. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

"**Artículo 23.** La tarifa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, será del ocho por ciento (8%).

Parágrafo. A partir del periodo gravable 2016, la tarifa será del nueve por ciento (9%).

Parágrafo Transitorio. Para los años 2013, 2014 y 2015 la tarifa del CREE será del nueve (9%). Este punto adicional se aplicará de

acuerdo con la distribución que se hará en el párrafo transitorio del siguiente artículo".

Artículo 18. *Derogado tácitamente por el art. 136, Ley 1753 de 2015. Adiciónese un cuarto inciso al artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:*

"A partir del periodo gravable 2016, del nueve por ciento (9%) de la tarifa del impuesto al que se refiere el inciso 2° del artículo 23 de la presente ley, un punto se distribuirá así: 0.4 punto se destinará a financiar programas de atención a la primera infancia, y 0.6 punto a financiar las instituciones de educación superior públicas, créditos beca a través del Icetex, y mejoramiento de la calidad de la educación superior. Los recursos de que trata este inciso serán presupuestados en la sección del Ministerio de Educación Nacional; el Gobierno nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de estos recursos".

Artículo 19. *Adiciónese el inciso 3° al artículo 25 de la Ley 1607 de 2012, la cual quedará así:*

"Los consorcios y uniones temporales empleadores en los cuales la totalidad de sus miembros estén exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de acuerdo con los incisos anteriores y estén exonerados del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de acuerdo con el inciso anterior o con el párrafo 4° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, estarán exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Sena y el ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes".

Artículo 20. *Adiciónese el artículo 26-1 a la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:*

Artículo 26-1. Prohibición de la compensación del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). *En ningún caso el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), ni su sobretasa, podrá ser compensado con saldos a favor por concepto de otros impuestos, que hayan sido liquidados en las declaraciones tributarias por los contribuyentes. Del mismo modo, los saldos a favor que se liquiden en las declaraciones del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, y su sobretasa, no podrán compensarse con deudas por concepto de otros impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones".*

CAPÍTULO III

Sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)

Artículo 21. Sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). Créase por los periodos gravables 2015, 2016, 2017 y 2018 la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), a cargo de los contribuyentes señalados en el artículo 20 de la Ley 1607 de 2012.

Parágrafo. Corregido por el art. 1, Decreto Nacional 1050 de 2015. No serán sujetos pasivos de esta sobretasa al impuesto sobre la renta para la actividad CREE, los usuarios calificados y autorizados para operar en las zonas francas costa afuera.

Artículo 22. Tarifa de la sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). La sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) será la resultante de aplicar la correspondiente tabla según cada periodo gravable, a la base determinada de conformidad con el artículo 22 y siguientes de la Ley 1607 de 2012 o la que lo modifique o sustituya:

a) Para el periodo gravable 2015:

TABLA SOBRETASA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE AÑO 2015			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	SOBRETASA
Límite inferior	Límite Superior		
0	<800.000.000	0.0%	(Base gravable) * 0%
>=800.000.000	En adelante	5.0%	(Base gravable - \$800.000.000) * 5,0 %

El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.

b) Para el periodo gravable 2016:

TABLA SOBRETASA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE AÑO 2016			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	SOBRETASA
Límite inferior	Límite Superior		
0	<800.000.000	0.0%	(Base gravable) * 0%

$\geq 800.000.000$	<i>En adelante</i>	6.0%	(Base gravable - \$800.000.000) * 6,0 %
--------------------	--------------------	------	--

El símbolo de asterisco () se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.*

c) Para el periodo gravable 2017:

TABLA SOBRETASA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE AÑO 2017

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	SOBRETASA
Límite inferior	Límite Superior		
0	$< 800.000.000$	0.0%	(Base gravable) * 0%
$\geq 800.000.000$	<i>En adelante</i>	8.0%	(Base gravable - \$800.000.000) * 8,0 %

El símbolo de asterisco () se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.*

d) Para el periodo gravable 2018:

TABLA SOBRETASA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE AÑO 2018

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	SOBRETASA
Límite inferior	Límite Superior		
0	$< 800.000.000$	0.0%	(Base gravable) * 0%
$\geq 800.000.000$	<i>En adelante</i>	9.0%	(Base gravable - \$800.000.000) * 9,0 %

El símbolo de asterisco () se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que. El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.*

La sobretasa en este artículo está sujeta, para los periodos gravables 2015, 2016, 2017 y 2018, a un anticipo del 100% del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del Impuesto sobre la

Renta para la Equidad (CREE) sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) deberá pagarse en dos cuotas anuales en los plazos fije el reglamento.

Artículo 23. No destinación específica. *La sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) no tiene destinación específica. Los recursos que se recauden por este tributo no estarán sometidos al régimen previsto en los artículos 24 y 28 de la Ley 1607 de 2012, no formarán parte del Fondo Especial sin personería Fondo CREE, y harán unidad de caja con los demás ingresos corrientes de la Nación, de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

Artículo 24. Reglas aplicables. *La sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y su anticipo, además de someterse a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, se someterá a las reglas previstas para el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) relacionadas con su determinación, declaración, pago y sistema de retención en la fuente.*

CAPÍTULO IV **Impuesto sobre la Renta**

Artículo 25. *Adiciónese el párrafo 2° al artículo 10 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Párrafo 2°. *No serán residentes fiscales, los nacionales que cumplan con alguno de los literales del numeral 3, pero que reúnan una de las siguientes condiciones:*

- 1. Que el cincuenta por ciento (50%) o más de sus ingresos anuales tengan su fuente en la jurisdicción en la cual tengan su domicilio.*
- 2. Que el cincuenta por ciento (50%) o más de sus activos se encuentren localizados en la jurisdicción en la cual tengan su domicilio.*

El Gobierno nacional determinará la forma en la que las personas a las que se refiere el presente párrafo podrán acreditar lo aquí dispuesto".

Artículo 26. *Adiciónese el párrafo 4° al artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Párrafo 4°. *La exención prevista en el numeral 10 procede también para las personas naturales clasificadas en la categoría de empleados cuyos pagos o abonos en cuenta no provengan de una relación laboral, o legal y reglamentaria, de conformidad con lo previsto en los artículos 329 y 383 del Estatuto Tributario. Estos contribuyentes no podrán solicitar el reconocimiento fiscal de costos*

y gastos distintos de los permitidos a los trabajadores asalariados involucrados en la prestación de servicios personales o de la realización de actividades económicas por cuenta y riesgo del contratante. Lo anterior no modificará el régimen del impuesto sobre las ventas aplicable a las personas naturales de que trata el presente párrafo, ni afectará el derecho al descuento del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de bienes corporales muebles y servicios, en los términos del artículo 488 del Estatuto Tributario, siempre y cuando se destinen a las operaciones gravadas con el impuesto sobre las ventas".

NOTA: La expresión subrayada fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-668 de 2015.

Artículo 27. Adiciónese el numeral 12 al artículo 207-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"12. El pago del principal, intereses, comisiones, y demás rendimientos financieros tales como descuentos, beneficios, ganancias, utilidades y en general, lo correspondiente a rendimientos de capital o a diferencias entre valor presente y valor futuro relacionados con operaciones de crédito, aseguramiento, reaseguramiento y demás actividades financieras efectuadas en el país por parte de entidades gubernamentales de carácter financiero y de cooperación para el desarrollo pertenecientes a países con los cuales Colombia haya suscrito un acuerdo específico de cooperación en dichas materias".

Artículo 28. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Parágrafo Transitorio. Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones especiales de este Estatuto, las rentas obtenidas por las sociedades y entidades extranjeras, que no sean atribuibles a una sucursal o establecimiento permanente de dichas sociedades o entidades extranjeras, por los años fiscales del 2015 al 2018, estarán sometidas a las siguientes tarifas:

AÑO	TARIFA
2015	39%
2016	40%
2017	42%
2018	43%

Artículo 29*. Modifíquese el artículo 254 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 254. Descuento por impuestos pagados en el exterior. Las personas naturales residentes en el país y las sociedades y entidades nacionales, que sean contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta y complementarios, el impuesto sobre la renta pagado en el país de origen, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas el siguiente valor:

$$\text{Descuento} = \left(\frac{\text{TCREE} + \text{STCREE}}{\text{TRyC} + \text{TCREE} + \text{STCREE}} \right) * \text{ImpEx}$$

Donde:

- TRyC es la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- TCREE es la tarifa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- STCREE es la tarifa de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la Equidad CREE aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- ImpExt es el impuesto sobre la renta pagado en el extranjero, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas.

El valor del descuento en ningún caso podrá exceder el monto del impuesto sobre la renta y complementarios que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas rentas.

Cuando se trate de dividendos o participaciones provenientes de sociedades domiciliadas en el exterior, habrá lugar a un descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios por los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, de la siguiente forma:

- a) El valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones por la tarifa del impuesto sobre la renta a la que hayan estado sometidas las utilidades que los generaron multiplicado por la proporción de que trata el literal h) de este inciso;
- b) Cuando la sociedad que reparte los dividendos o participaciones gravados en Colombia haya recibido a su vez dividendos o participaciones de otras sociedades, ubicadas en la misma o en otras jurisdicciones, el valor del descuento equivale al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones percibidos por el contribuyente nacional, por la tarifa a la que hayan estado sometidas las utilidades que los generaron multiplicado por la proporción de que trata el literal h) de este inciso;

- c) Para tener derecho al descuento a que se refiere el literal a) del presente artículo, el contribuyente nacional debe poseer una participación directa en el capital de la sociedad de la cual recibe los dividendos o participaciones (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Para el caso del literal b), el contribuyente nacional deberá poseer indirectamente una participación en el capital de la subsidiaria o subsidiarias (excluyendo las acciones o participaciones sin derecho a voto). Las participaciones directas e indirectas señaladas en el presente literal deben corresponder a inversiones que constituyan activos fijos para el contribuyente en Colombia, en todo caso haber sido poseídas por un periodo no inferior a dos años;
- d) Cuando los dividendos o participaciones percibidas por el contribuyente nacional hayan estado gravado en el país de origen el descuento se incrementará en el monto que resulte de multiplicar tal gravamen por la proporción de que trata el literal h) de este inciso;
- e) En ningún caso el descuento a que se refiere este inciso podrá exceder el monto del impuesto de renta y complementarios, generado en Colombia por tales dividendos;
- f) Para tener derecho al descuento a que se refieren los literales a), b) y d), el contribuyente deberá probar el pago en cada jurisdicción aportando certificado fiscal del pago del impuesto expedido por la autoridad tributaria respectiva o en su defecto con prueba idónea;
- g) Las reglas aquí previstas para el descuento tributario relacionado con dividendos o participaciones provenientes del exterior serán aplicables a los dividendos o participaciones que se perciban a partir de 1° de enero de 2015, cualquiera que sea el periodo o ejercicio financiero a que correspondan las utilidades que los generaron;
- h) La proporción aplicable al descuento del impuesto sobre la renta y complementarios es la siguiente:

$$\text{Proporción Aplicable} = \left(\frac{\text{TRyC}}{\text{TRyC} + \text{TCREE} + \text{STCREE}} \right)$$

Donde:

- TRyC es la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- TCREE es la tarifa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- STCREE es la tarifa de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la Equidad CREE aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.

Parágrafo 1°. El impuesto sobre la renta pagado en el exterior, podrá ser tratado como descuento en el año gravable en el cual se haya realizado el pago o en cualquiera de los cuatro (4) periodos

gravables siguientes sin perjuicio de lo previsto en el artículo 259 de este Estatuto. En todo caso, el exceso de impuesto descontable que se trate como descuento en cualquiera de los cuatro (4) periodos gravables siguientes tiene como límite el impuesto sobre la renta y complementarios generado en Colombia sobre las rentas que dieron origen a dicho descuento y no podrá acumularse con el exceso de impuestos descontables originados en otras rentas gravadas en Colombia en distintos periodos.

Parágrafo Transitorio. El descuento tributario relacionado con dividendos o participaciones provenientes del exterior que fueron percibidas con anterioridad a 1° de enero de 2015 continuará rigiéndose por lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 1607 de 2012".

Artículo 30. Modifíquese el inciso 2° del artículo 261 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Inciso 2°. Para los contribuyentes con residencia o domicilio en Colombia, excepto las sucursales de sociedades extranjeras y los establecimientos permanentes, el patrimonio bruto incluye los bienes poseídos en el exterior. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que tengan residencia en el país, y las sucesiones ilíquidas de causantes con residencia en el país en el momento de su muerte, incluirán tales bienes a partir del año gravable en que adquieran la residencia fiscal en Colombia".

Artículo 31. Corregido por el art. 2, Decreto Nacional 1050 de 2015. Adiciónense los parágrafos 4° y 5° al artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 4°. No se entenderá que existe sede efectiva de administración en Colombia para las sociedades o entidades del exterior que hayan emitido bonos o acciones de cualquier tipo en la Bolsa de Valores de Colombia y/o en una bolsa de reconocida idoneidad internacional, de acuerdo con resolución que expida la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Esta disposición aplica igualmente a las subordinadas –filiales o subsidiarias– de la sociedad o entidad que cumpla con el supuesto a que se refiere el presente inciso, para lo cual la filial o subsidiaria deberá estar consolidada a nivel contable en los estados financieros consolidados de la sociedad o entidad emisora en Bolsa. Las entidades subordinadas a las cuales aplica este parágrafo podrán optar por recibir el tratamiento de sociedad nacional, siempre y cuando no estén en el supuesto mencionado en el parágrafo siguiente.

Parágrafo 5°. No se entenderá que existe sede efectiva de administración en el territorio nacional para las sociedades o entidades del exterior cuyos ingresos de fuente de la jurisdicción donde esté constituida la sociedad o entidad del exterior sean iguales superiores al ochenta por ciento (80%) de sus ingresos

totales. Para la determinación de porcentaje anterior, dentro de los ingresos totales generados en el exterior, no se tendrán en cuenta las rentas pasivas, tales como las provenientes de intereses o de regalías provenientes de la explotación de intangibles. Igualmente, se considerarán rentas pasivas los ingresos por concepto de dividendos o participaciones obtenidos directamente o por intermedio de filiales, cuando los mismos provengan de sociedades sobre las cuales se tenga una participación, bien sea directamente o por intermedio de sus subordinadas, igual o inferior al veinticinco por ciento (25%) del capital. Los ingresos a tener en cuenta serán los determinados conforme con los principios de contabilidad generalmente aceptados".

Artículo 32. *Modifíquese el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 158-1. Deducción por inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación. *Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología e Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante documento Conpes, tendrán derecho a deducir de su renta, el ciento setenta y cinco por ciento (175%) del valor invertido en dichos proyectos en el periodo gravable en que se realizó la inversión. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.*

Las inversiones o donaciones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de Investigadores, Grupos o Centros de Investigación, Desarrollo Tecnológico o Innovación o directamente en Unidades de Investigación, Desarrollo Tecnológico o Innovación de Empresas, registrados y reconocidos por Colciencias. Igualmente, a través de programas creados por las instituciones de educación superior aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, que sean entidades sin ánimo de lucro y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas a los que hace referencia el presente artículo.

Los proyectos calificados como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación previstos en el presente artículo incluyen además la vinculación de nuevo personal calificado y acreditado de nivel de formación técnica profesional, tecnológica, profesional, maestría o doctorado a Centros o Grupos de Investigación o Innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el

Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

Parágrafo 1°. *Los contribuyentes podrán optar por la alternativa de deducir el ciento setenta y cinco por ciento (175%) del valor de las donaciones efectuadas a centros o grupos a que se refiere este artículo, siempre y cuando se destinen exclusivamente a proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología e Innovación como de investigación o desarrollo tecnológico o innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante un documento Conpes. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la donación. Serán igualmente exigibles para la deducción de donaciones los demás requisitos establecidos en los artículos 125-1, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario.*

Parágrafo 2°. *Para que proceda la deducción de que trata el presente artículo y el parágrafo 1°, al calificar el proyecto se deberá tener en cuenta criterios de impacto ambiental. En ningún caso el contribuyente podrá deducir simultáneamente de su renta bruta, el valor de las inversiones y donaciones de que trata el presente artículo.*

Parágrafo 3°. *El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación definirá anualmente un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo, así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año.*

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el contribuyente podrá solicitar al CNBT la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y la conveniencia del mismo. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este inciso se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CNBT establezca un monto superior al mismo para dicho año.

Parágrafo 4°. *Cuando el beneficio supere el valor máximo deducible en el año en que se realizó la inversión o la donación, el exceso podrá solicitarse en los años siguientes hasta agotarse, aplicando el*

límite del cuarenta por ciento (40%) a que se refieren el inciso 1° y el parágrafo 1° del presente artículo.

Parágrafo 5°. *La deducción de que trata el artículo 158-1 excluye la aplicación de la depreciación o la amortización de activos o la deducción del personal a través de los costos de producción o de los gastos operativos. Así mismo, no serán objeto de esta deducción los gastos con cargo a los recursos no constitutivos de renta o ganancia ocasional.*

Parágrafo 6°. *La utilización de esta deducción no genera utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas.*

Parágrafo 7°. *El Documento Conpes previsto en este artículo deberá expedirse en un término de 4 meses, contados a partir de la entrada en vigencia la presente ley".*

Artículo 33. *Modifíquese el artículo 334 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 334. Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) de empleados. *El Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) es un sistema de determinación simplificado del Impuesto sobre la Renta y complementarios, aplicable únicamente a personas naturales residentes en el país, clasificadas en la categoría de empleado, que en el respectivo año o periodo gravable hayan obtenido ingresos brutos inferiores a 2.800 Unidades de Valor Tributario (UVT), y hayan poseído un patrimonio líquido inferior a 12.000 Unidades de Valor Tributario (UVT), el cual es calculado sobre la renta gravable alternativa determinada de conformidad con el sistema del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN). A la Renta Gravable Alternativa se le aplica la tarifa que corresponda en la siguiente tabla:*

Renta gravable alternativa anual desde (en UVT)	IMAS (en UVT)	Renta gravable alternativa anual desde (en UVT)	IMAS (en UVT)
1.548	1,08	2.199	20,92
1.588	1,10	2.281	29,98
1.629	1,13	2.362	39,03
1.670	1,16	2.443	48,08
1.710	1,19	2.525	57,14
1.751	2,43	2.606	66,19

1.792	2,48	2.688	75,24
1.833	2,54	2.769	84,30
1.873	4,85		
1.914	4,96		
1.955	5,06		
1.996	8,60		
2.036	8,89		
2.118	14,02		

Parágrafo. Para el periodo gravable 2014, el artículo 334 del Estatuto Tributario será aplicable en las condiciones establecidas en la Ley 1607 de 2012 en relación con la tabla de tarifas, el tope máximo de renta alternativa gravable para acceder al IMAS y demás condiciones establecidas para acceder al sistema de determinación simplificado.

Artículo 34. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Parágrafo 3°. Para los efectos del cálculo del Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado (IMAS), una persona natural residente en el país se clasifica como trabajador por cuenta propia si en el respectivo año gravable cumple la totalidad de las siguientes condiciones:

1. Sus ingresos provienen, en una proporción igual o superior a un ochenta por ciento (80%), de la realización de solo una de las actividades económicas señaladas en el artículo 340 del Estatuto Tributario.
 2. Desarrolla la actividad por su cuenta y riesgo.
 3. Su Renta Gravable Alternativa (RGA) es inferior a veintisiete mil (27.000) Unidades de Valor Tributario (UVT).
 4. El patrimonio líquido declarado en el periodo gravable anterior es inferior a doce mil (12.000) Unidades de Valor Tributario (UVT).
- Para efectos de establecer si una persona natural residente en el país clasifica en la categoría tributaria de trabajador por cuenta propia, las actividades económicas a que se refiere el artículo 340 del Estatuto Tributario se homologarán a los códigos que correspondan a la misma actividad en la Resolución número 000139 de 2012 o las que la adicionen, sustituyan o modifiquen".

CAPÍTULO V

Mecanismos de lucha contra la evasión Impuesto Complementario de Normalización Tributaria al Impuesto a la Riqueza

Artículo 35. Impuesto complementario de normalización tributaria - Sujetos Pasivos. Reglamentado por el Decreto Nacional 1123 de 2015. Créase por los años 2015, 2016 y 2017 el impuesto complementario de normalización tributaria como un impuesto complementario al Impuesto a la Riqueza, el cual estará a cargo de los contribuyentes del Impuesto a la Riqueza y los declarantes voluntarios de dicho impuesto a los que se refiere el artículo 298-7 del Estatuto Tributario que tengan activos omitidos. Este impuesto complementario se declarará, liquidará y pagará en la declaración del Impuesto a la Riqueza.

Parágrafo. Los activos sometidos al impuesto complementario de normalización tributaria que hayan estado gravados en un periodo, no lo estarán en los periodos subsiguientes. En consecuencia, los contribuyentes del Impuesto a la Riqueza y los declarantes voluntarios de dicho impuesto que no tengan activos omitidos en cualquiera de las fechas de causación, no serán sujetos pasivos del impuesto complementario de normalización tributaria.

NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-551 de 2015.

Artículo 36. Hecho generador. El impuesto complementario de normalización tributaria se causa por la posesión de activos omitidos y pasivos inexistentes a 1° de enero de 2015, 2016 y, 2017, respectivamente.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende por activos omitidos aquellos que no fueron incluidos en las declaraciones de impuestos nacionales existiendo la obligación legal de hacerlo. Se entiende por pasivo inexistente, el declarado en las declaraciones de impuestos nacionales con el único fin de aminorar o disminuir la carga tributaria a cargo del contribuyente.

Parágrafo 2°. Los activos sometidos al impuesto complementario de normalización tributaria que hayan estado gravados en un período, no lo estarán en los períodos subsiguientes. En consecuencia, los contribuyentes del Impuesto a la Riqueza y los declarantes voluntarios de dicho impuesto que no tengan activos omitidos en cualquiera de las fechas de causación, no serán sujetos pasivos del impuesto complementario de normalización tributaria.

NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-551 de 2015.

Artículo 37. Base gravable. La base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor patrimonial de los activos omitidos determinado conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario o el

autoavalúo que establezca el contribuyente, el cual deberá corresponder, como mínimo, al valor patrimonial de los activos omitidos determinado conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario.

La base gravable de los bienes que son objetos del impuesto complementario de normalización tributaria será considerada como el precio de adquisición de dichos bienes para efectos de determinar su costo fiscal.

Parágrafo. *Para efectos de este artículo, los derechos en fundaciones de interés privado del exterior, trusts o cualquier otro negocio fiduciario del exterior se asimilan derechos fiduciarios poseídos en Colombia. En consecuencia, su valor patrimonial se determinará con base en el artículo 271-1 del Estatuto Tributario.*

NOTA: *Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-551 de 2015.*

Artículo 38. Tarifa. *La tarifa del impuesto complementario de normalización tributaria será la siguiente:*

Año	Tarifa
2015	10,0%
2016	11,5%
2017	13,0%

Artículo 39. *No habrá lugar a la comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por concepto de declaración de activos omitidos. Los activos del contribuyente que sean objeto del impuesto complementario de normalización tributaria deberán incluirse para efectos patrimoniales en la declaración del Impuesto sobre la Renta y Complementarios y del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) del año gravable en que se declare el impuesto complementario de normalización tributaria y de los años siguientes cuando haya lugar a ello y dejarán de considerarse activos omitidos. El incremento patrimonial que pueda generarse por concepto de lo dispuesto en esta norma no dará lugar a la determinación de renta gravable por el sistema de comparación patrimonial, ni generará renta líquida gravable por activos omitidos en el año en que se declaren ni en los años anteriores respecto de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y Complementarios y del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). Esta inclusión no generará sanción alguna en el impuesto sobre la renta y complementarios. Tampoco afectará la determinación del impuesto a la riqueza de los periodos gravables anteriores.*

Parágrafo 1°. *El registro extemporáneo ante el Banco de la República de las inversiones financieras y en activos en el exterior y*

sus movimientos de que trata el Régimen de Cambios Internacionales expedido por la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de los literales h) e i) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 y de la inversión de capital colombiano en el exterior y sus movimientos, de que trata el régimen de inversiones internacionales expedido por el Gobierno nacional en ejercicio del artículo 15 de la Ley 9 de 1991, objeto del impuesto complementario de normalización tributaria, no generará infracción cambiaria. Para efectos de lo anterior, en la presentación de la solicitud de registro ante el Banco de la República de dichos activos se deberá indicar el número de radicación o de autoadhesivo de la declaración tributaria del impuesto a la riqueza en la que fueron incluidos.

Parágrafo 2°. *Los activos del contribuyente que sean objeto del impuesto complementario de normalización tributaria integrarán la base gravable del impuesto a la riqueza del año gravable en que se declare el impuesto complementario de normalización tributaria y de los años siguientes cuando haya lugar a ello.*

NOTA: *Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-551 de 2015.*

Artículo 40. No legalización. *La normalización tributaria de los activos a la que se refiere la presente ley no implica la legalización de los activos cuyo origen fuere ilícito o estuvieren relacionados, directa o indirectamente, con el lavado de activos o la financiación del terrorismo.*

Artículo 41. *Corregido por el art. 3, Decreto Nacional 1050 de 2015. Adiciónese un inciso al artículo 239-1 del Estatuto Tributario: "A partir del periodo gravable 2018, la sanción por inexactitud a que se refieren los incisos segundo y tercero de este artículo, será equivalente al doscientos (200%) del mayor valor del impuesto a cargo determinado".*

Declaración Anual de Activos en el Exterior

Artículo 42. *Adiciónese el numeral 5 al artículo 574 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

"5°. Declaración anual de activos en el exterior".

Declaración Anual de Activos en el Exterior

(Sic) Artículo 42. Adiciónese el numeral 5 al artículo 574 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

"5°. Declaración anual de activos en el exterior".

Artículo 43. *Adiciónese el artículo 607 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 607. Contenido de la declaración anual de activos en el exterior. A partir del año gravable 2015, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto

respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior cuyo contenido será el siguiente:

- 1. El formulario que para el efecto ordene la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debidamente diligenciado.*
- 2. La información necesaria para la identificación del contribuyente.*
- 3. La discriminación, el valor patrimonial, la jurisdicción donde estén localizados, la naturaleza y el tipo de todos los activos poseídos a 1° de enero de cada año cuyo valor patrimonial sea superior a 3580 UVT.*
- 4. Los activos poseídos a 1° de enero de cada año que no cumplan con el límite señalado en el numeral anterior, deberán declararse de manera agregada de acuerdo con la jurisdicción donde estén localizados, por su valor patrimonial.*
- 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar".*

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano

Artículo 44. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano. *Créase una Comisión de Expertos ad honórem para estudiar, entre otros, el Régimen Tributario Especial del Impuesto sobre la Renta y Complementarios aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, los beneficios tributarios existentes y las razones que los justifican, el régimen del impuesto sobre las ventas y el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales y a hacer el sistema tributario colombiano más equitativo y eficiente. Para estos efectos, la Comisión podrá estudiar materias y realizar propuestas diferentes a las estrictamente tributarias, y convocar expertos de dichas materias, en calidad de invitados.*

La Comisión se conformará a más tardar, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, será presidida por el Director General de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o su delegado y deberá entregar sus propuestas al Ministro de Hacienda y Crédito Público máximo en diez (10) meses contados a partir de su conformación, quien a su vez presentará informes trimestrales a las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

El Gobierno Nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento.

CAPÍTULO VI

Gravamen a los Movimientos Financieros

Artículo 45. *Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 872. *Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).*

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

– Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2019.

– Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2020.

– Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2021.

Parágrafo. *A partir del 1° de enero de 2022 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".*

Artículo 46. *Adiciónese el numeral 28 al artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"28. *Los depósitos a la vista que constituyan las sociedades especializadas en depósitos electrónicos de que trata el artículo 1° de la Ley 1735 de 2014 en otras entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

La disposición de recursos desde estos depósitos para el pago a terceros por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones se encuentran sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros.

Para efectos de esta exención, las sociedades especializadas en depósitos electrónicos de que trata el artículo 1° de la Ley 1735 de 2014 deberán marcar como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros máximo una cuenta corriente o de ahorros por entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia destinada única y exclusivamente a la gestión de los recursos que están autorizadas a captar".

Artículo 47. *Modifícase el numeral 1 y el párrafo 4° del artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:*

"1. *Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro, los depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas por entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente, que no excedan mensualmente de trescientos cincuenta (350) UVT, para lo cual el titular de la cuenta o de la tarjeta prepago deberá indicar ante la respectiva entidad financiera o cooperativa financiera, que dicha cuenta, depósito o tarjeta prepago será la única beneficiada con la exención. La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros, depósito electrónico o tarjeta prepago por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros, depósito electrónico y*

tarjeta prepago en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir una sola cuenta, depósito electrónico o tarjeta prepago sobre la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento o entidad financiera".

"Parágrafo 4°. *En el caso de las cuentas o productos establecidos en los numerales 25 y 27 de este artículo, el beneficio de la exención aplicará únicamente en el caso de que pertenezca a un único y mismo titular que sea una persona natural, en retiros hasta por sesenta y cinco (65) Unidades de Valor Tributario (UVT) por mes. En un mismo establecimiento de crédito, entidad financiera o cooperativa con actividad financiera o cooperativa de ahorro y crédito, el titular solo podrá tener una sola cuenta que goce de la exención establecida en los numerales 25 y 27 de este artículo. Hacer uso del beneficio establecido en el numeral 1 del presente artículo eligiendo un depósito electrónico, no excluye la aplicación del beneficio contemplado en este párrafo respecto de las exenciones de los numerales 25 y 27 de este artículo".*

Artículo 48. *Modifíquese el numeral 21 del artículo 879 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"21. La disposición de recursos para la realización de operaciones de factoring –compra o descuento de cartera– realizadas por fondos de inversión colectiva, patrimonios autónomos o por sociedades o por entidades cuyo objeto principal sea la realización de este tipo de operaciones.

Para efectos de esta exención, las sociedades podrán marcar como exentas del gravamen a los movimientos financieros hasta tres (3) cuentas corrientes o de ahorro o, cuentas de patrimonios autónomos, en todo el sistema financiero, destinadas única y exclusivamente a estas operaciones y cuyo objeto sea el recaudo, desembolso y pago de las mismas. En caso de tratarse de fondos de inversión colectiva o fideicomisos de inversión, el administrador deberá marcar una cuenta por cada fondo de inversión colectiva o fideicomiso que administre, destinado a este tipo de operaciones.

El giro de los recursos se deberá realizar solamente al beneficiario de la operación de factoring o descuento de cartera, mediante abono a cuenta de ahorro o corriente o mediante la expedición de cheques a los que se les incluya la restricción: "Para consignar en la cuenta de ahorro o corriente del primer beneficiario". En el evento de levantarse dicha restricción, se causará el gravamen a los movimientos financieros en cabeza de la persona que enajena sus facturas o cartera al fondo de inversión colectiva o patrimonio autónomo o el cliente de la sociedad o de la entidad. El representante legal de la entidad administradora o de la sociedad o de la entidad, deberá manifestar bajo la gravedad del juramento que las cuentas de ahorros, corrientes o los patrimonios autónomos a marcar, según sea el caso, serán destinados única y exclusivamente

a estas operaciones en las condiciones establecidas en este numeral".

CAPÍTULO VII

Otras disposiciones

Artículo 49. *Modifíquense los incisos 2° y 3° del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, los cuales quedarán así:*

"El hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM es la venta, retiro, importación para el consumo propio, importación para la venta de gasolina y ACPM y la importación temporal para perfeccionamiento activo, y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. El impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina o el ACPM, o en la fecha de la presentación de la declaración de importación temporal para perfeccionamiento activo.

El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera la gasolina o el ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio. En el caso de la importación temporal para perfeccionamiento activo, el sujeto pasivo es el respectivo importador autorizado.

Parágrafo. Régimen de transición. *Quedan exonerados del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM las importaciones directas que realicen los importadores que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan un programa vigente del régimen de importación temporal para perfeccionamiento activo, y que hayan importado directamente gasolina y ACPM antes de la entrada en vigencia de la presente ley. Esta exoneración solo aplica para un volumen de gasolina y ACPM equivalente al promedio del volumen de las importaciones directas realizadas durante los años 2012, 2013 y 2014".*

Artículo 50. *Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:*

"Artículo 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP. *Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva*

Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso.

Parágrafo. *Las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no serán aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP".*

Artículo 51. *Modifíquese el artículo 512-13 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

"Artículo 512-13. Régimen simplificado del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares. *Al régimen simplificado del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares al que hace referencia el numeral 3 del artículo 512-1 de este Estatuto, pertenecen las personas naturales que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad inferiores a cuatro mil (4.000) UVT".*

Artículo 52. *Modifíquese el artículo 771-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 771-5. Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables. *Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: Depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el Gobierno nacional.*

Lo dispuesto en el presente artículo no impide el reconocimiento fiscal de los pagos en especie ni la utilización de los demás modos de extinción de las obligaciones distintos al pago, previstos en el artículo 1625 del Código Civil y demás normas concordantes.

Así mismo, lo dispuesto en el presente artículo solo tiene efectos fiscales y se entiende sin perjuicio de la validez del efectivo como medio de pago legítimo y con poder liberatorio ilimitado, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 31 de 1992.

Parágrafo 1°. *Podrán tener reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos en efectivo*

que efectúen los contribuyentes o responsables, independientemente del número de pagos que se realicen durante el año, así:

– En el año 2019, el menor entre el ochenta y cinco por ciento (85%) de lo pagado o cien mil (100.000) UVT, o el cincuenta por ciento (50%) de los costos y deducciones totales.

– En el año 2020, el menor entre el setenta por ciento (70%) de lo pagado u ochenta mil (80.000) UVT, o el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los costos y deducciones totales.

– En el año 2021, el menor entre el cincuenta y cinco por ciento (55%) de lo pagado o sesenta mil (60.000) UVT, o el cuarenta por ciento (40%) de los costos y deducciones totales.

A partir del año 2022, el menor entre cuarenta por ciento (40%) de lo pagado o cuarenta mil (40.000) UVT, o el treinta y cinco por ciento (35%) de los costos y deducciones totales.

Parágrafo 2°. Tratándose de los pagos en efectivo que efectúen operadores de Juegos de Suerte y Azar, la gradualidad prevista en el parágrafo anterior se aplicará de la siguiente manera:

– En el año 2019, el setenta y cuatro por ciento (74%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.

– En el año 2020, el sesenta y cinco por ciento (65%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.

– En el año 2021, el cincuenta y ocho por ciento (58%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.

– A partir del año 2022, el cincuenta y dos por ciento (52%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales.

Para efectos de este parágrafo no se consideran comprendidos los pagos hasta por 1.800 UVT que realicen los operadores de juegos de suerte y azar, siempre y cuando realicen la retención en la fuente correspondiente.

Parágrafo transitorio. El 100% de los pagos en efectivo que realicen los contribuyentes durante los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 tendrán reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos, o impuestos descontables en la declaración de renta correspondiente a dicho período gravable, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en las normas vigentes.

Artículo 53. Modifíquese el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional el cual quedará así:

"**Artículo 817.** La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.

4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte".

Artículo 54. Modifíquese el artículo 820 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 820. Remisión de las deudas tributarias. Los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.

El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales a quienes este les delegue, quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y demás obligaciones cambiarias y aduaneras cuyo cobro esté a cargo de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso sobre los mismos, siempre que el valor de la obligación principal no supere 159 UVT, sin incluir otros conceptos como intereses, actualizaciones, ni costas del proceso; que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna y tengan un vencimiento mayor de cincuenta y cuatro (54) meses.

Cuando el total de las obligaciones del deudor, sea hasta las 40 UVT sin incluir otros conceptos como sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso, podrán ser suprimidas pasados seis (6) meses contados a partir de la exigibilidad de la obligación más reciente, para lo cual bastará realizar la gestión de cobro que determine el reglamento.

Cuando el total de las obligaciones del deudor supere las 40 UVT y hasta 96 UVT, sin incluir otros conceptos como sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso, podrán ser suprimidas pasados dieciocho meses (18) meses desde la exigibilidad de la obligación más reciente, para lo cual bastará realizar la gestión de cobro que determine el reglamento.

Parágrafo. Para determinar la existencia de bienes, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá adelantar las

acciones que considere convenientes, y en todo caso, oficiar a las oficinas o entidades de registros públicos tales como Cámaras de Comercio, de Tránsito, de Instrumentos Públicos y Privados, de propiedad intelectual, de marcas, de registros mobiliarios, así como a entidades del sector financiero para que informen sobre la existencia o no de bienes o derechos a favor del deudor. Si dentro del mes siguiente de enviada la solicitud a la entidad de registro o financiera respectiva, la Dirección Seccional no recibe respuesta, se entenderá que la misma es negativa, pudiendo proceder a decretar la remisibilidad de las obligaciones.

Para los efectos anteriores, serán válidas las solicitudes que la DIAN remita a los correos electrónicos que las diferentes entidades han puesto a disposición para recibir notificaciones judiciales de que trata la Ley 1437 de 2011.

No se requerirá determinar la existencia de bienes del deudor para decretar la remisibilidad de las obligaciones señaladas en los incisos tres y cuatro del presente artículo.

Parágrafo transitorio. Los contribuyentes que se acogieron a las normas que establecieron condiciones especiales de pago de impuestos, tasas y contribuciones establecidas en leyes anteriores y tienen en sus cuentas saldos a pagar hasta de 1 UVT por cada obligación que fue objeto de la condición de pago respectiva, no perderán el beneficio y sus saldos serán suprimidos por la Dirección Seccional de Impuestos sin requisito alguno; en el caso de los contribuyentes cuyos saldos asciendan a más de una (1) UVT por cada obligación, no perderán el beneficio consagrado en la condición especial respectiva si pagan el mismo dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta norma".

Artículo 55. Conciliación Contencioso Administrativa Tributaria, Aduanera y Cambiaria. Reglamentado por el Decreto Nacional 1123 de 2015. Facúltase a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podrán conciliar el valor de las sanciones e intereses según el caso, discutidos en procesos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así:

Por el treinta por ciento (30%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Juzgado Administrativo o Tribunal Administrativo, siempre y

cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el setenta por ciento (70%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial tributaria, y aduanera, se halle en segunda instancia ante el Tribunal Administrativo o Consejo de Estado según el caso, se podrá solicitar la conciliación por el veinte por ciento (20%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el ochenta por ciento (80%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.

Cuando el acto demandado se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, aduanero o cambiario, en las que no hubiere impuestos o tributos a discutir, la conciliación operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, la conciliación operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, siempre y cuando el contribuyente pague el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada y reintegre las sumas devueltas o compensadas en exceso y sus respectivos intereses en los plazos y términos de esta ley.

Para efectos de la aplicación de este artículo, los contribuyentes, agentes de retención, responsables y usuarios aduaneros o cambiarios, según se trate, deberán cumplir con los siguientes requisitos y condiciones:

- 1. Haber presentado la demanda antes de la entrada en vigencia de esta ley.*
- 2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la Administración.*
- 3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.*
- 4. Adjuntar la prueba del pago, de las obligaciones objeto de conciliación de acuerdo con lo indicado en los incisos anteriores.*
- 5. Aportar la prueba del pago de la liquidación privada del impuesto o tributo objeto de conciliación correspondiente al año gravable 2014, siempre que hubiere lugar al pago de dicho impuesto.*
- 6. Que la solicitud de conciliación sea presentada ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales UAE-DIAN hasta el día 30 de septiembre de 2015.*

El acto o documento que dé lugar a la conciliación deberá suscribirse a más tardar el día 30 de octubre de 2015 y presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso-

administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales.

La sentencia o auto que apruebe la conciliación prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme a lo dispuesto en la Ley 446 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

Parágrafo 1°. La conciliación podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

Parágrafo 2°. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7° de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1° de la Ley 1175 de 2007, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, y los artículos 147, 148 y 149 de Ley 1607 de 2012, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Parágrafo 3°. En materia aduanera, la conciliación prevista en este artículo no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

Parágrafo 4°. Los procesos que se encuentren surtiendo recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo.

Parágrafo 5°. Facúltese a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para crear Comités de Conciliación Seccionales en las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas Nacionales para el trámite y suscripción, si hay lugar a ello, de las solicitudes de conciliación de que trata el presente artículo, presentadas por los contribuyentes, usuarios aduaneros y/o cambiarios de su jurisdicción.

Parágrafo 6°. Facúltese a los entes territoriales para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos en materia tributaria de acuerdo con su competencia.

Parágrafo 7°. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) podrá conciliar las sanciones e intereses discutidos con ocasión de la expedición de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorios, en los mismos términos señalados en esta disposición hasta el 30 de junio de 2015; el acto o documento que dé lugar a la conciliación deberá suscribirse a más tardar el día 30 de julio de 2015.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones.

Parágrafo 8°. *El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.*

Artículo 56. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios. Reglamentado por el Decreto Nacional 1123 de 2015. *Facúltese a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:*

Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento especial, liquidación oficial, resolución del recurso de reconsideración o resolución sanción, podrán transar con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hasta el día 30 de octubre de 2015, el valor total de las sanciones, intereses y actualización, según el caso, siempre y cuando el contribuyente o responsable, agente retenedor o usuario aduanero, corrija su declaración privada y pague el ciento por ciento (100%) del impuesto o tributo, o del menor saldo a favor propuesto o liquidado.

Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones dinerarias, en las que no hubiere impuestos o tributos aduaneros en discusión, la transacción operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el cincuenta por ciento (50%) de la sanción actualizada.

En el caso de los pliegos de cargos por no declarar, las resoluciones que imponen la sanción por no declarar, y las resoluciones que fallan los respectivos recursos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá transar el setenta por ciento (70%) del valor de la sanción e intereses, siempre y cuando el contribuyente presente la declaración correspondiente al impuesto o tributo objeto de la sanción y pague el ciento por ciento (100%) de la totalidad del impuesto o tributo a cargo y el treinta por ciento (30%) de las sanciones e intereses. Para tales efectos, los contribuyentes, agentes de retención, responsables y usuarios aduaneros deberán adjuntar la prueba del pago de la liquidación(es) privada(s) del impuesto objeto de la transacción correspondiente al año gravable de 2014, siempre que hubiere lugar al pago de dicho(s) impuesto(s); la prueba del pago de la liquidación privada de los impuestos y retenciones correspondientes al período materia de discusión a los que hubiere lugar.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, la transacción operará respecto del setenta por ciento (70%) de las sanciones actualizadas, siempre y cuando el contribuyente pague el treinta por ciento (30%) restante de la sanción actualizada y reintegre las sumas devueltas o compensadas en exceso y sus respectivos intereses en los plazos y términos de esta ley.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria, aduanera o cambiaria prestará mérito ejecutivo, de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.

Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario se extenderán temporalmente, con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición.

Parágrafo 1°. *La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.*

Parágrafo 2°. *No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7° de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1° de la Ley 1175 de 2007, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, los artículos 147, 148 y 149 de Ley 1607 de 2012, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.*

Parágrafo 3°. *En materia aduanera, la transacción prevista en este artículo no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.*

Parágrafo 4°. *Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario, que no hayan sido notificados de requerimiento especial o de emplazamiento para declarar, que voluntariamente acudan ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hasta el veintisiete (27) de febrero de 2015, serán beneficiarios de transar el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre y cuando el contribuyente o el responsable, agente retenedor o usuario aduanero, corrija o presente su declaración privada y pague el ciento por ciento (100%) del impuesto o tributo.*

Parágrafo 5°. *Facúltese a los entes territoriales para realizar terminaciones por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, de acuerdo con su competencia.*

Parágrafo 6°. *La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) podrá transar las sanciones e intereses derivados de los*

procesos administrativos de determinación o sancionatorios de su competencia, en los mismos términos señalados en esta disposición, hasta el 30 de junio de 2015.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones.

Parágrafo 7°. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

Artículo 57. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, tributos aduaneros y sanciones. Reglamentado por el Decreto Nacional 1123 de 2015. Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, aduaneras o cambiarias, que sean administradas por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones del nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2012 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables o años, la siguiente condición especial de pago:

1. Si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2015, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un ochenta por ciento (80%).

2. Si se produce el pago total de la obligación principal después del 31 de mayo y hasta la vigencia de la condición especial de pago, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un sesenta por ciento (60%).

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, aduanero o cambiario, la presente condición especial de pago aplicará respecto de las obligaciones o sanciones exigibles desde el año 2012 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2015, la sanción actualizada se reducirá en el cincuenta por ciento (50%), debiendo pagar el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2015 y hasta la vigencia de la condición especial de pago, la sanción actualizada se reducirá en el treinta por ciento (30%), debiendo pagar el setenta por ciento (70%) de la misma.

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción por rechazo o disminución de pérdidas

fiscales, la presente condición especial de pago aplicará respecto de las obligaciones o sanciones exigibles desde el año 2012 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2015, la sanción actualizada se reducirá en el cincuenta por ciento (50%) debiendo pagar el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2015 y hasta la vigencia de la condición especial de pago, la sanción actualizada se reducirá en el treinta por ciento (30%) debiendo pagar el setenta por ciento (70%) de la misma.

Parágrafo 1°. *A los responsables del impuesto sobre las ventas y agentes de retención en la fuente por los años 2012 y anteriores que se acojan a lo dispuesto en este artículo, se les extinguirá la acción penal, para lo cual deberán acreditar ante la autoridad judicial competente el pago a que se refiere la presente disposición.*

Parágrafo 2°. *Este beneficio también es aplicable a los contribuyentes que hayan omitido el deber de declarar los impuestos administrados por la UAE-DIAN por los años gravables de 2012 y anteriores, quienes podrán presentar dichas declaraciones liquidando la correspondiente sanción por extemporaneidad reducida al veinte por ciento (20%), siempre que acrediten el pago del impuesto a cargo sin intereses y el valor de la sanción reducida y presenten la declaración con pago hasta la vigencia de la condición especial de pago prevista en esta ley.*

Parágrafo 3°. *Corregido por el art. 4, Decreto Nacional 1050 de 2015. Este beneficio también es aplicable a los agentes de retención que hasta el 30 de octubre de 2015, presenten declaraciones de retención en la fuente en relación con períodos gravables anteriores al 1° de enero de 2015, sobre los cuales se haya configurado la ineficiencia consagrada en el artículo 580-1 del Estatuto Tributario, quienes no estarán obligados a liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad ni los intereses de mora.*

Los valores consignados a partir de la vigencia de la Ley 1430 de 2010, sobre las declaraciones de retención en la fuente ineficaces, en virtud de lo previsto en este artículo, se imputarán de manera automática y directa al impuesto y período gravable de la declaración de retención en la fuente que se considera ineficaz, siempre que el agente de retención presente en debida forma la respectiva declaración de retención en la fuente, de conformidad con lo previsto en el inciso anterior y pague la diferencia, de haber lugar a ella.

Lo dispuesto en este parágrafo aplica también para los agentes retenedores titulares de saldos a favor igual o superior a ochenta y dos mil (82.000) UVT con solicitudes de compensación radicadas a partir de la vigencia de la Ley 1430 de 2010, cuando el saldo a favor

haya sido modificado por la administración tributaria o por el contribuyente o responsable.

Parágrafo 4°. *No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7° de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1° de la Ley 1175 de 2007 y el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010 y artículos 147, 148 y 149 de la Ley 1607 de 2012, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.*

Parágrafo 5°. *Lo dispuesto en el anterior párrafo no se aplicará a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la entrada en vigencia de la presente ley, hubieran sido admitidos en procesos de reorganización empresarial o en procesos de liquidación judicial de conformidad con lo establecido en la Ley 1116 de 2006, ni a los demás sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, hubieran sido admitidos en los procesos de reestructuración regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los Convenios de Desempeño.*

Parágrafo 6°. *Los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial podrán solicitar al respectivo ente territorial, la aplicación del presente artículo, en relación con las obligaciones de su competencia.*

Parágrafo 7°. *Facúltese a los entes territoriales para aplicar condiciones especiales para el pago de impuestos, de acuerdo con su competencia.*

Parágrafo 8°. *El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.*

Artículo 58. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios. Reglamentado por el Decreto Nacional 1123 de 2015. *Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones, administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas o contribuciones del nivel nacional, correspondientes a los períodos gravables 2012 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente con relación a las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables, la siguiente condición especial de pago:*

1. Si el pago total de la obligación principal se produce de contado, por cada período, se reducirán al cien por ciento (100%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. Para tal efecto, el pago deberá

realizarse dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

2. Si se suscribe un acuerdo de pago sobre el total de la obligación principal más los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y período se reducirán hasta el noventa por ciento (90%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categorías. En el acuerdo de pago el municipio podrá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

Parágrafo 1º. *A los procesos de cobro coactivo por obligaciones tributarias de los municipios que se suspendieron en virtud de lo dispuesto en el parágrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, les aplicará la condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones de que trata el presente artículo.*

Parágrafo 2º. *Lo dispuesto en el parágrafo transitorio de la Ley 1551 de 2012 aplica también para los procesos de la jurisdicción coactiva que adelanta la Unidad Administrativa Especial UAE-DIAN.*

Artículo 59. Saneamiento contable. *Modificado por el art. 261, Ley 1753 de 2015. Las entidades públicas adelantarán, en un plazo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable de las obligaciones, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.*

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio, depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuere el caso, a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley.

Para tal efecto la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

- a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad;*
- b) Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva;*
- c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción o caducidad;*

- d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago;
- e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos;
- f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate.

Artículo 60. Carrera específica de la DIAN. Para garantizar que la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se fortalezca administrativamente y 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 las 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.

Artículo 61. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

"Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno nacional deberá prioritariamente destinar anualmente hasta el 70% del recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d), último inciso del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976, para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes".

Artículo 62. Modifíquese el parágrafo 3º del artículo 118-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Parágrafo 3º. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que estén sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, ni a los que realicen actividades de factoring, en los términos del Decreto número 2669 de 2012".

Artículo 63. Adiciónese el artículo 408 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

"Los pagos o abonos en cuenta por concepto de rendimientos financieros o intereses, realizados a personas no residentes o no domiciliadas en el país, originados en créditos o valores de contenido crediticio, por término igual o superior a ocho (8) años, destinados a la financiación de proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas en el marco de la Ley 1508 de 2012, estarán sujetos a una tarifa de retención en la fuente del cinco por ciento (5%) del valor del pago o abono en cuenta".

Artículo 64. *Modifíquese el inciso tercero del literal d) del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"La base gravable estará constituida por el valor de la apuesta, del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 20 Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a 290 Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingos, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla".

Artículo 65. *Adiciónese el segundo inciso al literal c) del artículo 428 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Tratándose de franquicias establecidas para vehículos de acuerdo con las disposiciones legales sobre reciprocidad diplomática, el beneficio es personal e intransferible dentro del año siguiente a su importación. En el evento en que se transfiera antes del término aquí establecido, el impuesto sobre las ventas se causa y debe pagarse junto con los intereses moratorios a que haya lugar, calculados de acuerdo con el artículo 634 de este Estatuto, incrementados en un 50%".

Artículo 66. *Adiciónese un parágrafo al artículo 32-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Parágrafo. *El ajuste por diferencia en cambio de las inversiones en moneda extranjera, en acciones o participaciones en sociedades extranjeras, que constituyan activos fijos para el contribuyente solamente constituirá ingreso, costo o gasto en el momento de la enajenación, a cualquier título, o de la liquidación de la inversión".*

Artículo 67. *Adiciónese el artículo 258-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 258-1. *Las personas jurídicas y sus asimiladas tendrán derecho a descontar del impuesto sobre la renta a su cargo, dos (2) puntos del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición o importación de bienes de capital gravados a la tarifa general de*

impuesto sobre las ventas, en la declaración de renta y complementarios correspondiente al año en que se haya realizado su adquisición o importación.

Se entiende como bienes de capital para efectos del presente inciso, aquellos bienes tangibles depreciables que no se enajenen en el giro ordinario del negocio, utilizados para la producción de bienes o servicios y que a diferencia de las materias primas e insumos no se incorporan a los bienes finales producidos ni se transforman en el proceso productivo, excepto por el desgaste propio de su utilización. En esta medida, entre otros, se consideran bienes de capital la maquinaria y equipo, los equipos de informática, de comunicaciones y de transporte, cargue y descargue; adquiridos para la producción industrial y agropecuaria y para la prestación de servicios.

Si tales bienes se enajenan antes de haber transcurrido el respectivo tiempo de vida útil señalado por el reglamento tributario, contado desde la fecha de adquisición o nacionalización, el contribuyente deberá adicionar al impuesto neto de renta correspondiente al año gravable de enajenación la parte del valor del impuesto sobre las ventas que hubiere descontado, proporcional a los años o fracción de año que resten del respectivo tiempo de vida útil probable; en este último caso, la fracción de año se tomará como año completo.

En el caso de la adquisición de bienes de capital gravados con impuesto sobre las ventas por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing) que tengan el tratamiento señalado en el numeral 2 del artículo 127-1 de este Estatuto, se requiere que se haya pactado una opción de compra irrevocable en el respectivo contrato, a fin de que el arrendatario tenga derecho al descuento considerado en el presente artículo. En el evento en el cual la opción de compra no sea ejercida por el comprador, se aplicará el tratamiento descrito en el inciso anterior".

Artículo 68. *Modifíquese el artículo 258-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

"Artículo 258-2. Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada para industrias básicas. *El impuesto sobre las ventas que se cause en la adquisición o en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas, deberá liquidarse y pagarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 429 del Estatuto Tributario.*

Cuando la maquinaria importada tenga un valor CIF superior a quinientos mil dólares (US\$500.000.00), el pago del impuesto sobre las ventas podrá realizarse de la siguiente manera: 40% con la declaración de importación y el saldo en dos (2) cuotas iguales dentro de los dos años siguientes. Para el pago de dicho saldo, el importador deberá suscribir acuerdo de pago ante la Administración de Impuestos y Aduanas respectiva, en la forma y dentro de los plazos que establezca el Gobierno nacional.

El valor del impuesto sobre las ventas pagado por la adquisición o importación, podrá descontarse del impuesto sobre la renta a su cargo, correspondiente al período gravable en el cual se haya efectuado el pago y en los períodos siguientes.

Son industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica, y obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno.

Sin perjuicio de lo contemplado en los numerales anteriores para el caso de las importaciones temporales de largo plazo el impuesto sobre las ventas susceptible de ser solicitado como descuento, es aquel efectivamente pagado por el contribuyente al momento de la nacionalización o cambio de la modalidad de importación en el periodo o año gravable correspondiente.

Parágrafo 1°. *En el caso en que los bienes que originaron el descuento establecido en el presente artículo se enajenen antes de haber transcurrido el respectivo tiempo de vida útil señalado en las normas vigentes, desde la fecha de adquisición o nacionalización, el contribuyente deberá adicionar al impuesto neto de renta correspondiente al año gravable de enajenación, la parte del valor del impuesto sobre las ventas que hubiere descontado, proporcional a los años o fracción de año que resten del respectivo tiempo de vida útil probable. En este caso, la fracción de año se tomará como año completo.*

Parágrafo 2°. *A la maquinaria que haya ingresado al país con anterioridad a la vigencia de la Ley 223 de 1995, con base en las modalidades 'Plan Vallejo' o importaciones temporales de largo plazo, se aplicarán las normas en materia del Impuesto sobre las Ventas vigentes al momento de su introducción al territorio nacional".*

Artículo 69. Contribución parafiscal a combustible. *Créase el "Diferencial de Participación" como contribución parafiscal, del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles para atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles, de conformidad con las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011.*

El Ministerio de Minas ejercerá las funciones de control, gestión, fiscalización, liquidación, determinación, discusión y cobro del Diferencial de Participación.

NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-585 de 2015.

Artículo 70. Elementos de la Contribución "Diferencial de Participación".

1. Hecho generador: Corregido por el art. 5, Decreto Nacional 1050 de 2015. Es el hecho generado del impuesto nacional a la gasolina y ACPM establecido en el artículo 43 de la presente ley.

El diferencial se causará cuando el precio de paridad internacional, para el día en que el refinador y/o importador de combustible realice el hecho generador, sea inferior al precio de referencia.

2. Base gravable: Resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva, por el volumen de combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación; se aplicarán las siguientes definiciones:

a) Volumen de combustible: Volumen de gasolina motor corriente nacional o importada y el ACPM nacional o importado reportado por el refinador y/o importador de combustible;

b) Precio de referencia: Ingreso al productor y es la remuneración a refinadores e importadores por galón de combustible gasolina motor corriente y/o ACPM para el mercado nacional. Este precio se fijará por el Ministerio de Minas, de acuerdo con la metodología que defina el reglamento.

3. Tarifa: Ciento por ciento (100%) de la base gravable.

4. Sujeto Pasivo: Corregido por el art. 5, Decreto Nacional 1050 de 2015. Es el sujeto pasivo al que se refiere el artículo 43 de la presente ley.

5. Periodo y pago: El Ministerio de Minas calculará y liquidará el diferencial, de acuerdo con el reglamento, trimestralmente. El pago, lo harán los responsables de la contribución, a favor del Tesoro Nacional, dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación que realice el Ministerio de Minas sobre el cálculo del diferencial.

NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-585 de 2015.

Artículo 71. A partir del 1° de enero de 2015, la Nación asumirá la financiación de las obligaciones que tenga o llegue a tener la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, derivadas de la administración de pensiones y de su condición de empleador.

Artículo 72. Modifíquese el parágrafo transitorio del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, el cual dispondrá:

Parágrafo transitorio. *Para el período gravable 2015 el punto adicional de que trata el parágrafo transitorio del artículo 23, se distribuirá así: cuarenta por ciento (40%) para financiar las instituciones de educación superior públicas y sesenta por ciento (60%) para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud. Los recursos de que trata este parágrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras. El Gobierno nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de que trata este parágrafo.*

Para lo anterior se adelantarán los ajustes correspondientes, de conformidad con la normatividad presupuestal dispuesta en el

Estatuto Orgánico del Presupuesto y las Disposiciones Generales del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 73. *En desarrollo de la obligación de la transparencia e información que tienen todas las entidades públicas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberán:*

- 1. Presentar en el Marco Fiscal de Mediano Plazo la totalidad de los beneficios tributarios y su costo fiscal, desagregado por sectores y subsectores económicos y por tipo de contribuyente.*
- 2. Incluir en la presentación del Presupuesto General de la Nación de cada año el cálculo del costo fiscal de los beneficios tributarios.*

Artículo 74. *Facúltese al Gobierno nacional para que, antes de 3 meses, reglamente con base en la norma constitucional la distribución del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de origen nacional y extranjero que se genere en el departamento de Cundinamarca, incluido el Distrito Capital.*

CAPÍTULO VIII

Financiación del monto de los gastos de la vigencia 2015

Artículo 75. *En cumplimiento de lo establecido en el artículo 347 de la Constitución Política, los recaudos que se efectúen durante la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2015 con ocasión de la creación de las nuevas rentas o a la modificación de las existentes realizadas mediante la presente ley, por la suma de doce billones quinientos mil millones de pesos (\$12.500.000.000.000) moneda legal, se entienden incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital de dicha vigencia, con el objeto de equilibrar el presupuesto de ingresos con el de gastos.*

Con los anteriores recursos el presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015, se fija en la suma de doscientos dieciséis billones ciento cincuenta y ocho mil sesenta y tres millones cuatrocientos treinta mil trescientos ocho pesos (\$216.158.063.430.308) moneda legal.

Artículo 76. *Con los recursos provenientes de la presente ley, se financiarán, durante la vigencia fiscal de 2015, los subsidios de que trata el presente artículo, que fueron prorrogados por el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006, prorrogados a su vez por el artículo 1° de la ley 1428 de 2010.*

La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios

pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del Índice de Precios al Consumidor; sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio también podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las entidades territoriales.

Parágrafo. *En los servicios públicos domiciliarios de energía y gas combustible por red de tuberías, se mantendrá en el régimen establecido en la Ley 142 de 1994 para la aplicación del subsidio del estrato 3.*

Artículo 77. Vigencia y derogatorias. *La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga los artículos 498-1 y 850-1 del Estatuto Tributario, y las demás disposiciones que le sean contrarias.”*

1. LA DEMANDA

Los ciudadanos **Fernando Araujo Rumié, Pierre Eugenio García, Ernesto Macías Tovar, Alfredo Ramos Maya e Iván Duque Márquez** consideran que el legislador, al expedir la Ley 1739 de 2014, incurrió en vicios formales durante el trámite legislativo al desconocer los artículos 1¹, 2², 157,³ 158⁴, y 163⁵ de la Carta Política.

¹ ARTICULO 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.

² ARTICULO 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.

³ ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

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

⁴ ARTICULO 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

Igualmente, señalan que al tramitar y expedir la Ley 1739 de 2014 se incurrieron en vicios de fondo al no observar el contenido de los artículos 6⁶, 154⁷ y 347⁸ de la Constitución.

1.1. ANTECEDENTES DE LA LEY 1739 DE 2014

Antes de explicar sus argumentos, los accionantes hacen una presentación de los antecedentes normativos y políticos de la Ley 1739 de 2014. Al respecto, indican que el Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2015 fue presentado por el Gobierno dentro del término legal y aprobado el 16 de octubre de 2014.

El presupuesto aprobado, establece un monto total de gastos de \$216.5 billones de pesos, lo que implica un aumento de 6.5% con deuda y 4.1% sin deuda con respecto al anterior. Para explicar lo indicado, anexan el siguiente cuadro:

misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

⁵ ARTICULO 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.

⁶ ARTICULO 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.

⁷ ARTICULO 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.

⁸ ARTICULO 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.

Parágrafo transitorio. Adicionado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Concepto	2014	2015	Variación porcentual 15/14 (3)/(2/1)	Diferencia absoluta 15-14 (4)=(3-2)	Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)			2014 (5)	2015 (6)
FUNCIONAMIENTO	113.835	121.078	6,4	7.243	14,9	14,7
Gastos de personal	23.365	25.083	7,4	1.718	3,1	3,0
Gastos generales	7.684	7.371	(4,1)	(313)	1,0	0,9
Transferencias	81.084	86.857	7,1	5.774	10,6	10,5
SGP	28.876	30.611	6,0	1.734	3,8	3,7
Pago de Mesadas Pensionales	31.846	34.063	7,0	2.218	4,2	4,1
Pensiones sin Colpensiones	20.428	21.943	7,4	1.515	2,7	2,7
Pensiones Colpensiones	11.418	12.120	6,2	702	1,5	1,5
Régimen Contributivo (CREE)	6.233	6.324	1,5	91	0,8	0,8
Universidades sin pensiones	2.351	2.425	3,2	74	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	1.430	1.520	6,3	90	0,2	0,2
Resto de transferencias	10.348	11.915	15,1	1.567	1,4	1,4
Operación comercial	1.702	1.767	3,8	65	0,2	0,2
DEUDA	42.452	48.903	15,2	6.451	5,6	5,9
Amortizaciones de la deuda	23.473	29.874	27,3	6.401	3,1	3,6
Intereses de la deuda	18.979	19.029	0,3	50	2,5	2,3
INVERSIÓN	46.822	46.177	(1,4)	(645)	6,1	5,6
TOTAL	203.109	216.158	6,4	13.049	26,6	26,2
TOTAL SIN DEUDA	160.657	167.255	4,1	6.598	21,1	20,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

No obstante, este presupuesto presenta un déficit equivalente a la suma de \$12.5 billones de pesos, los cuales serían financiados, de conformidad con el artículo 347 Superior, a través de un proyecto de ley para tal objetivo, anunciado en el mensaje de urgencia presidencial para el Presupuesto General de la Nación.⁹

En tal virtud, el Gobierno radicó el 3 de octubre un proyecto para financiar el presupuesto, el cual dio origen a la Ley 1739 de 2014. Por lo tanto, expresan que “*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*”.

1.2. CARGOS PRESENTADOS POR VICIOS DE FONDO

1.2.1. PRIMERO: DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 347 DE LA CONSTITUCIÓN

Para los accionantes, el Gobierno Nacional excedió la facultad legislativa prevista en el artículo 347 de la Constitución al presentar un proyecto de ley para financiar el Presupuesto General de la Nación para el año 2015 que excedía en cuantía y tiempo el desbalance presupuestal para dicha vigencia.

⁹ El aparte correspondiente del mensaje presidencial de urgencia del Presupuesto General de la Nación fue citado por los demandantes a folio 3 de la demanda: “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”

Alegan los demandantes, que a pesar de que la Ley estudiada fue presentada por el Gobierno Nacional como una Ley de Financiamiento sustentada en la facultad legislativa del artículo 347 Superior, su título, contenido y finalidad, deja entrever que se trata de una ley de naturaleza tributaria, y por ello, debió respetar el trámite legislativo determinado por la Carta. De esta manera, consideran que no existe *“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 PNG del año 2015, en sentido estricto”*.

Igualmente, sostienen que el artículo 347 Superior 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 desbalanceado, 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.

Manifiestan que si se hace 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 límite material) y que las modificaciones o las creaciones de nuevas rentas no podrán exceder el principio de anualidad que rige los ingresos y gastos del PGN (lo que se entendería como un límite temporal).”*

En ese sentido, el proyecto presentado, dicen, excede los límites material y temporal *“al pretender una financiación adicional de \$53.1 billones de pesos durante cuatro años y por más de \$12.5 billones para el año 2015”*.

Por lo anterior, solicitan a la Corte Constitucional *“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 desbalanceado, 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 año 2015 debe ser entendido como una extralimitación en las facultades constitucionales”.

1.2.2. SEGUNDO: DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN

A juicio de los accionantes, a través de la Ley 1739 de 2014 se realiza una reforma tributaria y por tanto, durante el proceso legislativo, se *“desatendió el trámite especial que deben cursar las iniciativas de carácter tributario, omitiendo el fin perseguido por el inciso cuarto del art. 154.”*

Al respecto, consideran que *“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;*
- 10) Surtir el primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado de la República;*
- 11) Se remite a la Secretaría General del Senado de la República;*
- 12) Surtir el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República;*
- 13) 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;*
- 14) Sanción presidencial.”*

Adicionalmente, consideran que este hecho se agrava por cuanto la Plenaria del Senado legisló precipitadamente antes de conocer los intereses de la Plenaria de la Cámara de Representantes, y esta última acogió la totalidad del texto aprobado por aquella.

Para justificar el argumento, señalan que *“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. (...) 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.”*

Por lo tanto, indican que existen diferencias en cuanto al límite y al contenido de una ley que busca financiar el presupuesto con una reforma tributaria: en cuanto al límite, la ley de financiamiento debe responder a un contexto específico (presupuesto 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 del presupuesto. Frente al contenido, señalan que se pueden crear o modificar cualquier tipo de rentas.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que el espíritu de la Ley 1739 de 2014 es el de una reforma tributaria, debió respetarse el trámite legislativo señalado por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Lo anterior, por cuanto no es posible aceptar que se tuvo en cuenta el artículo 347 Superior al no tratarse de una ley de financiamiento sino de una reforma tributaria que debía ajustarse al artículo 154 de la Carta.

1.2.3. TERCERO: DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN

Con relación al **artículo 6** Superior, señalan que la ley desconoce el principio de legalidad por cuanto, al ampararse en el artículo 347, el Gobierno buscó introducir modificaciones al Estatuto Tributario para las cuales no estaba facultado. En este orden de ideas, sostienen los actores que el Gobierno Nacional excedió estos límites *“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”*.

Por lo tanto, consideran que la Ley 1739 de 2014 en su totalidad, es inexecutable ya que desconoce el principio de legalidad *“al pretender inadecuadamente extender la naturaleza y finalidad del artículo 347 de la CP en contra del espíritu de dicha norma”*.

- 1.2.4.** En virtud de lo anterior, consideran que las normas demandadas deben declararse inexecutable, teniendo en cuenta la afectación de los preceptos constitucionales citados y el núcleo esencial de los derechos que en ellos se consagran.

1.3. CARGOS PRESENTADOS POR VICIOS DE TRÁMITE

1.3.1. PRIMERO: DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA:

Consideran que en el presente caso es evidente la vulneración del **principio de unidad de materia** contenido en el artículo 158 de la Constitución, toda vez que durante el trámite del proyecto de ley se desbordó el objetivo inicial de la ley, cuál era el de financiar el presupuesto para una determinada vigencia bajo los parámetros del artículo 347 de la Carta Política y se transformó de manera arbitraria en una iniciativa de las condiciones constitucionales propias del artículo 154 Superior.

Es decir, que a su juicio, *“el proyecto que tenía como fin 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”*.

En ese sentido, indican⁰. que el contenido temático de la iniciativa 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 del trámite legislativo de la ley sub examine”*.

1.3.2. SEGUNDO: DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 163 DE LA CONSTITUCIÓN:

A juicio de los accionantes, se desconoció el **artículo 163** de la Carta Política ya que el proyecto de ley carecía de mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República y se tramitó en conjunto por las cámaras del Congreso.

Estiman que, luego de la designación de los ponentes en las respectivas comisiones el presidente no radicó, ni presentó ni publicó mensaje de urgencia, ni insistencia en el trámite especial; de manera que el legislador, en instancias del primer debate, asumió la existencia tácita del mensaje de urgencia por considerar que se trataba de la financiación del déficit de la Ley 1737 de 2014. Con ello, se demuestra que el proyecto de ley radicado hacía referencia a una ley de financiamiento y no de reforma tributaria.

Por lo anterior, consideran que el legislador surtió un trámite inconstitucional e ilegal al proyecto de ley que dio origen a la Ley 1739 de 2014, 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.

1.3.3. TERCERO: DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Afirman los demandantes que la ley acusada vulnera el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución. Respecto de la garantía de la **Participación Ciudadana**, la cual 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 y en la publicación de las mismas.

En tal virtud, indican que durante las sesiones de los días 11 y 12 de noviembre de 2014, por solicitud de los Congresistas, se invitó a varios ciudadanos para que presentaran sus comentarios sobre la iniciativa, entre ellos, al presidente de la Andi, de Fedegán, de Asocaña, de Fedesarrollo, de Asobancaria, de Acopi, por citar algunos.

Advierten 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 13 días (...) y 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.”* En esa medida, afirman que el legislador al omitir dicha obligación vulneró el principio de participación ciudadana en el trámite de la Ley 1739 de 2014.

Así las cosas, indican que si bien existió el espacio y la oportunidad para materializar el principio de participación ciudadana, *“se omitió darle total garantía por medio del cumplimiento estricto del principio de publicidad, sin siguiera 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”.

1.3.4. CUARTO: DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD¹⁰

Frente al **artículo 157** Superior, señalan que el trámite legislativo estuvo viciado al agotarse su primer debate en las comisiones conjuntas Tercera y Cuarta de Senado y Cámara, sabiendo que el contenido de la Ley 1739 de 2014 no es el de una Ley de financiamiento.

En su criterio, por tener el carácter de reforma tributaria, la mencionada ley debió surtir su primer debate en las comisiones tercera de ambas cámaras y no en las comisiones conjuntas de asuntos económicos. En consecuencia, no existió sustento alguno para que el Congreso de la República agotara su trámite legislativo por ese medio.

Adicionalmente, resaltan que “durante el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2004 no existió mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional solicitando que dicha ley se tratara mediante sesiones conjuntas de las comisiones económicas (...). 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.”

De otra parte, consideran que el precedente citado por el Gobierno (sentencias C-809 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas y C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt) no es aplicable en la medida en que en esta oportunidad **(i)** los hechos son distintos, ya que no existió mensaje de urgencia; **(ii)** hay una nueva norma: regla fiscal introducida por la Ley 1473 de 2011 al ordenamiento jurídico, que obliga al ejecutivo a reducir año tras año el déficit estructural del gobierno, lo que implica que lo restringe progresivamente a utilizar la deuda para financiar sus gastos. Por esta razón, la opción más adecuada para el Gobierno para obtener mayores recursos y ejecutar los gastos es a través de la creación o modificación de rentas; **(iii)** existen nuevos argumentos ya que en las sentencias citadas no se analizaron los límites de naturaleza material y formal que imponen el constituyente y el legislador acerca de que la ley

¹⁰ En la demanda, los accionantes clasifican los argumentos relacionados con este principio en vicios de trámite y de fondo. Al realizar un examen de los mismos, la Sala concluye que las razones que justifican los cargos se relacionan directamente con el trámite de la ley acusada.

de financiamiento sólo puede presentarse para cubrir hasta el monto desfinanciado por una vigencia fiscal determinada.

Aunado a lo anterior, los accionantes indican que se vulneró el **artículo 160** de la Constitución Política en el cual se señala el **Principio de consecutividad** durante el trámite legislativo.

Sobre este particular, manifiestan que “en el primer debate del proyecto de ley, una vez los ponentes y el autor del mismo resolvieron las cuestiones previas a las 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. Aún 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.”

A juicio de los actores, el hecho que las comisiones económicas omitieran debatir y votar **en primer debate** el proyecto, artículo por artículo como fue solicitado, constituye un abuso de la interpretación del artículo 3 del Reglamento del Congreso al implementar un procedimiento que dejó sin efectos jurídicos una disposición legal (art. 158¹¹) a manera de derogación tácita, lo que a su vez implica un desconocimiento del principio de legalidad.

Además, señalan que “con esta actitud desafiante al reglamento del Congreso y a las 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” se vulneró el principio de consecutividad e identidad flexible de la ley 1739 de 2014.

¹¹ 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. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.

Aseguran que se desconoció la regla del artículo 180 del reglamento del Congreso, que *“proscribe 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”*.

Por tanto, durante el segundo debate del 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 artículo por artículo como lo contempla el artículo 158 de la Ley 5 de 1992”*.

Por último, afirman que del debate surtido en la Plenaria de la Cámara, el cual se realizó en dos sesiones, fue en la segunda sesión 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 artículo 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”*.

1.1.1. QUINTO: DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE

Respecto de la violación del **principio de identidad flexible**, señalan que los artículos del 10 al 16, 20, 25 al 34, 46 al 74, 76 y 77 de la Ley 1739 de 2014 *“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 artículo 347 de la Constitución.”*

Por consiguiente, expresan que *“estando el Gobierno Nacional sustentado y amparado para el trámite legislativo de la Ley 1739 de*

2014 en el art. 357 de la CP mas no en el 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 (sic) de la facultad de avalar iniciativas con fines diferentes a los perseguidos por el art. 347 superior”.

Concluyen que *“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 estaba comprendido en el texto original del proyecto de ley 134 de 2014 Cámara, presentado ante el Congreso”.*

Al respecto, anexan el siguiente cuadro en donde explican sus razones:

Artículo de la Ley 1739 de 2014	Motivación o razones de ser
Art. 10	<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>
Art. 11	<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>
Art. 12	<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</p>

	<p>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>
Art. 13	<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 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>
Art. 14	<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>
Art 15	<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>
Art. 16	<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>
Art 19	<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>
Art. 20	<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>
Art. 25	<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</p>

	<p>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>
Art. 26	<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>
Art. 27	<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>
Art. 28	<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>
Art. 29	<p>Un tercer aspecto que se propone modificar en el impuesto sobre la renta y complementarios es el</p>

	<p>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>
Art. 30	<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>
Art, 31	<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>
Art. 32	<p>No tiene sustento en las ponencias, no se debatió con arreglo a la CP, y al Artículo 94 de 1.a 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>

Art. 33	<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>
Art. 34	<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>
Art. 46	<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>
Art. 47	<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</p>

	<p>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>
Art. 48	<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>
Art. 49	<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>
Art. 50	Se propone una modificación al procedimiento

	<p>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>
Art. 51	<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>
Art. 52	<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>
Art. 53	<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>
Art. 54	La cartera morosa de la UAE Dirección de

	<p>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>
Art 55	<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>
Art. 56	<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</p>

	<p>mismo, se da la posibilidad que las entidades territoriales puedan optar por estos mecanismos.</p> <p>Este Artículo es inconstitucional, toda vez que su finalidad no busca lo dispuesto en el Art. 347 cíc de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015</p>
Art. 57	<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>
Art. 58	<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>
Art. 59	<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</p>

	<p>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 c 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>
Art. 60	<p>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.</p> <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</p>

	<p>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>
Art. 61	<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>
Art. 62	<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>
Art. 63	<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>
Art. 64	<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>
Art. 65	<p>Se propone la adición de un inciso al literal c) del Artículo 428 del Estatuto Tributario, para efectos de regular el beneficio de 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>
Art. 66	<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>
Art. 67	<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</p>

	<p>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>
Art.68	<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>
Art. 69	<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>
Art. 70	<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>
Art. 71	<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,</p>

	<p>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>
Art. 72	<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>
Art. 73	<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>
Art. 74	<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</p>

	de la CP acerca de financiar los gastos desbalanceados en el PGN del 2015.
Art. 76	<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>
Art. 77	<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>

1.1.2. En consideración a lo expuesto, solicitan la inexecutable de la Ley 1739 de 2014 en su totalidad, o en su defecto, que se declaren inexecutable los artículos 10 al 16, 20, 25 al 34, 46 al 74, 76 y 77 de la Ley 1739 de 2014 por violar los principios de consecutividad e identidad flexible.

2. INTERVENCIONES

2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dentro del término de fijación en lista, intervino en este asunto el apoderado de este Ministerio para solicitarle a la Corte en primer lugar un **fallo inhibitorio** y en subsidiariedad, **la exequibilidad** de la norma acusada. Para ello, responde cada uno de los cargos propuestos de la siguiente manera:

2.1.1. Frente al cargo de vulneración al artículo 154 de la Constitución, consideran que el mismo no cumple con los requisitos para ser estudiado de fondo, por lo que existe ineptitud sustantiva del cargo.

Al respecto señala que los accionantes usan una norma que consagra reglas de carácter procedimental como premisa *“para concluir que la Ley 1739 de 2014 viola de forma sustantiva los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales y la facultad contenida en el artículo 347 de la Carta Política. Sin embargo, más allá de enunciar la supuesta desatención del trámite especial que deben cursar las iniciativas de carácter tributario respecto de su cámara de origen, del análisis de los argumentos expuestos no se tiene claridad sobre las razones específicas que den cuenta de qué forma se estructura la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales o del principio de descentralización”*.

El interviniente hace énfasis en que el cargo no es claro porque no es posible establecer si el reproche se formula por un vicio de procedimiento, lo cual obligaría a analizar en detalle el trámite de la ley acusada o si por el contrario, corresponde elaborar un juicio sustantivo sobre la norma demandada contrastando su contenido con lo dispuesto en los artículos 1 y 347 constitucionales.

Al respecto, dice que los actores trasladan a la Corte Constitucional y a los intervinientes la carga de definir si se está presentando una acusación por vicios de forma en el procedimiento legislativo o un reproche sustantivo al contenido de la ley. La idea representada por los demandantes, en consecuencia, solo puede ser entendida tras un excesivo esfuerzo de interpretación, que obliga a los intervinientes a darle claridad a un texto oscuro y ambiguo.

2.1.1.1. Sin perjuicio de lo anterior, considera que tanto el trámite legislativo adelantado como la ley en general se ajustan a la Constitución.

Empieza por aclarar que una ley de financiación no tiene que versar únicamente sobre asuntos tributarios y puede incluir disposiciones de gasto, crédito e incluso de temas de ingreso no tributario. Sin embargo, dice, *“debe entenderse que cuando el constituyente previó la posibilidad de crear nuevas rentas o modificar las existentes facultó al Gobierno nacional para compensar el desbalance presupuestal a través de cualquiera de las fuentes de financiamiento que de conformidad con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 conforman el presupuesto de rentas, lo cual incluye inequívocamente la posibilidad de modificar el Estatuto Tributario, y consecuentemente, disponer medidas tendientes al cumplimiento de tales fines”*.

Respecto de la reserva a la iniciativa legislativa en materia tributaria contenida en el artículo 154 Superior, indica que dicha regla se puede interpretar conforme al principio de razonabilidad y bajo un análisis sistemático con las demás disposiciones relevantes, lo que ha permitido a la Corte ponderar dicha reserva.

Igualmente, la interpretación de los accionantes desconoce que por disposición del artículo 347 Superior el Gobierno estaba en la obligación de proponer *“por separado ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados en el Presupuesto General de la Nación, so pena de reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales desfinanciadas”*.

Así, indica que un análisis sistemático de las disposiciones señaladas permite concluir de forma inequívoca que cuando se trata de desbalance presupuestal, *“el proyecto de ley que materialice la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para la financiación de los gastos contemplados en el proyecto de Presupuesto General de la Nación debe ser tramitado ante las comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, esto es, las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras (artículo 346 Superior)”*. Por consiguiente, considera que la interpretación de los accionantes se limita al artículo 154, sin considerar que este es tan solo el primer eslabón de una serie de criterios para una correcta interpretación normativa.

Por otro lado, señala que aunque no hubo mensaje de urgencia, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes autorizó la realización de las sesiones conjuntas.

Sobre la vulneración de los principios de autonomía territorial y de descentralización, considera que la norma acusada no los desconoce en tanto la finalidad perseguida por el mandato de iniciar el debate en Cámara estuvo plenamente garantizado. Además, con la expedición de la ley no se modificó el régimen tributario de las entidades territoriales sino los impuestos nacionales y el régimen tributario administrado por la Dian.

Respecto de la deliberación de la Plenaria del Senado, señala que la deliberación conjunta de las comisiones permanentes de las dos cámaras hace innecesario el cumplimiento de los términos y condiciones consagrados en el artículo 183 de la Ley 5 de 1992. Por ello, estima que la discusión sobre la deliberación precipitada por parte de la plenaria del Senado se torna superflua en la medida que el propio reglamento del Congreso permite la deliberación simultánea de las cámaras.

Frente a la aparente carencia de iniciativa gubernamental destaca que el proyecto fue presentado por el Ministerio de Hacienda, según consta en la publicación del proyecto de ley y de la nota secretarial efectuada en la Gaceta del Congreso 575 de 2014.

2.1.2. Con relación al cargo de exceso de la facultad legislativa prevista en el artículo 347 Superior, señala que el mismo no es claro “*ya que se dirige contra la totalidad de la ley pese a reprochar únicamente las disposiciones con efectos posteriores al 2015*”. Además, incumple el requisito contemplado en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 ya que no identifica con precisión las normas acusadas de violar el artículo 347 Constitucional por aplicar a vigencias posteriores a 2015.

2.1.2.1. No obstante, defiende la constitucionalidad de la norma frente al anterior cargo. Señala que la interpretación de los accionantes relacionada con que las modificaciones no podían exceder el principio de anualidad, es equivocada toda vez que: “*i) la presunta transitoriedad de las rentas para el periodo fiscal desbalanceado es inconsistente con el carácter permanente de la mayoría de los tributos; ii) las autorizaciones para recaudar los impuestos se asientan en leyes sustantivas y no en el presupuesto anual; y iii) por cuanto compromete la naturaleza jurídica de las rentas a un principio propio del sistema presupuestal que da cuenta de la periodicidad del presupuesto en materia de gastos, desconociendo el carácter estimativo de los ingresos que ha sido reconocido por abundante doctrina y jurisprudencia constitucional.*”

En ese contexto, indica que el acto presupuestario se debe identificar desde una perspectiva que determine la diferente función que cumple con relación a: (i) “*los ingresos, porque a raíz de la separación del presupuesto y de las leyes que crean o modifican tributos no es pertinente predicar de él una función de autorización para recaudar ingresos sino de estimación del importa que habrá de percibirse*”; y (ii) los gastos, porque es evidente que el presupuesto cumple una triple función de alcance eminentemente jurídico que se concreta en la autorización para realizar el gasto público, la limitación de las cantidades a gastar hasta el monto de las cifras consignadas en el presupuesto y la fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados.

Ya en el caso concreto, considera que las leyes tributarias adquieren un carácter permanente y no contienen ninguna limitación cuantitativa en materia de ingresos y “*el verdadero y único límite que eventualmente pueda predicarse respecto de la incorporación de rentas al Presupuesto General de la Nación, debe ser considerado en relación con el carácter autónomo y respecto de la vocación de permanencia de cada una de las rentas en particular*”.

2.1.3. Frente al cargo por violación del principio de legalidad, expresa que el mismo carece de especificidad y suficiencia al no relacionar

directamente la disposición constitucional presuntamente violada y en particular omite el deber de señalar como el contenido de la Ley 1739 de 2014 podría violar la regla según la cual los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

- 2.1.3.1.** Sin perjuicio de lo expuesto, considera que en situaciones como la que dio origen a la ley cuestionada, *“cuando los ingresos no son suficientes para atender los gastos previstos, la norma constitucional establece que el Gobierno Nacional propondrá, en un proyecto de ley separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, de forma que se pueda completar la financiación de los gastos que hayan quedado en descubierto. Esta es la razón por la que, en virtud de los principios de responsabilidad y de transparencia, se acude al mecanismo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política”*.

Por lo tanto, concluye que el cumplimiento de un deber constitucional originado en la situación de desbalance presupuestal no puede constituir una extralimitación de funciones del órgano de representación popular.

- 2.1.4.** En cuanto al cargo de violación al principio de consecutividad indica que no se cumple con el requisito de claridad por no existir un hilo conductor en la argumentación. Señala que *“los argumentos son repetitivos con lo ya expuesto y los asuntos nuevos (como la referencia a la regla fiscal) son inconexos e incapaces de estructurar un juicio de violación de la Constitución (y no una mera incongruencia entre dos leyes). Esperan los accionantes trasladarle a la Corte la tarea de interpretar una cadena argumentativa oscura, con el propósito de que sea ella quien construya un reproche constitucional inexistente”*.

- 2.1.4.1.** En cuanto al análisis de fondo del argumento relacionado con la vulneración del artículo 157 Superior, el interviniente manifiesta que la sentencia C-1190 de 2001, que estudió la constitucionalidad del trámite legislativo de la Ley 633 de 2000 debe aplicarse como precedente en esta oportunidad. Destaca que en la exposición de motivos del proyecto de ley se observaban medidas tendentes a reestructurar y fortalecer el sistema tributario a través de la eliminación de tratamientos preferenciales consistentes en beneficios tributarios, la simplificación de algunos impuestos, entre otras.

En dicha providencia, dice, *“la Corte no presentó dudas sobre el carácter tributario del proyecto, que inicialmente fue repartido a la Comisión Tercera de Cámara, la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 le corresponde conocer los asuntos relacionado con hacienda y crédito público, impuestos, contribuciones y exenciones tributarias”*, sin perjuicio de que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes autorizara sesiones conjuntas con la

comisión Cuarta. Al resolver el problema jurídico, la Corte concluyó que *“el trámite de un proyecto de ley por dos comisiones de la misma Cámara legislativa no vulnera la Constitución si se trata de uno de los eventos expresamente autorizados en ella”*.

2.1.4.2. Con relación a la no aplicación del precedente en torno a la competencia de las comisiones de asuntos económicos para conocer proyectos de reformas tributarias, sostiene que modificar el precedente resulta costoso en términos de afectación de los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Así, estima que la introducción de la *“Ley 1473 de 2011”* no restringe el texto constitucional del artículo 347 ya que el objeto final de la misma es propender por la responsabilidad fiscal y macroeconómica del país, objetivo que se alcanza mediante la planeación clara y precisa de consecución de recursos en el mediano plazo. En ese sentido, considera que los accionantes no desvirtuaron los presupuestos necesarios para acreditar la existencia de circunstancias extremas y excepcionales que conlleven a un cambio de precedente judicial.

2.1.5. Frente al cargo por violación al principio de unidad de materia, señala que el mismo no tiene la aptitud suficiente para *“producir un pronunciamiento de fondo”* por parte de esta Alta Corporación, a pesar de que los demandantes formalmente intentan satisfacer los requisitos señalados por la jurisprudencia.

Alega que los actores, predicen el vicio de la totalidad de la ley 1739 de 2014 *“comparada con lo que a su juicio es una ley de financiamiento”*. Con ello se persigue que se verifique si la totalidad de la ley guarda unidad de materia con el eje temático de una ley de tales características. Al respecto, indica que la ley tiene identidad de objeto con el propósito de la iniciativas, es decir, *“lograr el equilibrio presupuestal no solo desde el punto de vista de la generación de ingresos sino también a través de mecanismos que permitan mejorar el recaudo de las rentas existentes, evitando un mayor endeudamiento de la Nación y así promover la sostenibilidad fiscal garantizando unas finanzas públicas sanas”*.

Igualmente, indica que de acuerdo con lo expresado por los accionantes *“pareciera que el Gobierno Nacional hubiese radicado un proyecto de ley que en ningún caso correspondiera al aprobado por el H. Congreso de la República, lo cual implicaría desconocer otros principios diferentes al de unidad de materia, rompiendo con la transparencia que debe tener el trámite legislativo y limitando el principio democrático que rige dicha actividad”*.

Finalmente, resalta que la Corte Constitucional ha reconocido que una de las alternativas del Gobierno Nacional para financiar un desbalance presupuestal, de acuerdo con la sentencia C-992 de 2001, es a través de una reforma tributaria.

2.1.6. Respecto del cargo por violación del artículo 163 Constitucional o inexistencia del mensaje de urgencia expresa que dicho requisito no es necesario cuando se trata de leyes de presupuesto complementario ya que es la Constitución la que otorga la competencia y no la Ley 5 de 1992. Así, *“la actuación de las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras está dada por el estricto cumplimiento de un deber constitucional que en nada afecta la participación política ni los principios y valores que subyacen tras las normas de carácter procedimental definidas para la expedición de normas”*.

2.1.7. Frente al cargo por violación del principio de participación ciudadana, consideró que *“la ley no impone la obligación incondicional de incluir todas las observaciones en las gacetas, sino que es discrecional del presidente incluir las intervenciones y del ponente incorporar o no las observaciones recibidas”*. En ese contexto, hizo referencia a pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el particular.

Además, indicó que en este caso *“se cumplió cabalmente con el artículo 231 de la Ley 5 de 1992 y el principio de publicidad cuando se publican en las gacetas las actas con las intervenciones de todos los gremios participantes en el debate, y por el otro lado, que los ponentes no violaron lo dispuesto en el artículo 232 de la misma ley, toda vez que son libres al momento de definir si incluyen o no en las ponencias las propuestas o modificaciones planteadas”*.

Por consiguiente, consideró que ese cargo debe desestimarse.

2.1.8. En cuanto al cargo de vulneración del artículo 160 de la Constitución señala que el mismo está formulado indebidamente, toda vez que la demanda no cuenta con un hilo argumentativo que permita confrontar adecuadamente la norma acusada, la argumentación de la demanda y la norma supuestamente vulnerada. Es evidente la falta de claridad del cargo, pues de su lectura se entiende qué quieren decir o a dónde quieren ir los demandantes y el lector llega a diferentes conclusiones e interpretaciones de lo expuesto.

Además, en cuanto a la violación de los principios de deliberación y participación considera que no existe pertinencia en el argumento pues el mismo se *“hace a partir de la interpretación subjetiva de la norma por parte de los demandantes, y de certeza toda vez que los argumentos presentados hacen que la confrontación entre norma demandada y vulnerada se haga a partir del contenido presentado por el actor, el*

cual es equivocado y no según el contenido de la norma, que en todo caso es verificable al leerse el texto”.

Con relación a las votaciones durante el trámite legislativo en comisiones, expone que la cita que hacen los actores del artículo 158 de la Ley 5 de 1992 para afirmar que esta decisión es inconstitucional, es equivocada. Lo anterior por cuanto la norma se encuentra en la sección 2 del capítulo sexto sobre el debate en comisiones, estableciendo que *“si es solicitado por algún miembro, la discusión del proyecto y no la votación, se hará artículo por artículo”*. De manera que no se evidencia que el procedimiento adelantado por las comisiones al votar, haya desconocido norma alguna.

Frente a la supuesta violación de los principios de consecutividad e identidad flexible considera que el cargo es inepto por cuanto *“de la lectura de la demanda y del absurdo al que se llega con la interpretación presentada anteriormente, puede parecer, sin que sea muy claro, que los demandantes presentan el cargo como si en el segundo debate se hubieran presentado a consideración de las plenarias unos artículos nuevos, violando los principios de consecutividad e identidad flexible. Dichos artículos en realidad no eran nuevos, fueron discutidos y aprobados en primer debate en comisiones conjuntas. Sin embargo, los demandantes pretenden disfrazarlos como nuevos, al decir que nunca fueron discutidos, pues según ellos se aprobaron desconociendo lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 5 de 1992”*.

Finalmente, expresa contra el cargo de violación de los artículos 175, 177 y 180 de la Ley 5 de 1992, carece de certeza y pertinencia ya que los demandantes parten de una interpretación subjetiva de las normas y utilizan hechos que no se ajustan a la realidad.

- 2.1.9.** Por último, considera que el cargo de afectación al principio de identidad flexible, además de no tener claridad es insuficiente ya que no se indica en *“qué fase del proceso legislativa fue introducida la norma en cuestión, por qué su contenido no guarda conexidad con el texto aprobado en primer debate y mucho menos por qué las novedades excedían las facultades generales de modificación de los proyectos que tienen las cámaras”*.

2.2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El presidente de la entidad, dentro del término de fijación en lista, intervino para solicitar la declaración de **exequibilidad** de la norma acusada, **condicionando** su aplicación exclusiva a la anualidad presupuestal 2015.

2.2.1. En primer lugar, respecto del cargo por violación del artículo 347 de la Constitución considera que existe *“una indeterminación en la demanda, cuando se señala la inconstitucionalidad de las normas de la Ley 1739 de 2014 que incumplan con el principio de desbalance presupuestal del año 2015, sin que se especifiquen las disposiciones específicas que estarían vulnerando, por esta circunstancia, el artículo 347 de la CP”*.

No obstante considerar inepto el cargo, estima que el problema jurídico consiste en determinar si cuando se acude al artículo 347 Superior, puede el legislador aprobar disposiciones cuyo propósito desborde la finalidad contenida en dicha norma, es decir, *“crear los mecanismos que permitan obtener los ingresos para cubrir los gastos que presenta el presupuesto desbalanceado”*. Al respecto, recuerda que aunque la Corte Constitucional no se ha adentrado en el análisis ahora planteado, sí existen pronunciamientos sobre leyes de reforma tributaria con ocasión de la existencia de presupuestos desbalanceados, citando las sentencias C-809 de 2001, C-1190 de 2001 y C-400 de 2010 a manera de ejemplo, considerando que la última, podría *“abrir el paso para la inclusión, en los proyecto de leyes de financiamiento, de normas diferentes a aquellas cuyo único propósito es la obtención de ingresos por el período desbalanceado”*.

Finalmente, señala que el análisis no puede restringirse únicamente a las facultades del artículo 347 puesto que se debe *“comprender la situación de las normas de la Ley que no consagran disposiciones directamente relacionadas con incrementos o imposición de nuevos tributos para la misma vigencia 2015 e incluso para las posteriores”*. Igualmente, destaca que las normas relacionadas con el poder de imposición, envuelven la facultad de dictar las normas de procedimiento tributario. No obstante, las facultades no pueden exceder el ámbito anual claramente dispuesto en el artículo 347 Constitucional, posición que deriva en la exequibilidad de la Ley demandada por la vigencia del año 2015.

2.2.2. En segundo lugar, analiza de manera conjunta los cargos contra los artículos 154, 157 y 163 de la Carta Política, por encontrar conexidad en ellos. Señala que es razonable que las comisiones terceras y cuartas de la Cámara de Representantes hayan tramitado en forma conjunta el debate del proyecto de ley, por contener normas relacionadas con el presupuesto y ser de carácter tributario. Tal razonamiento surge también de la aplicación integrada de los artículos 346, 347 de la Constitución y el 4 de la Ley 3 de 1992.

Frente al hecho de haberse tramitado en primer lugar en la Plenaria del Senado y luego la de la Cámara, indica que *“no se encuentra que esta circunstancia pudiera derivar en la inconstitucionalidad de la ley, toda*

vez que la exigencia constitucional es la de iniciar el trámite del proyecto de ley sobre asuntos tributario en la cámara de representantes; y frente a los requisitos del artículo 157 de la CN, se encuentra que esta norma exige simplemente la aprobación en cada cámara en segundo debate”.

En relación con la inexistencia del mensaje de urgencia, señala que deben revisarse las pruebas para verificar si se cumplió o no el mensaje de urgencia o si existe la proposición de las respectivas comisiones, con las autorizaciones que regula el artículo 169 de la Ley 5 de 1992.

En consecuencia, concluye que los cargos no deben prosperar al no ser evidente el desconocimiento de los artículos 157 y 163 constitucionales y de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

2.2.3. En tercer lugar, se pronuncia sobre el cargo de violación de los principios de unidad de materia e identidad flexible y del artículo 6 de la Constitución.

Considera que, bajo la tesis planteada en la demanda, de inexecutable de toda la Ley 1739 de 2014 en cuanto a su aplicación a partir del año 2016, resulta admisible el cargo por violación del principio de unidad de materia ya que la obtención de recursos en el evento de un presupuesto desbalanceado, rebaza las facultades del artículo 347.

Respecto del principio de identidad flexible, opina que el mismo no tiene cabida porque éste exige revisar lo aprobado en el primer debate frente a las modificaciones propuestas en el segundo y verificar así la unidad temática del proyecto. Lo anterior corresponde a una tarea de tipo probatorio.

Por último, considera que de no probarse las violaciones formales alegadas, debe concluirse que no se desconoció el artículo 6 Constitucional ya que no habría extralimitación en las funciones de los funcionarios públicos.

2.3. Universidad Externado de Colombia

Por intermedio del Director del Departamento de Derecho Fiscal, la universidad intervino en este asunto para solicitarle a la Corte **la exequibilidad** de la norma acusada. Apoya su solicitud en las siguientes razones:

2.3.1. Agrupa los cargos por violación de los artículos 154, 157 y 163 de la Constitución y es enfático al indicar que los mismos no están llamados

a prosperar por cuanto (i) si se observan detenidamente las gacetas se advierte que el Gobierno sí hizo un mensaje o llamado de urgencia al proyecto de ley; (ii) de una lectura del Reglamento del Congreso se puede concluir que no existe una única excepción para realizar el primer debate de las comisiones de manera conjunta, ya que el artículo 41 permite la celebración de sesiones conjuntas *“cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento”*.

2.3.2. Frente al cargo por violación de los artículos 6 y 347 de la Constitución, considera que no debe prosperar ya que era viable que el proyecto de ley se tramitara en sesiones conjuntas en la medida que un proyecto de ley fundamentado en el artículo 347 puede tratarse también de una reforma tributaria.

2.3.3. Con relación a los cargos por violación de los artículos 158 y 321 Superior, argumenta que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, en este caso *“basta con leer el título de la Ley para entender su alcance, el cual es realizar una reforma tributaria además de financiar el presupuesto del año 2015, y por simple lógica lo segundo no se puede lograr sin lo primero, además, en el título de la ley también se afirma que se van a dictar otras disposiciones, aclarando que todas las disposiciones de la ley tiene conexidad entre sí, pues ellas se refieren a asuntos de carácter tributario”*.

2.3.4. Respecto del cargo por violación de los artículos 1 y 2 de la Carta Política señala que teniendo en cuenta el artículo 232 del Reglamento del Congreso, el ponente del proyecto puede consignar las intervenciones que considere importantes. Así, el cargo no prospera en la medida que la ley no le exige al ponente que exprese las razones por las cuales no incorpora todas las intervenciones ciudadanas.

2.3.5. Finalmente, frente al cargo por violación del artículo 160 Superior indica que los artículos que se incluyeron durante el trámite de la ley no son inconstitucionales per sé por no haber estado en el proyecto de ley inicial, tal como ha indicado la Corte Constitucional.

2.4. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

A través del representante legal, el interviniente, intervino para solicitar la **inconstitucionalidad condicionada** de la norma acusada.

2.4.1. Considera que el artículo 347 de la Constitución trata de una materia específica y claramente delimitada, razón por la que la Ley 1739 de 2014, al no referirse únicamente a una ley de financiamiento, excede los límites de la unidad de materia que plantea en su título y contenido, exceso que, estima, no es meramente formal sino de fondo.

2.4.2. En ese contexto, señala que es conveniente diferir los efectos de un fallo que declare la inexecutable de la Ley 1739 de 2014, ya que podría ponerse en riesgo la estabilidad fiscal de la Nación porque incrementaría el déficit fiscal y afectaría la confianza de los agentes económicos en el mercado para hacer transacciones mercantiles. Así, recomienda que se establezca un periodo razonable dentro del cual, el Gobierno pueda presentar una reforma tributaria y el Congreso la discuta y apruebe por la vía ordinaria.

2.5. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

Por intermedio de apoderada, la DIAN intervino para defender la **constitucionalidad** de las normas acusadas.

2.5.1. Con relación a los vicios de fondo alegados (vulneración de los artículos 154 de la Constitución y 142-143 de la Ley 5 de 1992), resalta que la Corte Constitucional ha establecido que la reserva de inicio del trámite legislativo tiene excepciones, autorizando su flexibilización en los casos concretos señalados en la jurisprudencia.

Luego de revisar las gacetas, considera que el trámite legislativo dado a la Ley 1739 de 2014 corresponde al previsto en los artículos 346 y 347 de la Carta Política, que disponen que las leyes de financiamiento se tramitarán ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto. De manera que la Ley acusada *“no contiene vicios de fondo que afecten su constitucionalidad, puesto que la finalidad de la modificación de normas del régimen tributario fue la financiación del presupuesto del gasto público, con un cálculo anualizado estimado en el faltante del PGN propuesto para el 2015 sin restricción de la anualidad porque no autoriza gasto alguno”*.

Adicionalmente, señala que desde la óptica constitucional *“el mensaje de urgencia del Presidente de la república no es necesario para la sesión conjunta de las comisiones económicas de las dos cámaras del Congreso de la República, puesto que el artículo 346 Fundamental, dispone que 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”*.

2.5.2. Con relación a los vicios por desconocimiento de los principios de unidad de materia, de participación ciudadana, de consecutividad e identidad flexible, señaló que no le asiste razón a los demandantes *“por cuanto no existe norma que le impida al Congreso realizar modificaciones al proyecto de ley de financiamiento, pues a la luz de la Constitución Política no es necesario que un proyecto de ley deba ser exactamente el mismo en las diferentes instancias de su trámite”*.

Considera que las modificaciones del proyecto no hacen inconexa la Ley frente a la materia que trata pues no existe sustento legal que justifique la inmutabilidad del mismo. Por lo tanto, las modificaciones efectuadas, repite, son consistentes con la materia o asunto de que trató el proyecto de ley.

De manera que *“desde este entendimiento, el trámite parlamentario del proyecto se adicionó con algunas disposiciones, de carácter tributario, que encuadran con el ámbito material de la ley en la medida que se pretendió con estas financiar el presupuesto de gastos, por lo que el cargo no está llamado a prosperar”*.

En cuanto al principio de identidad flexible, indica que *“de acuerdo con los debates contenidos en las gacetas del Congreso en donde se encuentran incluidas todas las motivaciones que dieron lugar a la adición y modificación de normas del Estatuto Tributario, se puede concluir que están ajustadas al principio de identidad flexible por cuanto son conexas con las finalidades de la Ley 1739 de 2014 expuestas en la motivación del proyecto de Ley número 134 de 2014 Cámara, 105 de 2014 Senado”*. Por consiguiente, estima que el cargo no debe prosperar.

2.6. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

El 9 de diciembre de 2015, la Directora General de esta entidad presentó escrito solicitando la exequibilidad de la Ley 1739 de 2014, con base en los siguientes argumentos:

2.6.1. Sobre el límite material y temporal de las leyes de financiamiento, señala que las rentas creadas o modificadas en una ley de financiamiento para equilibrar el Presupuesto General de la Nación tienen vocación de permanencia y consecuentemente, pueden generar ingresos superiores a los gastos que originalmente se buscaba atender.

En ese entendido, señala que *“tratándose del gasto, el presupuesto es restrictivo, mientras que en materia de ingreso únicamente cumple un papel indicativo, por lo que si en una ley de balance presupuestal – que tiene el rango de ley ordinaria – se crean nuevos tributos, estos: i) tienen vocación de permanencia , salvo que la misma ley imponga un límite temporal y ii) la estimación del respectivo recaudo, en tanto factor indicativo, puede superar el requerido para atender los gastos del presupuesto general de la Nación, sin que ello vulnere ningún postulado constitucional”*.

- 2.6.2.** Indica que la Corte Constitucional¹² exige que en el trámite legislativo mediante el cual se creen las nuevas rentas, debe sustentarse la idoneidad de las mismas para soportar los gastos desbalanceados, es decir, deben ser suficientes para cubrir los gastos, de manera que los recursos obtenidos en exceso no constituyen un inconveniente para la tramitación de este tipo de leyes.
- 2.6.3.** Seguidamente, hace referencia a la doctrina de la bifurcación del principio de legalidad financiera, según el cual los gastos autorizados en el presupuesto general de la Nación tienen un límite temporal, cuantitativo y material, mientras los ingresos no están sometidos a tales restricciones presupuestales, ya que por regla general son permanentes y depende de la ley que los cree establecer un eventual ámbito temporal y material restringido.
- 2.6.4.** Finalmente, con fundamento en lo anterior, solicita no acoger la interpretación de los demandantes, según la cual mediante una ley de financiamiento solo se pueden generar las rentas precisas para balancear el presupuesto. Ello por cuanto se generarían situaciones desfavorables como la necesidad de ratificar periódicamente las reformas eventualmente efectuadas al estatuto tributario, en detrimento del principio de certeza y seguridad jurídica, entre otros.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación intervino dentro de la oportunidad legal prevista con el fin de solicitar que se declare la **exequibilidad** de la Ley cuestionada.

- 3.1.** En primer término, considera que no es cierto que el proyecto de ley que dio origen a la ley 1739 de 2014 haya sido presentado como una iniciativa legislativa para suplir el desbalance fiscal del presupuesto general del 2015 teniendo como fundamento el artículo 347 constitucional y que posteriormente se convirtió en un proyecto de ley sustancialmente distinto, con fundamento en el artículo 154.

Indica que el hecho de realizar modificaciones, *“en el sentido de crear nuevos tributos o reformar los existentes, no quiere decir que haya cambiado el fundamento constitucional de todo el proyecto, puesto que uno de los mecanismos para superar el desbalance fiscal del Presupuesto General de la Nación es la creación de nuevos tributos o su modificación para aumentar los ingresos del Estado”*. Así, considera que en este caso, aunque se hicieron modificaciones se mantuvo el espíritu del artículo 347.

¹² Sentencia C-1190 de 2001.

- 3.2.** En segundo lugar, señala que las sesiones conjuntas de las comisiones económicas se hicieron conforme a lo ordenado en la Carta Política. En efecto, considera que *“había no sólo una habilitación sino un mandato constitucional de que éste fuera tramitado conjuntamente por las comisiones económicas”*. Lo anterior por cuanto *“una lectura sistemática de los artículos 346 y 347 constitucionales permite concluir, con total claridad, que el proyecto de ley 134/2013 Cámara – 105/2013 Senado debió ser tramitado por las comisiones de asuntos económicos de manera conjunta, puesto que siempre como finalidad suplir el desbalance fiscal presente el presupuesto general de la nación”*.
- 3.3.** En tercer lugar, expresa que no se incurrió en vicio de constitucionalidad al no votar artículo por artículo el proyecto de ley por parte de las comisiones constitucionales permanentes. Al respecto, resalta que el artículo 158 de la Ley 5 de 1992 ordena es *“dar lectura y discusión artículo por artículo en los debates en las comisiones, más no se establece un deber de que la votación se haga por el mismo sistema en que debe darse la discusión, esto es, artículo por artículo”*.
- 3.4.** Finalmente, respecto de la petición subsidiaria de declarar la inexecutable de varios artículos de la Ley 1739 de 2014 porque su finalidad no busca lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución, encuentra que *“el sólo hecho de que en estas normas no se haga referencia específica al gasto del presupuesto 2015 que se pretende suplir, no puede concluirse que éstas no tengan como finalidad suplir el déficit presupuestal existente”*.

Sin perjuicio de lo anterior, considera que los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 no cumplen con el principio de unidad de materia y por tanto, solicita estarse a lo que se resuelva dentro del expediente D-10686.

4. ACTUACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

- 4.1.** Mediante auto del 18 de noviembre de 2015, el Magistrado Sustanciador, con fundamento en los artículos 63 a 65 del Reglamento de la Corporación, modificado por el Acuerdo 02 de 2015, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la siguiente información:

Primero.- ORDENAR que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a este despacho, cuál era el recaudo estimado con la Ley 1739 de 2014 para la vigencia de 2015, teniendo en cuenta que la

misma se radicó con la intención de financiar el déficit del Presupuesto General de la Nación para dicho periodo.

4.2. Mediante escrito recibido el 23 de noviembre de 2015, en la Secretaría General de esta Corporación, la entidad oficiada manifestó lo siguiente:

4.2.1. En primer lugar, hace referencia a la constitucionalidad de generar rentas adicionales a las correspondientes al desbalance presupuestal, en virtud de la bifurcación del principio de legalidad financiera. Considera que los límites temporal y material, *“así como el tratamiento jurídico que para efectos presupuestales se le da a los impuestos, en términos estimativos no es unívoco con el manejo presupuestal que se da respecto de la autorización de gastos. En efecto, respecto de los gastos habrá que decir que para su correcta ejecución el verdadero límite jurídico está compuesto por tres aspectos fundamentales: de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no solo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos”*.

Estima que la interpretación que hacen los accionantes del artículo 347 Superior es errónea por cuanto *“(i) la presunta transitoriedad de las rentas para el periodo fiscal desbalanceado es inconsistente con el carácter permanente de la mayoría de los tributos; (ii) las autorizaciones para recaudar los impuestos se asientan en leyes sustantivas y no en el presupuesto anual; y (iii) por cuanto compromete la naturaleza jurídica de las rentas a un principio propio del sistema presupuestal que da cuenta de la periodicidad del presupuesto en materia de gastos, desconociendo el carácter estimativo de los ingresos que ha sido reconocido por abundante doctrina y jurisprudencia constitucional”*.

En ese entendido, la interpretación de la norma debe indicar que *“si bien conforme al artículo 345 Superior se reconoce la necesidad de estimar dentro del presupuesto de renta los ingresos necesarios para sustentar el gasto público desbalanceado, esta circunstancia en nada limita el efecto recaudatorio de las rentas que se contemplaron para financiar los gastos autorizados”*.

Expone que en caso concreto, *“el efecto recaudatorio de la Ley 1739 de 2014 no constituye un límite material o temporal respecto de las rentas, ni mucho menos una extralimitación respecto de la autorización de gastos concebida para la vigencia fiscal de 2015 que degenere en una franca contradicción del artículo 347 Superior. Si se tiene en cuenta, conforme lo explicado, que las leyes tributarias adquieren un carácter*

permanente y no contienen ninguna limitación cuantitativa en materia de ingresos, el único y verdadero límite que eventualmente pueda predicarse respecto de la incorporación de rentas al Presupuesto General de la Nación, debe ser considerado en relación con el carácter autónomo y respecto de la vocación de permanencia de cada una de las rentas en particular”.

Finalmente, argumenta que “*si el constituyente hubiese querido establecer la temporalidad de presupuesto a las leyes que establecen los recursos adicionales, así lo hubiese dicho. Por el contrario, dejó abierta la posibilidad a que otras leyes fuesen las llamadas a superar el desequilibrio sin restarle la posibilidad de contar con las nuevas rentas o duplicando trámites legislativos para su revalidación”.*

- 4.2.2.** En segundo lugar, manifiesta que la Ley 1739 de 2014 pretendió recaudar exactamente los ingresos que se requerían en el año 2015, como consecuencia de la desfinanciación, es decir, \$12.5 billones de pesos.

Al respecto, recuerda que desde la presentación del mensaje presidencial para tramitar el Presupuesto General de la Nación, el Gobierno reconoció el déficit del mismo para la vigencia fiscal de 2015, situación que se reiteró en escenarios posteriores como en los debates del PGN, en la ley de financiamiento y en el marco fiscal de mediano plazo.

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

5.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 5° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la demanda contra la Ley 1739 de 2014.

5.2. CUESTIONES PRELIMINARES

5.2.1. EXAMEN DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN EN RELACIÓN CON LOS CARGOS POR VICIOS DE FORMA

El artículo 242 de la Constitución, en su numeral 3° señala que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto. Es preciso examinar el cumplimiento de este requisito, toda vez que los la demanda contiene cargos en los que se cuestiona el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014.

En el caso objeto de examen, la Ley 1739 de 2014, fue publicada en el Diario Oficial No. 49.374 del 23 de diciembre de 2014. La demanda de inconstitucionalidad fue radicada en la Secretaría de la Corte Constitucional el 11 de marzo de 2015, sin que hubiera vencido el mencionado término, razón por la que se cumple el requisito exigido por el Constituyente para ejercer la acción.

5.2.2. ANÁLISIS DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

5.2.2.1. Como se expuso anteriormente, el Ministerio de Hacienda estima que esta Corte debe declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, por considerar que los cargos no cumplen con los requisitos jurisprudenciales para obtener un pronunciamiento de fondo.

5.2.2.2. El Decreto 2067 de 1991 en su artículo segundo señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad¹³. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que lo expresado en ella permita a la Corte Constitucional efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, *los argumentos expuestos por el demandante* y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

Bajo ese entendido, esta Corporación ha reiterado en numerosas ocasiones que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001¹⁴, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de lo contrario la decisión que adopte la Corte será necesariamente inhibitoria¹⁵.

¹³ Dice la citada norma: "Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda".

¹⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

5.2.2.3. En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(....)

[Que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las

disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior, se concluye entonces, que la acusación “*debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia).*”¹⁶ Adicionalmente, la acusación no sólo

¹⁶ Sentencia C-029 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

debe estar enunciada en forma completa sino ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

5.2.2.4. Si bien los anteriores requisitos deben ser verificados por el magistrado sustanciador al admitir la demanda, dicho análisis inicial tiene un carácter provisional en la medida que no tiene la exigencia y el rigor “*de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados. No obstante, en virtud del principio pro actione las eventuales falencias que presente el libelo acusatorio han de ser interpretadas en el sentido que permitan proferir un fallo de fondo para no hacer nugatorio el derecho ciudadano a impetrar la acción pública de inconstitucionalidad*”.¹⁷

5.2.2.5. En este caso, del escrito de demanda se advierten claramente los siguientes hilos conductores: (i) por un lado, los accionantes sostienen que el procedimiento legislativo seguido por el Congreso para aprobar la Ley 1739 de 2014 no era el indicado, razón por la cual desconoce varios principios determinantes a la hora de expedir una ley; (ii) por otro lado y como consecuencia de lo anterior, afirman que la ley acusada es contraria a los artículos 6, 154, 157 y 347 de la Constitución. Sin perjuicio de lo anterior, señalan que en caso de no encontrarse toda la ley contraria a la constitución, solicitan que los artículos por ellos relacionados¹⁸ se declaren inexecutable por vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible.

5.2.2.6. No obstante, no se advierte lo mismo al revisar el **cargo por desconocimiento del principio de identidad flexible**¹⁹. Para fundamentar este cargo, los accionantes manifiestan de manera general que los artículos 10 al 16, 20, 25 al 34, 46 al 74, 76 y 77 de la Ley 1739 de 2014 desconocen este principio, en la medida que no tienen como finalidad financiar el monto de los gastos desfinanciados del Presupuesto General de la Nación de 2015 y por el contrario, obedecen a razones y motivaciones ajenas a lo previsto en el artículo 347 de la Constitución.

Al respecto es pertinente resaltar que en la sustentación del cargo, los accionantes no cumplen con los requisitos jurisprudenciales previamente señalados para que pueda producirse un pronunciamiento de fondo.

Frente a los cargos por identidad flexible, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “*no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo*

¹⁷ Sentencia C-781 de 2007. M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁸ Artículos 10 al 16, 20, 25 al 34, 46 al 74, 76 y 77 de la Ley 1739 de 2014.

¹⁹ Punto 1.3.5. de esta providencia. Al respecto ver numeral 4.2.5. del escrito de demanda, visible a folio 30 del cuaderno principal.

*aprobado en la comisión’.²⁰ No es suficiente una acusación con solo esas características, pues en ciertos casos lo que indican ‘es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso’.²¹ Como se mencionó en la sentencia C-856 de 2005, para formular un cargo apto de inconstitucionalidad por vulneración de estos parámetros, es necesario que indicar **‘la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento que i) no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate y ii) no se refieran a los temas tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios’.**²²’²³ (Negrillas fuera de texto).*

Igualmente, en la sentencia C-082 de 2014²⁴, la Corte indicó frente a esta exigencia que la misma *“resulta a todas luces razonable, pues, si por expresa disposición constitucional y legal el legislador se encuentra facultado para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley durante el segundo debate en cámaras (C.P. art. 160), existiendo además la posibilidad de conciliar las diferencias que surjan entre ellas (C.P. art. 161), la sola verificación sobre la ocurrencia de una modificación, adición o supresión, por sí misma, no puede constituir un vicio de procedimiento contrario a la Constitución.”*

²⁰ “Sentencia C-369 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese caso la Corte debía decidir un cargo por infracción de los principios de identidad y consecutividad contra una ley. Si bien estimó que la acción era apta en ese cargo, y lo falló de fondo, lo hizo sobre la base de que el actor afirmó y aportó “pruebas dirigidas a demostrar” que el contenido normativo que fue introducido en el segundo debate de las plenarias del Senado y Cámara del trámite legislativo. Además, “señal[ó] las razones por las cuales considera que lo allí establecido no guarda relación de conexidad con lo discutido hasta ese momento ni con la esencia del proyecto”.

²¹ “Sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil. SV Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo al respecto: “la Constitución, en su artículo 160, expresamente permite que durante el segundo debate, cada Cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. En esa ocasión la Corte se inhibió de estudiar el fondo de unas acusaciones fundadas en la supuesta vulneración de los principios de consecutividad e identidad, por cuanto –según la Corporación– “el actor se limita a enunciar los artículos aprobados en segundo debate y que en su concepto presentan novedad sobre lo aprobado en el primer debate y a afirmar, genéricamente, que “... los artículos y normas introducidos al Proyecto de ley después del primer debate, debieron regresar, por su importancia con el contexto general del Proyecto de ley, a las Comisiones permanentes para que surtieran el indispensable primer debate””.

²² “Sentencia C-856 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández. Unánime). En esa oportunidad, la Corte se inhibió de emitir un fallo de fondo a propósito de una demanda, entre cuyos cuestionamientos se encontraba uno por vulneración de los principios de identidad y consecutividad. Dijo entonces la Corte que esa acusación no era apta, por cuanto el ciudadano se limitó a afirmar que “después del segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se establecieron modificaciones al régimen de transición que desconocen el artículo 157 de la Constitución, ya que se introdujeron y quitaron artículos sin realizarse una discusión completa y aprobación del articulado en los cuatro debates reglamentarios”. Dijo entonces: “[p]ara la Corte, esta afirmación no satisface los presupuestos de especificidad y pertinencia propios de las razones de inconstitucionalidad por cuanto al estar permitido por la Constitución en el artículo 160, que *“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”*, no se tiene la existencia de un verdadero cargo de inconstitucionalidad por no presentarse una oposición objetiva y verificable entre lo indicado por el actor respecto del contenido de la ley y el texto de la Constitución (especificidad).”

²³ Sentencia C-585 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁴ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

En este caso, los demandantes señalan el propósito de los 50 artículos cuestionados y extraen de manera general los efectos nocivos de las normas sin construir argumentos de naturaleza constitucional que expliquen de qué manera se desconoce la identidad flexible, atendiendo las particularidades de los preceptos citados respecto del título y de la finalidad de la ley. En otras palabras, no señalan las razones por las cuales los preceptos nuevos o modificados no guardan relación de conexidad con lo debatido inicialmente ni con los objetivos perseguidos por la ley de la cual hacen parte.

En efecto, de la lectura de dichas normas no se infiere que las mismas, por no hacer referencia expresa al gasto que se pretende cubrir, sean contrarias al objetivo de financiar el desbalance presupuestal del año 2015.

En este entendido, la argumentación del cargo no se presenta de manera clara y resulta insuficiente para despertar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de los artículos cuestionados. Por este motivo, la Sala Plena de la Corte Constitucional se declarará **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo.

Ahora bien, respecto de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, incluidos dentro del listado de normas que los accionantes consideran que no observan el principio de identidad flexible, recuerda la Sala que los mismos fueron analizados en oportunidad previa por esta Corte, en Sentencia C- 726 de 2015²⁵ y declarados inexecutable por no cumplir con el citado principio, toda vez que regulan un nuevo tributo que no guarda relación con el tema esencial de la ley de financiamiento.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no se realizará pronunciamiento alguno sobre el cargo por vulneración de identidad flexible en esta oportunidad, la decisión adoptada en la Sentencia C-726 de 2015 no se verá afectada con la que se llegue a dictar en esta providencia.

5.2.2.7. Los demás cargos planteados por los accionantes se encuentran relacionados con el desconocimiento de la iniciativa legislativa en materia tributaria, los principios de legalidad, de consecutividad, de unidad de materia y participación ciudadana, que debieron respetar los congresistas durante el trámite legislativo, vulneración del artículo 163 Superior ante la inexistencia de mensaje de urgencia y del artículo 347 de la Carta Política al no tratarse exclusivamente de una ley de financiamiento.

²⁵ M.P. Gloria Ortiz Delgado. En esta ocasión, la Corte Constitucional consideró que el cargo invocado por el accionante, reunía los presupuestos exigidos por la jurisprudencia de la Corporación y por tanto, era viable un pronunciamiento de fondo, frente al mismo.

A juicio de esta Corte, los argumentos expuestos para sustentar los cargos son inteligibles y en esa medida cumplen las exigencias jurisprudenciales. En efecto, los peticionarios cumplieron con la carga de plantear las razones por las cuales consideran que la expedición de la Ley 1739 de 2014 contiene tanto vicios de trámite como de fondo.

Dichas razones son:

- i) **Claras** porque permiten comprender argumentativamente lo solicitado, es decir, de los argumentos expuestos en el escrito de demanda se puede establecer que lo que se ataca es el trámite dado al proyecto legislativo que dio origen a la Ley acusada, por considerar que se trataba de una ley de financiamiento y no de una reforma tributaria.
- ii) **Ciertas** pues cuestionan, bajo una interpretación razonable, el contenido de la Ley 1739 de 2014.
- iii) **Específicas** al relacionar de manera objetiva la forma en que se desconocen los principios y normas constitucionales.
- iv) **Pertinentes** porque los cuestionamientos realizados son de naturaleza constitucional; y
- v) **Suficientes** en tanto los cargos expuestos generan una duda razonable sobre la exequibilidad de la Ley, en la medida que conducen a que se cuestione si el trámite seguido por el Congreso, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto de ley – financiar el desbalance presupuestal del año 2015 –, era el correspondiente y si las modificaciones realizadas al proyecto presentado por el Gobierno, transformaron el proyecto en una reforma tributaria.

5.2.2.8. De manera que, una censura como la planteada en el proceso de la referencia, cuestiona, por un lado, el trámite que se le dio al proyecto de ley que culminó en la Ley 1739 de 2014; y por otro, si la finalidad de cubrir el desbalance presupuestal del año 2015 se alteró al introducir artículos que realizan una reforma al Estatuto Tributario.

5.2.2.9. Conforme a lo expuesto, esta Sala no analizará el cargo por desconocimiento del principio de identidad flexible y se pronunciará sobre los siguientes cargos presentados en la demanda de la referencia:

- **Por vicios de trámite**, (i) desconocimiento del principio de unidad de materia; (ii) desconocimiento del artículo 163 Superior; (iii) violación del artículo 154 Superior; (iv), desconocimiento del principio de participación ciudadana y (v) desconocimiento del principio de consecutividad.

- **Por vicios de fondo**, (i) vulneración del artículo 6 Superior y (ii) vulneración del artículo 347 de la Carta Política.

5.2.3. CONTEXTUALIZACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY ACUSADA

5.2.3.1. En esta oportunidad, al presentar el proyecto de ley que buscaba financiar el Presupuesto General de la Nación del año 2015, el Ministro de Hacienda y Crédito Público²⁶ resaltó la gestión que han venido haciendo los gobiernos de los últimos 15 años, para implementar medidas que promuevan la sostenibilidad fiscal y garanticen unas finanzas públicas sanas.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015, por valor de \$216.158.063.430.308, atendiendo los parámetros fijados en la Constitución Política y en las normas orgánicas de presupuesto, monto que fue aprobado por las Comisiones Económicas el 16 de octubre de 2014.

5.2.3.2. No obstante, desde su presentación, el Gobierno manifestó que el proyecto de ley de presupuesto, estaba desfinanciado en una suma de \$12,5 billones, es decir, se incluían gastos sin financiación por la cantidad señalada. Cuando ello ocurre, el artículo 347 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional propondrá, en un proyecto de ley separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, con el fin de completar la financiación de los gastos que hayan quedado en descubierto.

Al explicar ese desbalance, el Gobierno indicó que *“para la vigencia fiscal de 2015 y de acuerdo con la legislación tributaria vigente, no habrá rentas por concepto del impuesto al patrimonio ni de dos puntos del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). A esto debe sumarse la desaceleración del sector minero-energético que este año, y en los próximos, se traducirá en menores ingresos petroleros y mineros. Todos estos recursos contribuyeron en años anteriores a financiar gastos en el PGN, los cuales, por sus características, no pueden desmontarse en el corto plazo”*.²⁷

5.2.3.3. Bajo esta premisa, se radicó el proyecto que culminó con la Ley 1739 de 2014, analizada en esta oportunidad, **la cual se caracteriza por ser una ley de financiamiento, en los términos del artículo 347 de la Constitución, cuya finalidad es principalmente cubrir el desbalance**

²⁶ Ver la exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 575 de 2014.

²⁷ Consultar la exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 575 de 2014.

del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015.

5.3. PROBLEMA JURÍDICO

5.3.1. Los demandantes consideran que la Ley 1739 de 2014 presenta tanto vicios de trámite como de fondo al desconocer el contenido de varias normas de la Carta Política.

En el primer grupo de cargos, exponen que el legislador desconoció los principios de unidad de materia, de consecutividad e identidad flexible, de participación ciudadana y el artículo 163 Superior, al tramitar el proyecto de ley que originó la norma acusada.

En segundo lugar, sostienen que la Ley 1739 de 2014 contraviene los artículos 154 al no iniciar en la cámara respectiva; el 347 al no cumplir con el fin de financiar el desbalance presupuestal y el artículo 6 que consagra el principio de legalidad. Situaciones que, según exponen, no se ajustan a lo dispuesto en la Carta Política y por tanto, la ley debe declararse inexecutable.

5.3.2. Para un grupo de intervinientes,²⁸ la Corte debe declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, en la medida que los cargos presentados se construyen con base en una argumentación débil, que no demuestra con razones constitucionalmente válidas el desconocimiento de las normas constitucionales.

5.3.3. Otro grupo²⁹, incluido el Procurador, apoya la constitucionalidad de la Ley 1739 de 2014. Consideran que el trámite legislativo de la ley demandada se ajusta a la Carta Política y las modificaciones que pudo haber sufrido durante el mismo no la hacen inconexa.

5.3.4. En este contexto, y estando claro que la Ley 1739 de 2014 es una ley de financiamiento, corresponde a la Sala resolver si el legislador desconoció los principios de unidad de materia, de consecutividad, de participación ciudadana y el artículo 163 Superior, durante el trámite del proyecto que dio origen a la mencionada ley, al introducir artículos que crean nuevas rentas, modifican las existentes y además, por sesionar de manera conjunta en primer debate sin que se haya radicado mensaje de urgencia por parte del Presidente.

Para dar respuesta a este interrogante, la Sala realizará el examen formal del proyecto de ley que dio origen a la Ley 1739 de 2014, con base en la transcripción del trámite legislativo. Posteriormente, se

²⁸ Ministerio de Hacienda y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, este último frente al cargo por violación del artículo 347 de la Constitución.

²⁹ Ministerio de Hacienda, Instituto Colombiano de Derecho Tributario Universidad Externado de Colombia, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

pronunciará sobre los cargos planteados por los accionantes relacionados con posibles vicios de trámite, previa exposición de la jurisprudencia sobre los mismos.

En caso de no existir vicio alguno durante el trámite, la Sala procederá a establecer si el Congreso de la República, desconoció los artículos 6, 154 y 347 de la Carta Política al expedir la Ley 1739 de 2014. Para tal efecto, se expondrán brevemente las consideraciones de los temas abordados por los demandantes como vicios de fondo, para luego estudiar los diferentes cargos presentados.

5.4. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

De conformidad con el artículo 158 de la Carta, *“(t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*; en similar sentido, el artículo 169 *ibídem*, dispone que *“(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

De estos dos preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos, en virtud del cual *“las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.”*³⁰

La jurisprudencia constitucional ha señalado que este principio persigue racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, *“tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada”*³¹. En razón de lo anterior, *la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material*³², y por tanto, *no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable.*³³

³⁰ C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

³¹ Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa. La Corte ha señalado claramente que un vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia tiene carácter sustancial y, por tanto, *“no es subsanable”* (Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y *“por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca”* (Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver además las Sentencias C-256 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, C-006 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-120 de 2006. MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-506 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-211 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis, C-214 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-230 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

³³ C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Las anteriores exigencias, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte “obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone ‘darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo’”³⁴, y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de certeza sobre la coherencia interna sobre las obligaciones que de ella se derivan.³⁵ Sobre el particular dijo la Corporación:

“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”.³⁶

Por otra parte, este Tribunal Constitucional ha considerado que el análisis del principio de unidad de materia debe ser flexible, pues, “de asumirse un criterio rígido, se podría afectar de manera significativa y desproporcionada la actividad del legislador. Adicionalmente, se daría paso a una lectura que comprometería el principio de conservación del derecho.”³⁷³⁸ Razón por la cual, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene³⁹.

Respecto de la **conexidad temática**, la Corte ha estimado que para “la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias- o al título de la ley”⁴⁰. En relación con la **conexidad teleológica**, se ha

³⁴ Ver *ibidem*

³⁵ Cfr. *ibidem*

³⁶ Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 2008. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁸ Sentencia C-313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2004. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, ley de descongestión judicial, la cual, entre otras medidas, comprendió la asignación de competencias a las Superintendencias de

considerado que “*estos mismos instrumentos permiten buscar los fines buscados por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompañan con la disposición acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.*”⁴¹

En cuanto al nivel de escrutinio, para garantizar el respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad “*no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.*”⁴²

Frente a este punto, por ejemplo, ha vertido los siguientes conceptos:

*“(...) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. **Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo** pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los*

Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria -en títulos separados-, no vulneraba el principio de unidad de materia, toda vez que, simultáneamente, en título común a todas ellas se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. En consecuencia, consideró la Corte, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. En el mismo sentido, resolvió esta Corporación en la Sentencia C-309 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño.

⁴¹ C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁴² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

*distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable*⁴³. (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Y en el mismo orden de ideas, agregó:

*“(...) para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, **la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible.** Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecucional ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley*⁴⁴”⁴⁵. (Negrillas y subrayas fuera del original).

En este entendido, el principio de unidad de materia no implica que una ley no pueda referirse a diferentes asuntos, sino que, en caso de hacerlo, entre ellos se presente una relación de conexidad objetiva y razonable⁴⁶.

⁴³ Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.)

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil. El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1025 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

5.5. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La Ley 5 de 1992, en sus artículos 230, 231 y 232 dispone que cualquier persona pueda expresar sus opiniones mediante observaciones a cada proyecto de ley o de acto legislativo, cuyo examen le corresponda a alguna comisión constitucional permanente.⁴⁷ Dichas normas, también disponen que las observaciones deben hacerse por escrito y con el lleno de ciertos requisitos. Estas observaciones publicarán en la Gaceta del Congreso cuando, previo cumplimiento de los requisitos, a juicio del Presidente “*merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas*”.⁴⁸ Igualmente, el ponente del proyecto debe consignar en la ponencia las “*propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo*” y que hayan sido radicadas tres días antes de la presentación del informe.⁴⁹

La Corte Constitucional, se ha pronunciado en distintas oportunidades sobre el contenido y alcance de los citados artículos⁵⁰. En la sentencia C-1040 de 2005⁵¹ la Corte indicó, acerca del derecho de participación ciudadana y la interpretación de los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5 de 1992 y en particular, sobre la obligación de publicación por parte de los ponentes de dichas observaciones, lo siguiente:

⁴⁷ Ley 5 de 1992 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.

PARAGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva. y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

⁴⁸ Ley 5 de 1992. Artículo 231. Publicidad de las observaciones. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.

Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.

⁴⁹ Ley 5 de 1992. ARTICULO 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.

⁵⁰ Ver entre otras las sentencias C-543 de 1998. MP: Carlos Gaviria Díaz; C-1040 de 2005. MP: Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; Marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández; C-1043 de 2005. MP: Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; Marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández; C-322 de 2006. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil; Marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández

Por su parte, el artículo 232 ibídem delega en el ponente del respectivo proyecto la labor de consignar en la ponencia 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”.

Respecto de tal regulación, 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. Tal fue la posición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-543 de 1998⁵²(...)

Sobre las observaciones u opiniones que formulen los ciudadanos en torno a un determinado proyecto, la jurisprudencia constitucional ha admitido que su publicación e incorporación en la ponencia, y particularmente su aceptación, no constituye un imperativo para el Congreso. Dicho en otras palabras, que en torno al cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 232 y 233 del Reglamento del Congreso, las Cámaras legislativas gozan de un alto grado de discrecionalidad pues no están obligadas a acoger las propuestas ciudadanas, debiendo sólo publicar e incorporar en la ponencia aquellas que el Presidente y Ponente consideren de importancia. Suponer lo contrario, que tales observaciones tienen carácter vinculante, comporta, a juicio de la Corte, “una imposición que coartaría la libre autonomía del Congreso”.⁵³

Sin embargo, la jurisprudencia ha llamado la atención acerca del poder discrecional que por disposición reglamentaria

⁵² Sentencia C-543 de 1998 MP: Carlos Gaviria Díaz. Se señaló: “La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad”.

⁵³ Sentencia C-543 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

ejercen tales autoridades. En concreto, 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. Al respecto, sostuvo la Corte en la citada Sentencia C-543 de 1998:⁵⁴

"La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que "merezcan destacarse" o se "consideren importantes" podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo. Corresponde entonces, a tales funcionarios evaluar las intervenciones de manera que no se menoscabe el derecho citado, permitiendo que los ciudadanos intervengan en las decisiones de interés colectivo".

Bajo ese supuesto, ha considerado la Corte que 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."⁵⁵

Igualmente, la Corte ha considerado que *"decidir negativamente sobre la publicación de las observaciones ciudadanas en la Gaceta del Congreso, o la determinación de no incluir las mismas en la ponencia, o de no invitar a particulares interesados en intervenir ante una comisión sobre asuntos de interés relativos al trabajo legislativo, no genera per se la inconstitucionalidad por razones del trámite de la ley que finalmente llegue a ser expedida, como tampoco lo es la circunstancia de que no sea convocada una audiencia pública para oír*

⁵⁴ Sentencia C-543 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁵ En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-322 de 2006⁵⁵(MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. En la sentencia la Corte ejerció el control oficioso de la Ley 984 de 2005, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)" y declaró la constitucionalidad de la misma.) al conocer de una ley no de un acto legislativo.

las opiniones ciudadanas. Lo anterior, por cuanto la publicación de tales intervenciones escritas o la práctica de audiencias públicas con los particulares interesados en intervenir ante las células legislativas, aparte de ser una decisión discrecional, no forma parte el trámite obligatorio que debe surtir un proyecto de ley antes de ser aprobado.”⁵⁶

Bajo ese entendido, al revisar el artículo 157 Superior, que señala los requisitos para que un proyecto sea ley, se advierte que la norma no exige atender a todos aquellos que manifiestan su interés en ser oídos por las comisiones o las plenarias del Congreso en determinado asunto. En este punto la Carta acoge *“íntegramente un mecanismo de democracia representativa que, con fundamento en el principio de las mayorías, determina que la adopción de las decisiones legislativas en el Congreso Nacional se lleve a cabo por los representantes del pueblo, en el espacio que por excelencia representa en condiciones de pluralismo a todas las corrientes políticas de la Nación”*.⁵⁷

Así, aunque la no inclusión de las observaciones u opiniones ciudadanas, o las peticiones para ser oídos en audiencia pública en las ponencias, no origina la inconstitucionalidad por razones del trámite del respectivo proyecto de ley, de acuerdo con la jurisprudencia, puede producir una irregularidad en dicho proceso, sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida. De manera que si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras respectivas, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no involucra la inexequibilidad formal de la ley.⁵⁸

5.6. FACULTAD PARA QUE LAS COMISIONES DE ASUNTOS ECONÓMICOS DE SENADO Y CÁMARA SESIONEN DE MANERA CONJUNTA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

En virtud del sistema bicameral del poder legislativo colombiano, cada cámara goza de autonomía e independencia para tramitar sus propios asuntos, por tal razón las sesiones de las comisiones y las plenarias en principio, deben hacerse de manera separada. No obstante, la Constitución, en varios de sus artículos, consagra algunas excepciones a esa regla general al autorizar las denominadas sesiones conjuntas.

El artículo 141 del Estatuto Superior establece en forma taxativa, los eventos en que las dos corporaciones legislativas (Cámara y Senado) se pueden reunir en un **solo cuerpo**:

⁵⁶ Sentencia C-322 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Ver C-872 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre.

“ARTICULO 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.”

Por otra parte, los artículos 341, 346 y 347 establecen:

“Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan [nacional de desarrollo] en sesión plenaria. (...)” (inciso segundo art. 341 C.P.).

“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 apropiaciones” (inciso final art. 346 C.P.).

“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 (las comisiones de asuntos económicos), la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.” (art. 347 C.P.).

Los artículos 161 y 163 de la Carta, disponen al respecto:

“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” (inciso final art. 163 C.P.)

“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será

sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto” (artículo 161 C.P.)

Finalmente, el artículo 157-2 autoriza para que en el Reglamento del Congreso, se señalen los casos en los cuales el primer debate puede surtir en sesión conjunta de las comisiones respectivas de Senado y Cámara. Dice así dicha disposición:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:(...) 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.”

En desarrollo de este mandato, el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), enuncia en sus artículos 41 y 169:

“ARTICULO 41. Atribuciones. Modificado por el art. 7, Ley 974 de 2005. Como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva, cada Mesa Directiva cumplirá las siguientes funciones:

(...)

5. Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán.”

ARTICULO 169. Comisiones de ambas Cámaras o de la misma. 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 Apropiaaciones.

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; y*

3. *Por disposición reglamentaria. En el evento que así lo propongan las respectivas Comisiones y sean autorizadas por las Mesas Directivas de las Cámaras, o con autorización de una de las Mesas Directivas si se tratare de Comisiones de una misma Cámara. En resoluciones motivadas se expresarán las razones que se invocan para proceder de tal manera.”*

El último numeral (el tercero) del artículo 169 fue declarado inexecutable por esta Corte en la sentencia C-365 de 1996⁵⁹ y, por tanto, ha sido excluido del ordenamiento positivo.⁶⁰

De otra parte y en atención a lo antes dicho, la Carta Política de 1991 permite que el proyecto de presupuesto se presente desbalanceado, es

⁵⁹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Los argumentos en que se basó la Corte para adoptar tal determinación fueron:

“En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel “determinará los casos” en que haya lugar a deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.

“Determinar” significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “fijar los términos de una cosa”; “distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En sentido jurídico, implica, en el plano normativo, dejar definida la regla aplicable, sin dar paso a que quien la aplica la modifique cada vez a su acomodo. Aquel a quien se autoriza para “determinar” algo es quien directamente asume la función y la responsabilidad de fijar y concretar lo pertinente.

Así las cosas, una norma como la enjuiciada, que no se limita a contemplar “casos” que den motivo a la deliberación conjunta sino que prácticamente traslada a células internas del propio Congreso la posibilidad abierta e indefinida de introducir sin barreras excepciones a la regla constitucional genérica, quebranta la Constitución en cuanto excede la órbita de lo que, según sus mandatos, podía regular.

En efecto, permite que los cánones superiores sean modificados por la decisión de quienes integran las comisiones -quienes están llamados constitucionalmente a “cumplir” y no a “definir” las reglas del trámite-, con la aprobación -que en concreto será “determinación”- de dependencias administrativas, como lo son las mesas directivas de las cámaras.

(.....)

Se declarará, entonces, la inexecutable del precepto, advirtiéndose que su segunda parte, la cual contempla la posibilidad de reuniones informales de comisiones de una misma cámara, no con el objeto de dar primer debate a los proyectos de ley sino para integrar y hacer razonable el trabajo legislativo por mecanismos de coordinación, no es inconstitucional en sí misma y se declara inexecutable dada la unidad indisoluble con el primer tramo de la norma, habida cuenta de la redacción de ésta.

Desde luego, la Corte considera que tales reuniones entre comisiones con miras a la mutua colaboración entre ellas, sin que con eso se supla el primer debate en cada uno de los proyectos de ley sometidos al estudio del Congreso, siempre será posible.”

⁶⁰ Sin embargo, el artículo 41-5 ya citado, que presenta un contenido similar al numeral declarado inexecutable, no se ha demandado.

decir, que los gastos proyectados pueden ser mayores a los ingresos legalmente autorizados. Cuando ello 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.”*⁶¹ (Negrilla fuera de texto).

A juicio de esta Corte, *“este precepto guarda íntima relación de conexidad con el inciso tercero del artículo 346 del Estatuto Superior, que autoriza a las Comisiones de Asuntos Económicos de las dos cámaras para deliberar en forma conjunta, con el fin de dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y, por tanto, deben interpretarse armónicamente. Por consiguiente, si corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos (tercera y cuarta) conocer del proyecto de presupuesto y ley de apropiaciones, resulta obvio afirmar que es a ellas mismas a quienes compete conocer los proyectos de ley a que alude el artículo 347 superior.”*⁶² (Negrilla fuera de texto).

Igualmente, al analizar la Ley 633 de 2000, esta Corporación indicó sobre la posibilidad de debatir y aprobar de manera conjunta una ley de financiamiento, lo siguiente:

“Por ello, 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.

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

⁶¹ Sentencia C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁶² Sentencia C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

*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.”*⁶³ (Resaltado fuera de texto).

Bajo ese entendido, son los artículos 346 y 347 de la Constitución, interpretados de manera armónica, los que autorizan la deliberación conjunta de las Comisiones de Asuntos Económicos – integradas por las Tercera y Cuarta de cada cámara, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 3 de 1992 – para dar primer debate a los proyectos de ley expresamente señalados en dichos preceptos.

De manera que tratándose de un proyecto de ley destinado a financiar el déficit fiscal que llegue a tener el Presupuesto General de la Nación, las Comisiones de Asuntos Económicos pueden iniciar el primer debate de forma conjunta, de conformidad con lo prescrito en el artículo 347 de la Constitución Política.

5.7. PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El principio de consecutividad, derivado del artículo 157 Superior, consagra “*la obligación de que todos los asuntos de una ley hayan sido discutidos y aprobados en todos los debates respectivos, por las comisiones permanentes de ambas cámaras y por sus plenarios. Por su parte, el principio de identidad flexible hace referencia a la posibilidad de que durante los debates se introduzcan variaciones al texto, siempre y cuando se enmarquen dentro de los asuntos sometidos a debate y aprobación*”.⁶⁴

Teniendo en cuenta que, el postulado de la consecutividad, “*no puede fungir como un obstáculo que impida mejorar el texto legal en la medida en que los debates vayan clarificando cuál es el querer del Congreso*”⁶⁵ la Corte ha armonizado este principio con el de la identidad flexible, precisando que:

⁶³ Sentencia C-809 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶⁴ Sentencia C-894 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

⁶⁵ Sentencia C-313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

“Esta Corporación ha insistido en que el principio de consecutividad debe comprenderse armónicamente con el principio de identidad flexible. En efecto, de conformidad con lo señalado por el artículo 160 C.P., durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Tal posibilidad busca permitir al interior de las plenarias que sea posible someter al debate democrático las propuestas aprobadas por las comisiones, de modo tal que la actividad de aquellas no se restrinja a la simple confirmación de lo decidido en el primer debate.”⁶⁶

No obstante, la potestad de cambio no es absoluta, ya que de ser así se diluiría la identidad del proyecto y, al mismo tiempo, el citado principio de consecutividad. Al respecto, sostuvo esta Corte que *“la exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones”⁶⁷.*

En este sentido, las variaciones introducidas durante el trámite legislativo no deben devolverse a primer debate para que surtan todo el proceso, siempre que se encuadren dentro de las temáticas del proyecto. Por el contrario, aquellos asuntos completamente nuevos, no tratados en lo absoluto durante las etapas previas, deben devolverse para que sean aprobados o discutidos por la comisión y/o plenaria que estudió el proyecto con anterioridad. Si ello no ocurre, entonces se entiende que esas disposiciones se encuentran viciadas de inconstitucionalidad por violación del artículo 157 de la Carta.

Respecto del principio de consecutividad, la sentencia C-648 del 9 de agosto de 2006⁶⁸, resumió así la línea jurisprudencial en la materia hasta ese momento:

“En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada unánimemente por la Sala

⁶⁶ Sentencia C-1011 de 2008. M. P. Jaime Córdoba Triviño, ver también Sentencia C-1040 de 2005. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil. Marco Gerardo Monroy Cabra. Humberto Antonio Sierra Porto. Álvaro Tafur Galvis. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-008 de 1995. M.P. Hernández Galindo y C-809 de 2001. M.P. Vargas Hernández

⁶⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Plena⁶⁹-, 'lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular'.

*También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, 'tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto' – punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, 'es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad'. **En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al Art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen**⁷⁰.*

⁶⁹ En la sentencia C-208 de 2005, la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3° y 4° del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 “*Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones*”; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicaron una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarias. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de “*determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta*”.

⁷⁰ “*En aplicación de estas reglas, en la sentencia C-208/05 antecitada, teniendo en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, “cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera “vuelta”, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una*

*De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; **simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley.** La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.” (Subraya fuera de texto).*

De manera que el principio de consecutividad no se predica de los contenidos exactos de los artículos, sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contienen, los cuales deben surtir los debates correspondientes.

5.8. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El principio de legalidad se ha entendido como una “expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculden. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política, y se deduce inequívocamente de ciertos preceptos.”⁷¹

En ese entendido, el artículo 1 de la Carta Política señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, “lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera

de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros”. Por lo tanto, descartó la Corte que el Senado de la República hubiese omitido de manera voluntaria y consciente el tema del voto preferente durante la primera vuelta, es decir, que hubiera “eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en esta instancia legislativa sí se debatieron los temas del proyecto relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional”. Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada exequible.”

⁷¹ Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley".⁷²

Por su parte, el artículo 6 Superior, señala que *"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"*. Estableciendo de manera expresa la responsabilidad de los servidores públicos frente al cumplimiento de la Constitución y la ley, lo que conlleva a que la actuación de los funcionarios del se fundamente en dichos mandatos.

Igualmente, el artículo 121 de la Carta Política reitera este principio al disponer que *"ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley"*, y el 123 estipula que *"Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio."*

Bajo ese contexto, tanto la Constitución como la ley constituyen un parámetro para la actividad estatal, ya que son la base de sus actuaciones, sujeción que se extiende al reglamento. De manera que tanto los servidores públicos como los órganos y sujetos estatales están ligados al derecho y deben respetar y obedecer el ordenamiento jurídico.

En caso de desconocerse, la potestad sancionadora del Estado tendría que manifestarse a través del control disciplinario sobre sus servidores, con el fin de conservar la dirección y control de las distintas tareas que deben cumplir, mantener el orden y alcanzar los objetivos impuestos en el ejercicio de sus actividades.

5.9. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El artículo 154 de la Constitución en el inciso 4º consagra que *"los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes (...)"*. Esta reserva de iniciativa legislativa se encuentra desarrollada en el artículo 143 de la Ley 5 de 1992, según el cual *"Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes"*.

⁷² *Ibídem.*

Esta Corporación, de manera clara, pacífica y sólida ha indicado que cuando un proyecto de ley contiene algunas disposiciones tributarias, el trámite debe iniciarse en la Cámara de Representantes, con independencia del título que se dé al proyecto o de que los asuntos tributarios sean minoritarios o marginales dentro del mismo,⁷³ de manera que si un proyecto contiene algunas disposiciones tributarias, debe iniciar su trámite en la citada cámara o en su defecto, los preceptos de tal naturaleza deben desglosarse y ser tramitados separadamente, comenzando en esa célula legislativa.⁷⁴

Para determinar qué disposiciones son de naturaleza tributaria, esta Corporación ha señalado que debe atenderse a su contenido sustantivo y no al título dado por los autores del proyecto⁷⁵ y en particular, a las repercusiones de sus normas sobre el alcance de las obligaciones tributarias en ellas incluidas. De modo que un precepto se entenderá de tal condición cuando modifique los elementos de un tributo o aspectos relacionados con las obligaciones tributarias de carácter instrumental⁷⁶.

Esta regla, en concepto de la Corte debe interpretarse *“conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias”* y *“analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes”*.⁷⁷

Sumado a lo expuesto, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que dicho mandato tiene un propósito de control *“con el cual se representa a los ciudadanos con el fin de que se determinen sus derechos y alcance de sus obligaciones en materia de tributos, de manera que el Constituyente le otorga a la Cámara de Representantes el poder en el tema del control político”*.⁷⁸ En sentencia C-229 de 2003⁷⁹ la Corte expresó:

“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

⁷³ Cfr. Sentencia C-712 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁴ Cfr. Sentencia C-303 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁷⁵ *Ibídem*.

⁷⁶ Sentencia C-229 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁷ Sentencia C-930 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁸ Sentencia C-678 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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.

Por otra parte, la reserva de iniciación del trámite en materias tributarias en cabeza de la Cámara de Representantes constituye 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. En efecto, esta reserva garantiza la representación territorial de los tributos, pues fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales. Con ello se contribuye a la realización legislativa directa de los intereses impositivos de las entidades territoriales, y se garantiza su autonomía impositiva, permitiéndoles a los cuerpos representativos del orden territorial fijar los elementos del tributo dentro de los marcos establecidos previamente por el legislador.(sic) En esa medida, la reserva de trámite constituye una garantía institucional para la realización del principio de descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales (C.N. art. 1º). Por lo tanto, también deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes aquellas disposiciones tributarias que directa o indirectamente afecten los elementos de los tributos del orden territorial, o la autonomía impositiva de las entidades territoriales”. (Negrilla fuera de texto)

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha señalado algunos casos taxativos de excepciones o de flexibilización del mandato superior contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP, a saber⁸⁰:

⁸⁰ Esta clasificación de las excepciones, fue realizada en la sentencia C-678 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

(i) Cuando exista un mensaje de urgencia del Presidente. En este contexto, la Corte ha determinado que cuando existe un llamado de urgencia y las comisiones sesionan de forma conjunta en su primer debate, se asegura la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo. Así mismo, la Corte ha señalado que la radicación del proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Carta otorga al Presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia y por lo tanto, tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones, ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia.⁸¹

(ii) Cuando se trata de la implementación de un Código. La Corte ha dicho que en estos casos resulta necesario limitar el alcance de esta regla, ya que este tipo especial de leyes no puede sujetarse a una reserva especial de trámite, y si llegare a restringirse esta posibilidad al Senado, se impondría una restricción al procedimiento legislativo lo cual no está contemplado en la Constitución. Además, dicha restricción iría *“en contra de la voluntad del constituyente de otorgarle al Congreso las facultades e instrumentos necesarios para que pueda desarrollar al máximo su papel como legislador dentro de un sistema democrático, participativo y pluralista.”*⁸²

(iii) Cuando se menciona una norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. Al respecto, la Corte estableció que no todas las normas de contenido tributario se acogen a la obligación incluida en el inciso 4 del artículo 154 Superior 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”*.⁸³

(iv) Cuando se trate de leyes que modifiquen o adopten de manera permanente decretos de emergencia económica. A este respecto, la Corte ha expresado que *“(...) El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no*

⁸¹ Sentencia C-608 de 2012. M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁸² Sentencia C-229 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸³ Sentencia C-800 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis. (...)*⁸⁴ (Resalta la Sala)

Así las cosas, al analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo en asuntos tributarios, esta Corporación ha sostenido que si bien ésta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en los que expresamente se autoriza su flexibilización en los casos concretos ya relacionados, entendiendo que si la situación cuestionada no se enmarca en ellos, la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable y será deber de la Corporación declarar inexequible el trámite de la Ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4 del art. 154 Superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política.

5.10. LEY DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN A LA LUZ DEL ARTÍCULO 347 SUPERIOR

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado, a través de la cual ejerce su función de financiador o proveedor directo de bienes y servicios y se atiende el funcionamiento de sus entidades y el financiamiento adquirido para el desarrollo de sus actividades.⁸⁵

Al analizar el presupuesto, esta Corporación ha señalado que el mismo se encuentra supeditado a los principios y directrices fijados en la Constitución y en la Ley Orgánica. En sentencia C-935 de 2004⁸⁶, esta Corte manifestó:

“...para efectos de la elaboración del presupuesto la Constitución le señala al Gobierno i) que no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C.P.); ii) que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); iii) que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de

⁸⁴ Sentencia C-407 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”. 2a ed. — Bogotá: El Ministerio, 2011.

⁸⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Desarrollo (art. 346 C.P.); iv) que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C.P.); v) que la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza y que excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 350 C.P.); vi) que en la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley (art. 350C.P.); vii) que el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. (art. 350 C.P.); viii) que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 C.P.); ix) que el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior (art. 351 C.P.).

A más de lo anterior, el Gobierno en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios establecidos a partir de los mandatos superiores en la Ley Orgánica de Presupuesto y que rigen el sistema presupuestal”.

Con relación a la ley de apropiaciones, la Constitución señala que la misma deberá elaborarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.⁸⁷

⁸⁷ Artículo 346. Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 003 de 2011. El nuevo texto del inciso primero es el siguiente: El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado

Del mismo modo, la Carta Política dispone que esta ley deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En caso de que los ingresos autorizados no sean suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno presentará un proyecto de presupuesto en el que podrá crear nuevas rentas o la modificar las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. Sobre el particular, el artículo 347 de la Carta prescribe lo siguiente:

“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 comisión de asuntos económicos), 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.”

Esta Corporación, en sentencia C-1190 de 2001⁸⁸, manifestó sobre esta situación particular, lo siguiente:

“La Constitución de 1991, contrario a lo que sucedía bajo la Carta anterior⁸⁹, 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.

conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

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 Apropiaciones.

⁸⁸ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁸⁹ El artículo 211 de la Constitución de 1886 exigía un equilibrio absoluto entre las rentas y los gastos que se incluyeran en el proyecto de presupuesto, de ahí que éste se presentara en muchas ocasiones totalmente falseado, lo que motivó al Constituyente del 91 para modificar este precepto, tal como aparece en el artículo 347 superior, permitiendo el desequilibrio en tales partidas pues esto permite conocer la verdadera realidad financiera.

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.

Este precepto guarda íntima relación de conexidad con el inciso tercero del artículo 346 del Estatuto Superior, que autoriza a las Comisiones de Asuntos Económicos de las dos cámaras para deliberar en forma conjunta, con el fin de dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones y, por tanto, deben interpretarse armónicamente. Por consiguiente, si corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos (tercera y cuarta) conocer del proyecto de presupuesto y ley de apropiaciones, resulta obvio afirmar que es a ellas mismas a quienes compete conocer los proyectos de ley a que alude el artículo 347 superior.”

De otra parte, esta norma fue desarrollada en los artículos 24 de la Ley 179 de 1994⁹⁰ y 54 del Decreto 111 de 1996⁹¹, los cuales disponen:

“Artículo 24. Un artículo nuevo que quedará así:

"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.

En dicho proyecto se habrán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados"

Artículo 54. 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. En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de

⁹⁰ Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto.

⁹¹ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179 de 1994, art.24).”

En virtud de las normas transcritas, es claro que la Constitución Política permite que el Gobierno presente un presupuesto con unos gastos desfinanciados, es decir, que en el mismo pueden no figurar todos los ingresos que esperan obtener en determinada vigencia fiscal. Lo anterior, por cuanto la Carta, también impone la obligación de radicar un proyecto de ley – distinto al del presupuesto – en el que se creen rentas o se modifiquen las existentes con el objeto de financiar el monto de los gastos contemplados y que se encuentran desbalanceados.

6. DESCRIPCIÓN DEL TRÁMITE LEGISLATIVO DE LA LEY 1739 DE 2014

6.1. Radicación y publicación del proyecto

El proyecto de Ley 134 Cámara/105 Senado fue presentado, en virtud del artículo 347 de la Constitución⁹², el 3 de octubre de 2014, ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría y fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 575 del 3 de octubre de 2014.**

6.2. Citación y participación de invitados

Los integrantes de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República, bajo la Presidencia del honorable Representante Raymundo Elías Méndez Bechara, se reunieron en varias oportunidades, con anterioridad al primer debate, para estudiar y discutir, de conformidad con el orden del día, el proyecto de ley 134 Cámara y 105 Senado.

En sesión del 5 de noviembre de 2014, se reunieron con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Dian, según consta en el Acta 01, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 66 del 25 de febrero de 2015.**

En sesión del 11 de noviembre de 2014, se reunieron los integrantes de la Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República, bajo la Presidencia del honorable Representante Raymundo Elías Méndez Bechara, para escuchar las intervenciones de los citados e invitados a la sesión de esa fecha: el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Director de la DIAN; el Presidente de la ANDI; el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC); el Presidente de Fedegán; el Presidente Ejecutivo de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi); el

⁹² En este proyecto no se presentó mensaje de urgencia por parte del Presidente de la República.

Presidente de Asocaña; el Gerente de Fedecafé; el Presidente Ejecutivo de Fedepalma; el Presidente Ejecutivo Asociación Colombiana de Petróleo (ACP); el Presidente de Cotelco; el Director Ejecutivo de Fedesarrollo; la Presidenta del Instituto Colombiano de Derecho Tributario; el Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM) y la Directora de Centro de Estudios Tributarios de Antioquia (CETA). De esta sesión se dejó constancia en el Acta 02 del 11 de noviembre de 2014, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 66 del 25 de febrero de 2015**.

En sesión del 12 de noviembre de 2014, se reunieron los integrantes de la Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República, bajo la Presidencia del honorable Representante Raymundo Elías Méndez Bechara, para escuchar las intervenciones de los citados e invitados a la sesión de esa fecha: el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Director de la DIAN; la Presidenta Asobancaria; el Presidente de Asofondos; el Presidente de Fasecolda; el Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF); el Presidente Ejecutivo Asocajas; el Director General Agencia Nacional de Infraestructura (ANI); el Presidente de Bavaria; el Presidente Fenalco; el Presidente ACOPI; la Directora del Centro de Estudios Económicos de la Universidad de Los Andes (CEDE); la Presidenta del Consejo Privado de Competitividad; el Decano de la Facultad de Economía Universidad del Rosario y el Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM). De esta sesión se dejó constancia en el Acta 03 del 12 de noviembre de 2014, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 67 del 25 de febrero de 2015**.

6.3. Primer debate en Comisiones Permanentes Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República conjuntas

El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, fueron publicados en las **Gacetas del Congreso No. 743 del 24 de noviembre de 2014 y 744 del 25 de noviembre de 2014**.

Luego de publicado el informe de ponencia, el proyecto fue discutido por las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República durante la sesión del día 25 de noviembre de 2014, tal como consta en el Acta No. 04 de 2014, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 67 del 25 de febrero de 2015**.

En esta sesión conjunta se anunció la fecha de votación del proyecto, tal como a continuación se indica:

“Hace uso de la palabra la Secretaria General, Elizabeth Martínez Barrera:

Con gusto Presidente.

Por orden de la Presidencia y en atención al artículo 8º del Acto Legislativo número 01 del 2003 me permito anunciar el Proyecto de ley número 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, para ser discutido y votado el día de mañana miércoles 26 de noviembre de 2014 en conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara; señor Presidente, anunciado el proyecto de ley.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Raymundo Elías Méndez Bechara:

Muchas gracias, señora Secretaria y se cita para mañana miércoles 26 de noviembre a las 8 de la mañana, gracias. Se levanta la sesión 12:25 p. m.”

El proyecto fue discutido y aprobado en primer debate por las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República durante la sesión del 26 de noviembre de 2014, tal como consta en el Acta No. 05 publicada en la **Gaceta del Congreso No. 79 del 2 de marzo de 2015.**

En esta sesión, los siguientes artículos, que no tenían modificaciones, fueron votados en bloque: 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 55. Los artículos restantes, se votaron de manera nominal: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 15, 16, 17, 20, 21, 29, 39, 54 y 56.⁹³

6.4. Trámite Segundo debate en la Cámara de Representantes

El informe de ponencia y el texto propuesto para segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes fueron publicados en la **Gaceta del Congreso No. 829 del 9 de diciembre de 2014.**

El anuncio para la discusión del proyecto en la Honorable Cámara de Representantes se realizó el 11 de diciembre de 2014, según consta en

⁹³ Ver a folios 20 al 115 del cuaderno 1 de pruebas, las certificaciones expedidas por los secretarios de las comisiones correspondientes sobre la votación del articulado.

Acta No. 43, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 382 del 5 de junio de 2015**.

El proyecto fue discutido y aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 15 de diciembre de 2014, según consta en Acta No. 44 y publicada en la **Gaceta del Congreso No. 323 del 22 de mayo de 2015**.

El texto definitivo, aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 873 del 18 de diciembre de 2014**.

6.5. Trámite Segundo debate en el Senado de la República

El informe de ponencia y el texto propuesto para segundo debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República fueron publicados en la **Gaceta del Congreso No. 823 del 9 de diciembre de 2014**.

El anuncio para la discusión del proyecto en la Honorable Cámara de Representantes se realizó el 9 de diciembre de 2014, según consta en Acta No. 34, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 148 del 27 de marzo de 2015**.

El proyecto fue discutido y aprobado en segundo debate por la plenaria del Honorable Senado de la República en sesión del 10 de diciembre de 2014, según consta en Acta No. 35 y publicada en la **Gaceta del Congreso No. 372 del 10 de diciembre de 2015**.

El texto definitivo, aprobado en la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 861 del 12 de diciembre de 2014**.

7. ANÁLISIS DE LOS CARGOS RELACIONADOS CON EL TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY QUE ORIGINÓ LA LEY 1739 DE 2014

En este capítulo la Sala Plena abordará los cargos relacionados con la vulneración de los principios de unidad de materia, de consecutividad, de participación ciudadana y de los artículos 154 y 163 de la Constitución. Al respecto se resalta que la mayoría de los cargos propuestos se fundamentan en los mismos supuestos de hecho y apuntan a las mismas irregularidades en el proceso de formación de la ley.

7.1. PRIMER CARGO: DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

Los accionantes estiman que no se respetó el principio de *unidad de materia*⁹⁴. Lo anterior, por cuanto se desbordó el objetivo inicial de la ley, que era financiar el presupuesto para la vigencia del año 2015, de acuerdo con el artículo 347 Superior y con la exposición de motivos presentada, al expedirse una ley de reforma tributaria en los términos del 154 ibídem, la cual contiene distintos asuntos que no hacen relación con dicha materia, desconociendo así los límites señalados en el citado precepto⁹⁵.

7.1.1. CONSIDERACIONES FRENTE AL CARGO POR PRESUNTA VIOLACIÓN DE PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

De acuerdo con lo expuesto previamente sobre este principio, para esta Sala, el legislador dio cumplimiento a este mandato. Al respecto se recuerda que:

“El principio de unidad de materia no debe interpretarse de manera que constituya un obstáculo en el ejercicio de la actividad legislativa, que cercene el principio democrático y restrinja la facultad de configuración legislativa, en forma tal que solo se puedan proferir normas que guarden estricta relación con un único núcleo temático. Por el contrario, la Corte ha expresado, que sin desconocer ese principio, el legislador puede incorporar en un proyecto de ley diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando que entre los mismos pueda apreciarse una relación de conexidad objetiva y razonable. Esto implica, que dentro del examen de constitucionalidad, solo deberán ser retiradas del Ordenamiento Jurídico aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible, con criterio objetivo y razonable, establecer ningún tipo de relación con la materia general de la ley. El principio de unidad de materia no busca dificultar el trabajo legislativo, fragmentando la regulación de materias sobre la base de la independencia absoluta de estas, por no referirse exactamente a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, lo que persigue, como ya se ha observado, es que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre estas y el título de la ley.” (Sentencia C-714 de 2001)

Al analizar este principio, la Corte debe tener en cuenta la amplia facultad legislativa en materia tributaria, la cual, de conformidad con la jurisprudencia es lo bastante amplia y discrecional “*como para*

⁹⁴ Contemplado en el artículo 158 de la Constitución Política

⁹⁵ Artículo 347 de la Constitución Política.

permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.”⁹⁶

La Corporación, también ha considerado que esta atribución implica el ejercicio de todas las competencias inherentes a ella, tales como la determinación del tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho y la base gravable, las tarifas aplicables, la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo y las condiciones en que ello se llevará a cabo.⁹⁷

De otra parte, la Sala Plena observa que los accionantes reprochan el contenido de la totalidad de la ley, porque consideran que toda ella, es contraria al espíritu de una ley de financiamiento, de acuerdo con una interpretación que hacen del artículo 347 Superior, a su juicio, las normas que la conforman no cumplen con esa finalidad. Esta Corporación, ha sostenido que *“salvo el improbable caso en que no sea posible determinar cuál es la materia dominante de una ley, el cargo por violación del principio de unidad de materia no puede dirigirse contra la ley en su totalidad, sino contra aquellas disposiciones respecto de las cuales pueda establecerse que carecen de relación de conexidad con la materia de la ley”⁹⁸.*

Así, corresponde al accionante identificar la materia propia de la ley y las disposiciones que, por carecer de relación de conexidad con ella, constituyan materia distinta. Como se indicó anteriormente, los demandantes estiman que la totalidad de los artículos aprobados distan de cumplir con la función de complementar el Presupuesto General de la Nación, sustentando el cargo con el argumento de que se tramitó una ley de reforma tributaria y no una de financiamiento.

En este caso, teniendo en cuenta lo anterior y en virtud del principio *pro actione*, la Sala procederá a estudiar el cargo por falta de unidad de materia, partiendo del título del mismo, del cual se desprenden los asuntos de los que tratará la Ley 1739 de 2014.

En primer lugar, el título de la Ley 1739 de 2014 indica que con la misma se *“modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones”*.

⁹⁶ Sentencia C-222 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹⁷ Sentencia C-397 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹⁸ Sentencia C-992 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por su parte, en la exposición de motivos⁹⁹, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó de manera clara las razones por las cuales era necesaria la expedición de esta ley.

“Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el PGN asciende a \$216,2 billones e incluye gastos prioritarios que contribuirán al cumplimiento de las metas del Gobierno. Por esta razón, es necesario compensar la caída en los recaudos y conseguir los recursos requeridos por la Regla Fiscal. De conformidad con lo estipulado en el artículo 347 de la Constitución Política: “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”. Lo anterior significa que se hace 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), será posible aumentar las coberturas de familias beneficiadas con atención humanitaria, alimentación escolar y nivelar las UPC de los planes subsidiado y contributivo en salud, entre otras iniciativas.

(...)

II. Efecto recaudatorio y explicación del articulado

Mediante el presente proyecto de Ley el Gobierno Nacional propone mantener temporalmente la tarifa del GMF, crear un impuesto a la riqueza, crear una sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de tres puntos, sin destinación específica, incluir mecanismos de lucha contra la evasión, dentro de los que destacan un impuesto complementario a la riqueza denominado impuesto de normalización de activos y la creación de un nuevo tipo penal. Así mismo, se propone modificar la destinación específica del CREE y eliminar la devolución de dos puntos de IVA por compras con tarjetas débito y crédito. Adicionalmente, se propone que el recaudo resultante de estas modificaciones en 2015, se destine a la financiación del Presupuesto General de la Nación para dicha vigencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política.

⁹⁹ Publicada en la Gaceta del Congreso 575 de 2014.

EFFECTO 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
Total	12,5	13,0	13,5	14,1
Total como % del PIB	1,51%	1,46%	1,40%	1,35%
Fuente: Cálculos DIAN, 2014, Supuestos Macroeconómicos MFMP2014.				

(...)

Trámite de reforma tributaria con rentas para PGN 2015

Mediante la reforma tributaria que se propone en este proyecto de ley el Gobierno Nacional busca financiar con el producto del recaudo de la vigencia 2015 los gastos en exceso contenidos en el proyecto de ley de presupuesto que se debate actualmente en el Congreso de la República. Este mecanismo, que ha sido utilizado en circunstancias precedentes, ha sido avalado por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos.

(...)

Se tiene claro que la pérdida de recursos se debe compensar con mayores ingresos tributarios. Endeudamiento es una opción que no se considera. Las necesidades de extender la tarifa vigente en el año 2014 del GMF, la creación del Impuesto a la Riqueza y la creación de la sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), permiten compensar las pérdidas en ingresos que le genera al Presupuesto de la Nación la reducción de la producción minero-energética. Así se les ha planteado a las comisiones económicas y, en general, al Congreso de la República. Esto se resume en que es imprescindible encontrar la manera más sana de financiar el PGN de 2015, para garantizar la ejecución de las estrategias que consideramos fundamentales para el desarrollo económico y social del país.

En síntesis, la desfinanciación actual del Presupuesto obligaría al país a desmontar el gasto para la inversión rural, o reducir gastos en defensa y seguridad, o en general cualquier otro gasto público. Alguien podría proponer,

como ha ocurrido en situaciones similares en años anteriores, reducir la inversión pública en \$12,5 billones con objeto de equilibrar el presupuesto. Dadas las actuales circunstancias del país y los montos de inversión que se requieren, reducir el gasto no es posible en la actualidad.

Las rentas que se generarán con ocasión de este proyecto de ley son necesarias para financiar los gastos previstos en el proyecto de presupuesto que hoy se debate en el Congreso. Rubros destinados a la primera infancia, al sector agropecuario, la educación, la salud y la seguridad son inaplazables. El país requiere atender las necesidades sociales de estos sectores para alcanzar mejores condiciones de vida para los ciudadanos y para seguir por la senda del desarrollo económico y social.

*En razón de lo anterior, se somete a consideración del honorable Congreso el siguiente proyecto de ley, **con el fin de aprobar una reforma tributaria que permita financiar el PGN para la vigencia 2015 y generar ciertas rentas permanentes, así como modificar situaciones de política tributaria en los términos expuestos en esta motivación.***”
(Subraya fuera de texto).

De esta manera, en la anterior exposición encuentra la Corte el núcleo temático de la Ley, el cual, como lo indicó el Ministro de Hacienda, busca que, a través de una reforma tributaria se obtengan ingresos para financiar el déficit del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2015 y además, se generen algunas rentas permanentes que puedan ser un factor de sostenibilidad a las finanzas públicas de años posteriores.

Por lo tanto, resulta pertinente estimar si las disposiciones incorporadas en el proyecto de ley en revisión guardan conexión con el mismo.

El capítulo 1, titulado “*impuesto a la riqueza*”, comprende los artículos 1 a 10, que hacen referencia a los elementos del tributo, tales como sujetos pasivos (art. 1), base gravable (art. 4), hecho generador (art. 3), la tarifa (art. 5), causación (art. 6), así como las personas exentas del mismo y otros aspectos relacionados con la declaración de este impuesto (arts. 2, 7, 8, 9,10). Estas normas, para la Corte, guardan una inescindible unidad conceptual con el núcleo temático de la ley, con lo cual se ajustan sin discusión alguna a la exigencia de unidad de materia ya que con la creación de este impuesto se busca conseguir nuevos ingresos tanto para el año 2015 como para las vigencias siguientes.

El capítulo 2 bajo el título “*impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)*” contiene los artículos 11 al 20. El artículo 11 alude a la base gravable del impuesto; el 12, se refiere a las rentas brutas y líquidas; el artículo 13 señala que la pérdida fiscal puede compensarse; el artículo 14 establece la compensación por exceso de base mínima; el artículo 15 remite a normas sobre el impuesto a la renta; el artículo 16 contempla un descuento por pagos tributarios en el exterior; el 17 modifica la tarifa del impuesto; el artículo 18 determina la distribución de un punto de la tarifa; el artículo 19 hace referencia a cuales empleadores pueden ser exonerados del pago de aportes parafiscales de ciertos trabajadores y el artículo 20, señala los casos en los que no se puede compensar este impuesto. Para el Tribunal Constitucional, todos estos mandatos guardan relación temática y sistemática con el propósito de la ley en revisión, en la medida que se trata de disposiciones que buscan mejorar el cumplimiento fiscal, el cual genera mayores rentas a futuro.

El capítulo 3 se refiere a la “*sobretasa del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)*” estableciendo los períodos para el cual se crea, la tarifa, las reglas aplicables, su destinación, la cual no es específica¹⁰⁰ y comprende los artículos 21 al 24, los cuales, a juicio de esta Corporación, tampoco desatienden la exigencia constitucional de la unidad de materia. Con ellos se busca la consecución de nuevos ingresos para el año 2015 y para vigencias futuras.

El capítulo 4 regula lo referente al “*impuesto sobre la renta*” en los artículos 25 al 34. En este, el legislador adiciona y modifica varias normas del Estatuto Tributario relacionadas con las personas que no se entenderán como residentes fiscales, quiénes están exentos de este gravamen, descuentos realizados por pagos en el exterior, cuando no se entenderá que existe sede efectiva de administración en Colombia para las sociedades o entidades del exterior, deducciones por inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación y con el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) de empleados, entre otros. Frente a estas normas, no encuentra la Sala un desconocimiento al objetivo de la ley antes expuesto. Con estas medidas se persigue reducir la brecha en términos de tributación para las personas naturales y mejorar el control de los recursos por parte de la administración tributaria.

El capítulo 5, compuesto por los artículos 35 al 44 establece los “*mecanismos de lucha contra la evasión*”. Para ello se regula lo relacionado con el impuesto complementario de normalización tributaria al impuesto a la riqueza (artículos 35 a 41); la declaración anual de activos en el exterior (artículos 42 y 43); la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Colombiano¹⁰¹ (artículo 44); el

¹⁰⁰ De conformidad con el artículo 23 de la Ley 1739 de 2014, el recaudo de esta sobretasa hará unidad de caja con los demás ingresos corrientes de la Nación.

¹⁰¹ “con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales y a hacer el sistema tributario colombiano más equitativo y eficiente. Para estos efectos, la Comisión podrá estudiar

gravamen a los movimientos financieros (artículos 45 a 48). Estos artículos, a juicio de la Sala Plena, guardan relación temática y sistemática con el propósito de la ley en revisión, ya que persiguen la regularización de los activos de los contribuyentes y adelantar programas para controlar la evasión.

El capítulo 6, titulado “*otras disposiciones*” realiza modificaciones en el Estatuto Tributario en temas relacionados con el hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM (artículo 49); el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP (artículo 50); el régimen simplificado del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares (artículo 51); medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables (artículo 52); la prescripción de la acción de cobro de las obligaciones fiscales (artículo 53); la remisión de las deudas tributarias (artículo 54); la conciliación contencioso administrativa tributaria, aduanera y cambiaria (artículo 55); la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios (artículo 56); condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, tributos aduaneros y sanciones (artículo 57); la condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios (artículo 58); la depuración contable (artículo 59); la carrera específica de la DIAN (artículo 60); el impuesto de timbre para inversión social (artículo 61); excepción a contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera (artículo 62); tarifa de retención en la fuente a pagos o abonos en cuenta por concepto de rendimientos financieros o intereses, realizados a personas no residentes o no domiciliadas en el país (artículo 63); la base gravable del Impuesto sobre las Ventas en los juegos de suerte y azar (artículo 64) las importaciones que no causan impuesto en casos de agentes diplomáticos (artículo 65); ingresos por diferencia en cambio (artículo 66); descuento del impuesto sobre las ventas en la adquisición o importación de bienes de capital (artículo 67); Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada para industrias básicas (artículo 68); se fija la fecha en la que la Nación asumirá la financiación de las obligaciones que tenga o llegue a tener la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (artículo 71); la destinación específica del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) (artículo 72); fija algunas obligaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (artículo 73); faculta al Gobierno nacional para reglamentar la distribución del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de origen nacional y

materias y realizar propuestas diferentes a las estrictamente tributarias, y convocar expertos de dichas materias, en calidad de invitados.”

extranjero que se genere en el departamento de Cundinamarca (artículo 74).

Las normas¹⁰² contenidas en este capítulo no desconocen el principio de unidad de materia al ajustarse al objetivo del Gobierno al presentar el proyecto de ley, en la medida que persiguen nuevas fuentes de ingresos.

Finalmente, el capítulo 7 hace relación a la financiación del monto de los gastos de la vigencia 2015. En tal virtud, el artículo 75 indica que, *“en cumplimiento de lo establecido en el artículo 347 de la Constitución Política, los recaudos que se efectúen durante la vigencia fiscal comprendida entre el 1o. de enero al 31 de diciembre de 2015 con ocasión de la creación de las nuevas rentas o a la modificación de las existentes realizadas mediante la presente ley, por la suma de doce billones quinientos mil millones de pesos (\$12.500.000.000.000) moneda legal, se entienden incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital de dicha vigencia, con el objeto de equilibrar el presupuesto de ingresos con el de gastos”*. El artículo 76 dispone que con los recursos provenientes de la presente ley, se financiarán, durante la vigencia fiscal de 2015, los subsidios allí enunciados y por último, el artículo 77 expresa la fecha de entrada en vigencia de la ley. Estas normas buscan un control más efectivo de los contribuyentes y agilizar la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Así las cosas, en este caso, la Sala encuentra que los artículos que conforman la Ley 1739 de 2014 guardan conexidad tanto temática como teleológica al estar enmarcados dentro del título de la misma y coincidir con el propósito de la iniciativa, cual era lograr el equilibrio presupuestal a través de la generación de ingresos, de mecanismos que mejoren el recaudo de las rentas existentes y promoviendo la sostenibilidad fiscal.

En efecto, aunque del articulado es posible advertir que las distintas modificaciones tributarias generarán unos ingresos superiores a la suma desbalanceada (12.5 billones), este aspecto fue contemplado por el mismo Gobierno al presentar el proyecto y se manifestó al legislador, tal como quedó plasmado en la exposición de motivos, en la cual se indicó que se buscaba *“aprobar una reforma tributaria que permita financiar el PGN para la vigencia 2015 y generar ciertas rentas permanentes, así como modificar situaciones de política tributaria en los términos expuestos en esta motivación”*. Igualmente, del contenido del artículo 347 de la Constitución, fundamento para la expedición de la ley examinada, no se advierte prohibición alguna para que con este nuevo proyecto se generen rentas adicionales a las perseguidas inicialmente, es decir, para cubrir el déficit del presupuesto general.

¹⁰² Se exceptúan de este análisis los artículos 69 y 70, los cuales fueron declarados inexecutable previamente en la sentencia C-726 de 2015 (M.P. Gloria Ortiz Delgado).

Bajo ese contexto, el cargo presentado por los accionantes no prospera.

7.2. SEGUNDO CARGO: VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los accionantes consideran que este principio fue desconocido por el legislador al no dar cumplimiento estricto al artículo 232 del Reglamento del Congreso. Lo anterior por cuanto, en virtud de dicha norma, los ponentes tenían la obligación de consignar la totalidad de las propuestas de los ciudadanos en el informe de ponencia, una vez realizado el respectivo análisis de su relevancia, lo que, dicen, no se cumplió en este caso.

7.2.1. CONSIDERACIONES FRENTE AL CARGO POR VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De conformidad con lo expuesto, la Sala Plena considera que no les asiste razón a los demandantes al exponer el cargo. En este caso, atendiendo el alto grado de discrecionalidad que tienen las Cámaras legislativas para incluir y acoger en los informes de ponencia las propuestas, opiniones u observaciones, procede la Sala a analizar si en el caso concreto se desconoció la norma antes mencionada.

En efecto, el artículo 232 del Reglamento del Congreso –el cual dicen que no se cumplió – dispone que las observaciones o propuestas planteadas dentro del trámite de un proyecto de ley se encuentran sujetas a dos condiciones: **(i)** que hayan sido entregadas, de manera personal, con tres días de antelación a la elaboración del informe de ponencia y **(ii)** que sean consideradas de importancia por el ponente, en los términos allí indicados.

De acuerdo con el trámite de la ley, resumido en el capítulo 6 de esta providencia, el informe de ponencia para primer debate se publicó en las **Gacetas del Congreso No. 743 del 24 de noviembre y 744 del 25 de noviembre de 2014**. En este documento el ponente manifiesta:

“En las reuniones con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director General de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y una vez oídos los comentarios de las asociaciones gremiales y a un sector de la academia y teniendo en cuenta diferentes opiniones manifestadas en los debates de las Comisiones Económicas Conjuntas, convenimos incluir algunas modificaciones al articulado del proyecto de ley con el propósito de contribuir al logro de los objetivos establecidos en el mismo.”

Igualmente, en la **Gaceta 66 del 25 de febrero de 2015**, se publicaron las Actas de comisión números 01 y 02 del 5 y 11 de noviembre de 2014, respectivamente, en las cuales se reproducen las intervenciones del Director de la DIAN y de los representantes gremiales que participaron en las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de la Cámara De Representantes y del Senado de la República.

De acuerdo con ello, no les asiste razón a los demandantes cuando insisten en que se omitió dar garantía al principio de participación al no incluir en la ponencia la totalidad de las intervenciones. En este caso, si bien no se hizo tal como lo expresan los demandantes, debe reiterarse que el ponente es autónomo al decidir las incluye o no, sin que esto último permita afirmar que tal proceder es contrario a la Carta Política o que desconoce el citado principio.

Adicionalmente, del informe de ponencia se puede advertir que todos los intervinientes fueron escuchados durante las respectivas audiencias y en efecto sus comentarios y observaciones fueron tenidos en cuenta en las modificaciones que se hicieron al articulado, con el fin de contribuir al logro de los objetivos del proyecto. Esas modificaciones fueron justificadas en el mismo documento, tal como lo manifestó el ponente.

Como se recuerda, el ejercicio de la discrecionalidad en la consideración de las observaciones debidamente presentadas tendría que ser arbitrario para que se vulnere el artículo 232 de la Ley 5 de 1992. En esta oportunidad, los demandantes no presentan argumentos que demuestren arbitrariedad alguna en el proceder que cuestionan sino que se limitan a señalar que la omisión del ponente es suficiente para presumir la inconstitucionalidad del trámite. Por este motivo, el cargo propuesto por los accionantes no está llamado a prosperar.

7.3. TERCER CARGO: VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 163 DE LA CONSTITUCIÓN POR NO EXISTIR MENSAJE DE URGENCIA

Los demandantes consideran que en este caso, al no existir mensaje de urgencia por parte del Gobierno, el trámite conjunto que las comisiones dieron al proyecto de ley, vulneró el artículo 163 Superior.

En su criterio, el legislador asumió la existencia tácita del mensaje de urgencia por tratarse de la financiación del déficit de la Ley 1737 de 2014. Por lo tanto, el trámite surtido es inconstitucional e ilegal al desconocer sus facultades legislativas y el reglamento del Congreso.

7.3.1. CONSIDERACIONES FRENTE AL CARGO POR VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 163 SUPERIOR

En el caso bajo examen, la Sala Plena advierte lo siguiente:

- i. El proyecto que dio origen a la Ley 1739 de 2014 fue presentado con fundamento en el artículo 347 de la Constitución, para financiar el presupuesto general de la nación, el cual presentaba un déficit de 12.5 billones, tal como se manifestó en la exposición de motivos y en las intervenciones del Ministro de Hacienda.
- ii. En efecto, el proyecto de presupuesto para el año 2015 presentado por el Gobierno al Congreso de la República, tal como lo informó el Ministro de Hacienda y Crédito Público a esa corporación, contenía gastos superiores al volumen de los ingresos¹⁰³, situación que conllevó a que se expidiera la ley que ahora se acusa.
- iii. Tal como lo afirman los accionantes, en esta oportunidad no existió mensaje de urgencia por parte del Gobierno para que se tramitara esta iniciativa en comisiones conjuntas, ni hubo autorización expresa por parte de las Mesas Directivas para tal fin.

De conformidad con lo expuesto en las consideraciones generales, por regla general las sesiones de las comisiones y las plenarias deben hacerse de manera separada. No obstante, la Carta Política consagra algunas excepciones a esa generalidad al autorizar que se realicen sesiones conjuntas.

Al respecto, vale citar el artículo 141 del Estatuto Superior que establece en forma taxativa, los eventos en que las dos corporaciones legislativas (Cámara y Senado) se pueden reunir en un **solo cuerpo**:

“ARTICULO 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.”

Por su parte, los artículos 161 y 163 de la Carta, disponen al respecto:

¹⁰³ Ver Gaceta del Congreso 527 del 23 de septiembre de 2014.

“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto” (artículo 161 C.P.)

“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” (inciso final art. 163 C.P.)

El artículo 157-2 autoriza para que en el Reglamento del Congreso, se señalen los casos en los cuales el primer debate puede surtirse en sesión conjunta de las comisiones respectivas de Senado y Cámara. Dice así dicha disposición:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:(...) 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.”

En desarrollo de este mandato, la Ley 5 de 1992, enuncia en sus artículos 41 y 169:

“ARTICULO 41. Atribuciones. Modificado por el art. 7, Ley 974 de 2005. Como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva, cada Mesa Directiva cumplirá las siguientes funciones:

(...)

5. Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán.”

ARTICULO 169. Comisiones de ambas Cámaras o de la misma. 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; y

3. Por disposición reglamentaria. En el evento que así lo propongan las respectivas Comisiones y sean autorizadas por las Mesas Directivas de las Cámaras, o con autorización de una de las Mesas Directivas si se tratare de Comisiones de una misma Cámara. En resoluciones motivadas se expresarán las razones que se invocan para proceder de tal manera.”

El último numeral (el tercero) del artículo 169 fue declarado inexecutable por esta Corte en la sentencia C-365 de 1996¹⁰⁴ y, por tanto, ha sido excluido del ordenamiento positivo.¹⁰⁵

¹⁰⁴ M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Los argumentos en que se basó la Corte para adoptar tal determinación fueron:

“En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel “determinará los casos” en que haya lugar a deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.

“Determinar” significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “fijar los términos de una cosa”; “distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En sentido jurídico, implica, en el plano normativo, dejar definida la regla aplicable, sin dar paso a que quien la aplica la modifique cada vez a su acomodo. Aquel a quien se autoriza para “determinar” algo es quien directamente asume la función y la responsabilidad de fijar y concretar lo pertinente.

Así las cosas, una norma como la enjuiciada, que no se limita a contemplar “casos” que den motivo a la deliberación conjunta sino que prácticamente traslada a células internas del propio Congreso la posibilidad abierta e indefinida de introducir sin barreras excepciones a la regla constitucional genérica, quebranta la Constitución en cuanto excede la órbita de lo que, según sus mandatos, podía regular.

En efecto, permite que los cánones superiores sean modificados por la decisión de quienes integran las comisiones -quienes están llamados constitucionalmente a “cumplir” y no a “definir” las reglas del trámite-, con la aprobación -que en concreto será “determinación”- de dependencias administrativas, como lo son las mesas directivas de las cámaras.

(.....)

Se declarará, entonces, la inexecutable del precepto, advirtiéndose que su segunda parte, la cual contempla la posibilidad de reuniones informales de comisiones de una misma cámara, no con el objeto de

Finalmente, los artículos 341, 346 y 347 establecen:

“Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan [nacional de desarrollo] en sesión plenaria. (...)” (inciso segundo art. 341 C.P.).

“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 apropiaciones” (inciso final art. 346 C.P.).

“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 (las comisiones de asuntos económicos), la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.” (art. 347 C.P.).

Sobre este particular, en sentencia C-809 de 2001, esta Corporación expresó:

“En este análisis debe también tenerse presente que por fuera de la hipótesis normativa del artículo 163 Constitucional, el artículo 341 ejusdem autoriza la sesión conjunta de las comisiones de asuntos económicos para que rindan el informe sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo que debe ser discutido y evaluado por cada corporación en sesión plenaria. Igualmente, el artículo 346 Fundamental, dispone que 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 Apropiaciones”.

dar primer debate a los proyectos de ley sino para integrar y hacer razonable el trabajo legislativo por mecanismos de coordinación, no es inconstitucional en sí misma y se declara inexecutable dada la unidad indisoluble con el primer tramo de la norma, habida cuenta de la redacción de ésta.

Desde luego, la Corte considera que tales reuniones entre comisiones con miras a la mutua colaboración entre ellas, sin que con eso se supla el primer debate en cada uno de los proyectos de ley sometidos al estudio del Congreso, siempre será posible.”

¹⁰⁵ Sin embargo, el artículo 41-5 ya citado, que presenta un contenido similar al numeral declarado inexecutable, sigue vigente en la medida que la Corte no puede emitir decisión alguna sobre el mientras no sea demandado. En este contexto, podría aceptarse que la facultad de las Mesas Directivas de las Cámaras para autorizar la celebración de sesiones conjuntas, sigue vigente.

Así las cosas, de conformidad con las normas expuestas y con una interpretación armónica de las mismas, es claro que cuando se trata del proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, las comisiones de asuntos económicos de Senado y Cámara están autorizadas para deliberar conjuntamente en primer debate. Igualmente, se advierte que es la propia Constitución en su artículo 347 la que dispone que el proyecto de ley de financiamiento del presupuesto desbalanceado se presente ante estas mismas comisiones para efecto de iniciar el debate.

En ese sentido, aunque en esta oportunidad no se presentó mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional ni hubo autorización por parte de las mesas directivas correspondientes, tal como lo señala el reglamento del Congreso, teniendo en cuenta que la Ley 1739 de 2014 es una ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2015, las Comisiones Tercera y Cuarta de Senado y Cámara tenían autorización de la misma Constitución para dar primer debate al proyecto de ley demandado, de forma conjunta.

Por tal razón, el trámite de la Ley 1739 de 2014, contrario a lo afirmado por los accionantes, se adecúa al ordenamiento Supremo toda vez que las mencionadas comisiones estaban facultadas por la Constitución para discutir y aprobar en primer debate la ley conjuntamente, sin necesidad de mensaje de urgencia por parte del Gobierno.

Por lo expuesto, no encuentra la Sala Plena reparo constitucional al trámite del proyecto de ley 134 de 2014 de Cámara y 105 de 2014 de Senado, realizado en primer debate por las Comisiones de Asuntos Económicos de cada cámara legislativa, pues así lo impone la Carta Política.

7.4. CUARTO CARGO: VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD

Respecto del principio de consecutividad los demandantes presentan dos argumentos principales:

Como primera medida, señalan que durante el primer debate del proyecto de ley, los integrantes de las comisiones Terceras y Cuartas desconocieron la petición realizada por un representante a la Cámara de votar artículo por artículo el proyecto, y pusieron en consideración una proposición de votación en bloque. A juicio de los actores, este hecho constituye tanto un abuso en la interpretación del Reglamento del Congreso como un desconocimiento al principio de legalidad.

En segundo lugar, exponen que el trámite legislativo estuvo viciado al agotarse el primer debate en comisiones conjuntas Terceras y Cuartas

de Senado y Cámara, toda vez que el contenido de la ley no era financiar el presupuesto sino realizar una reforma tributaria. En tal virtud, el trámite debió iniciar en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

7.4.1. CONSIDERACIONES FRENTE AL CARGO POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD

De conformidad con los presupuestos antes señalados, la Sala procede a verificar si efectivamente, durante el trámite legislativo hubo desconocimiento de este principio.

En primer lugar, los accionantes, señalan que la violación del principio de consecutividad se presenta por no haberse realizado la votación artículo por artículo en primer debate, tal como lo solicitó uno de los representantes a la Cámara. En consecuencia, al haber sido aprobados en bloque dichas normas corrieron la misma suerte en las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

Al respecto, debe recordarse que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el principio de consecutividad exige *“que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de qué trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular”*¹⁰⁶. Así, la Corte ha sostenido que:

*“En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al Art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen”*¹⁰⁷.

¹⁰⁶ C-648 de 2006. M.P. Manuel Cepeda Espinosa.

¹⁰⁷ *“En aplicación de estas reglas, en la sentencia C-208/05 antecitada, teniendo en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, “cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera “vuelta”, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falta de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros”. Por lo tanto, descartó la Corte que el Senado de la República hubiese omitido de manera voluntaria y consciente el tema del voto preferente durante la primera vuelta, es decir, que hubiera “eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en esta instancia legislativa sí se debatieron los temas del proyecto*

Bajo ese entendido, los argumentos expuestos por los accionantes relacionados con la supuesta omisión de dar trámite a una petición de votación artículo por artículo durante el primer debate en las comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, no guarda relación con el principio de consecutividad que estiman transgredido. En efecto, en esta ocasión no se cuestiona el seguimiento de los debates que han debido surtir durante el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014, aspecto que la jurisprudencia ha considerado inherente a la consecutividad alegada por los actores. Por consiguiente, este cargo no prospera.

En segundo lugar, frente al argumento de los accionantes para cuestionar el cumplimiento del artículo 157, relacionado con el primer debate conjunto de las Comisiones de Asuntos Económicos, quedó establecido en párrafos precedentes que la Ley 1739 de 2014 es una ley de financiamiento del presupuesto General de la Nación para la vigencia 2015 y no de una reforma tributaria como lo estiman los demandantes.

Igualmente, se indicó previamente que aunque en este caso no existió mensaje de urgencia ni autorización de las Mesas directivas para un trámite conjunto, es la misma Carta Política en el artículo 347, la que permite que las comisiones que conocen del Presupuesto General de la Nación puedan tramitar la ley que busca financiarlo.

De manera que, como quiera que la Ley 1739 de 2014, se insiste, es una ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2015, las Comisiones Tercera y Cuarta de Senado y Cámara estaban autorizadas por la Constitución para dar primer debate al proyecto de ley demandado, de forma conjunta.

En ese entendido, la Corte advierte que se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 157 Superior. Al respecto, se aclara que aunque no se realizaron los cuatro debates reglamentarios, ello no implica un desconocimiento del principio de consecutividad, en la medida que la totalidad del proyecto surtió los tres (3) debates establecidos para los casos en que se sesiona de forma conjunta, primero en sesiones conjuntas de las comisiones económicas y luego por las respectivas plenarias de Senado y Cámara. Ello, en virtud del mandato constitucional de permitir que las comisiones terceras y cuartas – conuntamente – conozcan de una ley de financiamiento.

relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional". Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada exequible."

¹⁰⁸ C-648 de 2006. M.P. Manuel Cepeda Espinosa.

Por tal razón, la Sala Plena reitera que no existió desconocimiento del principio de consecutividad durante el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014, en la medida que su trámite, contrario a lo afirmado por los accionantes, se ajustó al ordenamiento Supremo. En tal virtud, el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

7.5. QUINTO CARGO: DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN

Para los demandantes, en este caso, el proyecto de ley debió seguir el trámite establecido en la norma superior para las leyes tributarias. En tal virtud, ha debido surtir el primer debate en la comisión correspondiente de la Cámara de Representantes.

Igualmente, estiman que haber iniciado el segundo debate en la Plenaria del Senado el 10 de diciembre de 2014, desconoce la reserva contenida en el artículo 154 de la Carta Política, situación que conllevó a que el Senado desconociera los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que se ven representados en la Cámara de Representantes y además, no se observara el trámite legislativo señalado en la Constitución y el Reglamento del Congreso.

7.5.1. ANÁLISIS DEL CARGO POR VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 154 SUPERIOR

Los demandantes consideran que haber iniciado el segundo debate en la Plenaria del Senado el 10 de diciembre de 2014, luego de sesionar conjuntamente sin existir mensaje de urgencia, desconoce la reserva contenida en el artículo 154 de la Carta Política. Para los actores, este hecho condujo a que el Senado legislara precipitadamente, desconociendo los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que se ven representados en la Cámara de Representantes y sin observar el trámite legislativo señalado en la Constitución y el Reglamento del Congreso.

En primer lugar, debe recordarse lo expuesto reiteradamente respecto de la naturaleza de la Ley 1739 de 2014, la cual se resalta, es una ley de financiamiento y no una ordinaria, como lo expresan los actores, de reforma tributaria.

Aclarado lo anterior y de conformidad con lo indicado previamente, si bien no existió mensaje de urgencia por parte del Gobierno, en este caso las Comisiones Tercera y Cuarta de Senado y Cámara contaban con autorización de la misma Carta Política (artículos 346 y 347) para dar primer debate al proyecto de ley demandado, en forma conjunta. Aun

así, en cumplimiento de esta norma, la iniciativa fue radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes el 3 de octubre de 2014.

En este contexto y en virtud de la jurisprudencia constitucional relacionada con la flexibilización de esta regla contenida en el artículo 154, esta situación podría encuadrarse perfectamente en la excepción reconocida en la Sentencia C-608 de 2012,¹⁰⁹ cuando han sesionado de forma conjunta las comisiones en primer debate, en virtud de un mensaje de urgencia. Al respecto, la Corte ha determinado que en estos eventos se asegura la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo y en consecuencia, se estaría garantizando la autonomía territorial.

En ese entendido, aunque en este caso es claro que no se presentó mensaje presidencial de urgencia, el trámite del primer debate de la Ley 1739 de 2014 no se encuentra viciado ni desconoce el artículo 154 de la Carta Política. Lo anterior, por cuanto **(i)** como se ha explicado previamente, se trata de una ley cuyo objetivo es financiar el desbalance presupuestal proyectado para el año 2015; **(ii)** es el 347 Superior el que faculta a las comisiones de asuntos económicos para que realicen el primer debate de forma conjunta; y **(iii)** la participación de la Cámara de Representantes estuvo garantizada durante las sesiones y en consecuencia, los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que en ella se representan.

En segundo lugar, respecto del argumento relacionado con el desconocimiento del artículo 154 y la consecuente configuración de un vicio por iniciar el **segundo debate** en la Plenaria de la Cámara, es preciso destacar que el mismo no es acertado por las siguientes razones:

El artículo 154 de la Constitución prescribe que “*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.*” Como puede apreciarse, la exigencia constitucional se circunscribe a la iniciación del trámite y no a que éste sea integralmente terminado. Es decir, a la “*etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las cámaras*”¹¹⁰.

De manera que es claro que la Constitución únicamente ordena que el trámite de los proyectos de ley en materia tributaria debe iniciar en la Cámara de Representantes, motivo por el cual no existe prohibición o impedimento alguno para que el proyecto se debata y apruebe en segundo debate por la plenaria del Senado, como ocurrió en el presente caso.

¹⁰⁹ M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹¹⁰ Sentencia C-084 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

La Corte Constitucional, llegó a una conclusión similar en la sentencia C-225 de 2014¹¹¹ mediante la cual se revisó la Ley 1666 de 2013, aprobatoria de un Acuerdo entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, la cual resulta aplicable al caso objeto de estudio. En dicha providencia se indicó:

“(i) Aun cuando la Constitución Política exige que los proyectos de ley sobre relaciones internacionales inicien su trámite en el Senado de la República (CP art. 154), entre ellos, los concernientes a las leyes aprobatorias de tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional, no se desconoce este principio de prevalencia de una de las cámaras, cuando como resultado del debate conjunto de las comisiones de Senado y Cámara en primer debate, con ocasión de un mensaje de urgencia, con posterioridad se aprueba la iniciativa en primer lugar en la plenaria de la Cámara de Representantes y luego en la plenaria del Senado de la República, o cuando dicha aprobación en segundo debate ocurre de forma simultánea en ambas plenarias.

Para la Corte, la solicitud de trámite de urgencia y de la deliberación conjunta de las comisiones en primer debate, altera el rito ordinario de aprobación de las leyes, pues de exigirse que la iniciativa se apruebe primero en la plenaria de una de las cámaras y luego en la otra (a partir del principio de prevalencia), tornaría inocua la previsión constitucional que autoriza al Gobierno Nacional para solicitar que las comisiones permanentes de ambas cámaras deliberen de forma conjunta, en aras de imprimirle celeridad el proceso legislativo y de lograr que la iniciativa se apruebe en el menor tiempo posible, sin lesionar la integridad del procedimiento y los derechos de los minorías. En efecto, escaparía a toda lógica entender que es posible deliberar de forma conjunta en comisiones y que, a pesar de ello, el proceso no puede continuar su curso de manera simultánea hasta tanto la iniciativa sea aprobada por la cámara que tiene prevalencia en su debate, cuando lo que se busca es reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario. Por esta razón, este Tribunal ha entendido que la citada exigencia se cumple, “si el proyecto se presenta en esa cámara”¹¹², ya que al final de cuentas el diseño bicameral del Congreso de la

¹¹¹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹¹² Sentencia C-369 de 2002. Esa posición ha sido reiterada de forma uniforme, entre otra, en las Sentencias C-864 de 2006, C-750 de 2008, C-751 de 2008, C-446 de 2009 y C-609 de 2010.

República, no le otorga prevalencia funcional a ninguna de las cámaras sobre la otra¹¹³.”

De conformidad con lo expuesto, la deliberación conjunta de las comisiones en primer debate altera el orden ordinario de aprobación de las leyes, de modo que en esos casos, no cabe exigir que la iniciativa se apruebe primero en la plenaria de una de las cámaras y luego en la otra, como lo sugieren los accionantes.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en este caso el primer debate se realizó de manera conjunta por las comisiones de asuntos económicos, por autorización expresa de la Carta Política, haber iniciado el segundo debate en Plenaria del Senado no constituye desconocimiento de la reserva de iniciativa legislativa en materia tributaria, contenida en el artículo 154 de la Constitución. Razón por la cual no está llamado a prosperar el cargo analizado.

7.6. CONCLUSIÓN DEL EXÁMEN DE LOS CARGOS RELACIONADOS CON EL TRÁMITE DE LA LEY 1739 DE 2014

En el presente caso, luego de examinar los puntos alegados por los accionantes en sus cargos, relacionados con el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que éste se ajusta a los mandatos superiores contenidos en la Carta Política, en lo que tiene que ver con su proceso de formación. Lo anterior, por cuanto se advirtió que los presuntos defectos en los que había incurrido el legislador no se presentaron y por tanto, las actuaciones surtidas dentro del respectivo trámite no se encuentran viciadas de inconstitucionalidad.

8. EXAMEN DE LOS CARGOS POR VICIOS DE FONDO DE LA LEY 1739 DE 2014

En el presente capítulo, la Sala Plena se pronunciará sobre los cargos presentados por la presunta vulneración de los artículos 6 y 347 de la Constitución Política.¹¹⁴

¹¹³ Al respecto, en Sentencia C-369 de 2002 se manifestó que: “(...) el orden usual se altera desde el momento en que se presenta la sesión conjunta de las comisiones (...), pues si la ley orgánica permite la aprobación simultánea del proyecto presentado, es claro que el legislador orgánico no privilegia en el tiempo a ninguna de las dos cámaras. Por ello, la posible simultaneidad del segundo debate hace que no exista la prelación temporal de una cámara sobre la otra, prelación que sí se da en el trámite legislativo típico. La eliminación de esta prevalencia es perfectamente concordante con el diseño del sistema bicameral colombiano, en el cual cada cámara tiene similares funciones, y no existe entonces prevalencia funcional de una sobre otra. De otro lado, cuando el legislador orgánico autorizó la posibilidad de llevar a cabo los debates en las plenarios de cada cámara de manera simultánea, tuvo en cuenta que en casos en los que el debate se torna complejo, debe ser eliminada la prelación usual de una cámara sobre otra, ya que tras la deliberación conjunta de las comisiones, los debates y la aprobación en las plenarios pueden terminar en momentos distintos”.

¹¹⁴ Los cargos expuestos por los accionantes presentan similitud en su argumentación.

8.1. PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 347 DE LA CONSTITUCIÓN

Para los accionantes, el Gobierno Nacional excedió la facultad legislativa prevista en el artículo 347 de la Constitución al presentar un proyecto de ley para financiar el Presupuesto General de la Nación que excedía en cuantía y tiempo el desbalance presupuestal de la vigencia 2015.

En ese sentido, resaltan que el proyecto presentado excede los límites material y temporal “*al pretender una financiación adicional de \$53.1 billones de pesos durante cuatro años y por más de \$12.5 billones para el año 2015*”.

Por lo anterior, solicitan a la Corte Constitucional que analice esta ley a la luz de la regla contenida en el artículo 347 Superior.

8.1.1. ANÁLISIS DEL CARGO POR DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 347 DE LA CONSTITUCION

En el presente caso, los argumentos de los accionantes se relacionan con el desconocimiento de los límites materiales y temporales que, en su criterio, impone el artículo 347 Superior.

Al respecto, es pertinente reiterar que la Ley 1739 de 2014 se expidió en virtud del artículo 347 de la Constitución con el fin de cubrir el desbalance presupuestal manifestado por el Gobierno Nacional al tramitar el Presupuesto General de la Nación para el año 2015.

De conformidad con el precitado artículo de la Constitución, cuando los ingresos legalmente autorizados no sean suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno tiene la facultad de proponer ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, una ley mediante la cual se creen nuevas rentas o se modifiquen las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados. Esta norma dispone:

“ARTICULO 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.”

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 179 de 1994¹¹⁵ desarrolla el precepto constitucional indicando que en el proyecto mediante el cual se busque financiar los gastos contemplados, los ajustes se realizarán hasta por el monto de los mismos. Al respecto, señala:

“Artículo 24. Un artículo nuevo que quedará así:

"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.

En dicho proyecto se habrán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados”.

Finalmente, el artículo 54 del Decreto 111 de 1996¹¹⁶ contiene un mandato idéntico para situaciones en las cuales exista un desbalance en los gastos proyectados para un respectivo presupuesto. En este sentido, dispone:

“ARTÍCULO 54. 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.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (L. 179/94, art. 24)”.

¹¹⁵ “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto”.

¹¹⁶ “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

De conformidad con lo anterior, deben tenerse en cuenta las siguientes situaciones relacionadas con el proceso de formación de una ley de financiamiento y con la vigencia de las rentas que ella crea o modifica.

En primer lugar, sin perjuicio del mandato de universalidad del presupuesto, el cual se predica “*únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas*”¹¹⁷ e implica que la totalidad de los gastos que se pretendan realizar en la vigencia fiscal estén incorporados en él, es posible que los ingresos legalmente autorizados no sean suficientes para atender dichos gastos y por tanto se presenta el déficit señalado en la norma superior.

En segundo lugar, cuando se produce un déficit en el Presupuesto General de la Nación, la iniciativa para presentar un proyecto de ley con la finalidad de financiarlo, radica exclusivamente en el Gobierno.

En tercer lugar, el trámite de la ley de financiamiento se da por separado al del Presupuesto, de manera que éste último puede aprobarse sin que se haya dado por terminado el de la ley que busca cubrir el desbalance, evento en el cual, “*el gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso.*”¹¹⁸

En cuarto lugar, cuando el artículo 347 Superior indica que este proyecto se propondrá por separado “*ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto*” ello implica que se debe presentar ante las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara y que éstas pueden estudiarlo en forma conjunta.

Ahora bien, una interpretación literal de las normas citadas que se encargan de regular la posibilidad de complementar el presupuesto (artículo 347 de la Constitución, 24 de la Ley 179 de 1994 y 54 del Decreto 111 de 1996) permite concluir que esta facultad para presentar un proyecto de ley de financiamiento se halla limitada tanto en el tiempo como en la cantidad a recaudar. Es decir, que la proyección del recaudo, esperada con los nuevos tributos o la modificación de los existentes, debe realizarse para la vigencia fiscal del presupuesto que se está financiando y por la suma que no se encuentra soportada en los ingresos legalmente aprobados.

¹¹⁷ Sentencia C- 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta ocasión, la Corte manifestó que “*En el proyecto de ley de apropiaciones se incluirá la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fuesen suficientes, el Gobierno propondrá la creación de nuevas rentas. Esto significa que el nuevo régimen presupuestal colombiano adopta el principio de la universalidad pero de manera restringida, aplicándolo únicamente al gasto y no a los ingresos.*” (Negrilla fuera de texto).

¹¹⁸ Ver al respecto, el artículo 55 del Decreto 111 de 1996.

Sin embargo, una interpretación armónica y sistemática de los artículos 346 y 347 de la Constitución, permitiría pensar que el límite temporal y material que puede predicarse del gasto, no se traslada obligatoriamente a la ley que autorice ingresos al presupuesto.

En efecto, el Presupuesto General de la Nación¹¹⁹ contiene un presupuesto de rentas, en el cual se determinarán las contribuciones o impuestos que se percibirán, y una la ley de apropiaciones, en la que se establecerán la totalidad de los gastos que el Estado realizará durante la vigencia fiscal. Ambas, deberán corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

Bajo ese entendido, la jurisprudencia ha sostenido que los gastos públicos se encuentran limitados en cuantía, finalidad y temporalidad por la ley de apropiaciones, a través de la cual, es el Congreso el que autoriza la manera en que se van a invertir los dineros del Estado¹²⁰. Situación que no se predica de los ingresos o presupuesto de rentas, el cual se compone de un estimativo que se prevé recaudar durante una vigencia fiscal determinada, lo que conlleva a que los mismos no se limiten de la misma manera, en la medida que es probable que no se reciban los ingresos estimados y se requieran nuevos tributos para financiar ese faltante.

En sentencia C-354 de 1998¹²¹, esta Corporación indicó:

¹¹⁹ Una tercera parte del Presupuesto General de la Nación la componen las disposiciones generales de la respectiva ley. En sentencia C-1065 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte indicó: “El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, compuestos como se sabe, de ingresos tributarios y no tributarios; las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. // Por su parte el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (art. 347 CP), se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, cada uno de los cuales se presentará clasificado en diferentes secciones, según lo dispone el artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Adicionalmente, según lo dispuesto por el artículo 350 superior, la ley de apropiaciones deberá contener un componente denominado “gasto público social” que tendrá prioridad por mandato constitucional, sobre cualquier otra asignación, excepción hecha en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. (...) // Las disposiciones generales según la ley orgánica, son normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente rigen para el período fiscal para el que hayan sido expedidas, y respecto de las cuales la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto (Sentencia C-685 de 1996, Magistrado ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo que quiere decir que esas ‘disposiciones generales’ tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir ‘mandatos en sentido material’ o ‘modificar o derogar normas de carácter sustantivo’ ni desconocer o modificar normas de superior jerarquía como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto’ según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998...”

¹²⁰ En Sentencia C-192 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional indicó: “*el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental*”.

¹²¹ M.P. Fabio Morón Díaz.

“De otro lado, la Corporación estima que tampoco le asiste razón a la parte actora cuando considera que la inclusión en el presupuesto de los impuestos y de las contribuciones condiciona la percepción o el recaudo. Es cierto que en épocas pretéritas el presupuesto anual constituía el título que autorizaba el recaudo; sin embargo, en la medida en que el Estado amplió el espectro de sus tareas, las percepciones de los ingresos dejó de tener ese carácter esporádico y precario, tornándose permanente y los parlamentos, a tono con esas circunstancias, aprobaron leyes con vocación de permanencia, y son esas leyes las que en la actualidad constituyen el título para el recaudo de cada uno de los impuestos y de cada una de las contribuciones.

Así pues, los impuestos y contribuciones se encuentran autorizados en leyes distintas a la ley anual de presupuesto en la que ya no se precisa confirmarlos periódicamente; ello explica por qué la Constitución se refiere a la aprobación del presupuesto en un capítulo distinto a aquel en el que se consigna el principio de legalidad tributaria, plasmado hoy en el artículo 338 superior, y explica, además, por qué a diferencia del presupuesto de gastos, el de ingresos no contiene una autorización sino apenas una estimación o cálculo anual, fenómeno doctrinariamente conocido como “bifurcación del principio de legalidad financiera” y del cual ya ha dado cuenta esta Corte, al apuntar que el presupuesto de ingresos es un estimativo, mientras que “el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización...”. (Negrilla fuera de texto).

De manera que la Corte Constitucional en oportunidades anteriores, ha sostenido que el presupuesto de rentas no contiene una autorización sino apenas una estimación o cálculo anual a diferencia de la ley de apropiaciones la cual, si la contiene. Diferenciación que permitiría concluir que al tratarse de ingresos no se aplica la misma restricción en cuantía y tiempo, característica de los gastos públicos.

En ese entendido, la expresión “*para financiar el monto de los gastos contemplados*” contenida en el artículo 347 Superior permite concluir que si bien éste es el principal propósito de una ley de financiamiento no es el único. Al respecto, advierte esta Sala que en oportunidades anteriores, los Gobiernos han acudido a este tipo de leyes para financiar el Presupuesto General de la Nación y en las mismas se han consagrado tributos con efectos en vigencias posteriores a la que se crean.

Así, tanto en la Ley 633 de 2000¹²² como en la 1111 de 2006¹²³, se crearon y modificaron impuestos sin limitación en el tiempo, es decir, no se establecieron exclusivamente para el año subsiguiente del presupuesto aprobado sino con vigencias permanentes. Incluso, estas leyes no hacen referencia única y exclusivamente a la creación de impuestos sino que contienen disposiciones varias en materia de sanciones, de fiscalización, etc.

Estas leyes, si bien fueron analizadas por esta Corporación¹²⁴ como consecuencia de demandas que cuestionaron el trámite de las mismas, sirven de antecedente para establecer que es posible que a través de una ley de financiamiento el Gobierno contemple medidas tributarias para vigencias adicionales a las del presupuesto que se pretende complementar. De manera que las mismas no necesariamente son transitorias toda vez que pueden crearse con carácter permanente.

En efecto, al analizar un cargo contra la Ley 633 de 2000 relacionado con la permanencia de unos tributos creados transitoriamente en Estado de Emergencia, esta Corporación sostuvo:

“La decisión sobre mantener o no la vigencia un tributo establecido mediante decreto de Emergencia Económica es potestativa del Congreso, el cual deberá adoptarla a la luz de las valoraciones que haga sobre factores tales como, la situación económica del país, los requerimientos de la política fiscal, la equidad tributaria, etc. Cuando, vencido el término previsto en la Constitución, el Congreso no otorga el carácter de permanente al tributo, el mismo pierde su vigencia, esto es, deja de existir en el ordenamiento jurídico.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que habiéndose establecido un tributo mediante decreto de emergencia económica, y si el Congreso no le otorga el carácter de permanente dentro del año siguiente, tal impuesto, en sus modalidades de hecho y base gravables, sujetos pasivos, etc, quede, hacia el futuro, excluido de manera definitiva del ordenamiento jurídico, de manera que no pudiese el Congreso, en ejercicio de sus competencias ordinarias establecer un gravamen que tuviese las mismas características.

¹²² Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. A manera de ejemplo, ver el artículo 63, el regula lo correspondiente al Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, Fovis.

¹²³ Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Ver artículos 25, relacionado con la creación del impuesto al patrimonio; y 72 que regula la base gravable del impuesto de timbre.

¹²⁴ Ver entre otras, las sentencias C-809 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas; C-992 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-400 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Resulta equivocado pensar que la falta de ejercicio de la atribución establecida para el Congreso en el artículo 215 de la Constitución Política, conduce a la imposibilidad de que en el futuro se ejerciten las potestades constitucionalmente reconocidas al legislador en materia tributaria por virtud de los numerales 11° y 12° del artículo 150, en armonía con el artículo 338 de la Carta, que establecen el principio de legalidad en materia tributaria.

Es claro que la opción constitucional derivada del artículo 215, tiene como finalidad, permitir que un tributo previamente creado de manera transitoria, si resulta adecuado para el cumplimiento de los fines del Estado, pueda mantener su vigencia dentro del ordenamiento jurídico, previa decisión favorable del Congreso en torno a su adopción. Se trata, en este caso, de evitar la solución de continuidad en la vigencia del tributo y por consiguiente ello debe producirse dentro del término de la vigencia original del mismo, única hipótesis conforme a la cual la intervención del Congreso tiene como consecuencia que los tributos decretados por virtud de la emergencia no “dejen de regir”. Cuando la ley que crea como permanente un tributo que previamente había sido establecido como transitorio mediante Decreto de Emergencia Económica, se produce cuando tal tributo transitorio ya ha dejado de regir, la consecuencia no es la de que el impuesto transitorio continuará rigiendo, pues tal continuidad es un imposible fáctico, sino que debe entenderse, que el legislador creó un nuevo tributo, idéntico o similar en su configuración, a uno que rigió en el pasado.”¹²⁵

Bajo ese entendido, para esta Corporación es factible que una ley de financiamiento pueda contemplar medidas con vocación de permanencia. Es decir, que las disposiciones contenidas en la ley no tienen que ser exclusivamente transitorias o relacionadas con la vigencia fiscal desbalanceada o que se pretende complementar, toda vez que tal decisión se enmarca dentro de las potestades del legislador quien determinará, en virtud de las valoraciones sobre la situación económica y los requerimientos fiscales del país, entre otros aspectos, el carácter temporal de cada tributo.

Finalmente, es necesario resaltar los argumentos expuestos en la Plenaria del Senado de la República para justificar el porqué de las medidas tributarias adoptadas no solo para el año 2015 sino para todo el cuatrienio, los cuales se refieren a la necesidad de financiar el Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes términos:

¹²⁵ Sentencia C-992 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

“De manera que iniciamos esa discusión y además se planteó el tema si la ley de financiamiento iba a ser solo para un año, el 2015, o si era por cuatro años. Como se sabe, este Senado aprobó en su mayoría un Presupuesto General de la Nación para 2015 desbalanceado en doce y medio billones de pesos y por supuesto había que buscar esos recursos, porque se extinguía el patrimonio y el cuatro por mil y al mal quitarse, al extinguirse estos impuestos, se generaba ese faltante de doce y medio billones.

Pero discutimos si únicamente abocamos el tema de 2015 o lo hacíamos por el cuatrienio, nos pareció a los ponentes, nos pareció con el Gobierno nacional que había que abocarlo por cuatro años, por varias razones: el próximo mes de febrero este Congreso será llamado a sesiones extraordinarias para discutir el Plan Nacional de Desarrollo, y ese Plan tiene que tener una financiación cierta; además, el compromiso de las vigencias futuras tiene que tener esos dientes en la ley de financiamiento, de manera que son unos 53 billones de pesos en el cuatrienio, doce y medio billones 2015, para que nos demos una idea.

Esta cifra representa alrededor del 25% del total de la inversión, de manera que no son temas de poca monta; en ese sentido y por eso los ponentes y el Gobierno definimos también y así lo votamos en Comisiones, que fuera por cuatro años y así lo proponemos ante la Plenaria del Senado, para poder discutir un Plan de Desarrollo serio, un Plan de Desarrollo con alta fuente de financiación, que las Fuerzas Militares por ejemplo tengan los recursos que se requieren, que el sector agropecuario, que el sector de la educación tengan presupuestos crecientes, así como se logró en el presupuesto 2015, que el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Defensa tienen altísimos presupuestos, y que el Ministerio de Agricultura en buena hora llega por dos años consecutivos a valores similares a 5 billones de pesos, más del 10, casi el 12% del presupuesto de inversión, cuando por muchos años se constituyó en la cenicienta y creo y lo hemos discutido en Comisiones Económicas y creemos que ese presupuesto en términos de porcentaje del PIB, que hoy es alrededor del 6%, debe seguir incrementándose para llegar ojalá al 10%.

*De manera que para la consecución de los recursos, digamos es una mesa de cuatro patas fuertes, uno es el impuesto a la riqueza, otro es segundo, el CREE, el no desmonte del cuatro por mil, y la lucha contra la evasión”.*¹²⁶

¹²⁶ Intervención del Senador Efraín José Cepeda Sarabia, coordinador ponente del proyecto en Segundo Debate. Visible en la Gaceta del Congreso No. 372 de 2015.

Sobre el particular, teniendo en cuenta que los artículos 346 y 347 de la Constitución deben interpretarse de manera armónica y los mismos determinan que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, argumento planteado por el Gobierno y los respectivos ponentes durante los debates, no se advierte que la inclusión de tributos para vigencias posteriores constituya un vicio que haga inconstitucional la ley que los contempla.

Así las cosas y en atención a lo expuesto, es preciso resaltar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador está facultado para fijar el carácter temporal o permanente de un tributo, de conformidad con el análisis que llegue a realizarse frente a la situación económica y fiscal que esté atravesando el país en determinado momento. Por tal razón, no resulta contrario a la Constitución que una ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación, contemple medidas que no estén relacionadas únicamente con la vigencia fiscal que se persigue financiar sino que por el contrario, se destaquen por tener vocación de permanencia, como se advierte del análisis del contenido de la Ley 1739 de 2014, situación que, se reitera, no contraviene los mandatos superiores de la Carta Política, especialmente el artículo 347.

En virtud de lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación no encuentra validez en los argumentos expuestos por los accionantes para formular el cargo y por lo tanto, no prospera.

8.2.SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN

De conformidad con lo indicado en el escrito de demanda, a juicio de los accionantes, el Gobierno Nacional extralimitó sus facultades legislativas al ampararse en el artículo 347 para realizar modificaciones al Estatuto Tributario.

En este orden de ideas, sostienen los actores que el Gobierno Nacional excedió estos límites “*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*”.

8.2.1. ANÁLISIS DEL CARGO POR VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Con relación a los argumentos de los demandantes, es preciso recordar que el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal del año

2015 fue aprobado con un déficit equivalente a la suma de \$12.5 billones de pesos. En tal virtud, el Gobierno radicó un proyecto de ley para obtener los ingresos necesarios para cubrir el mencionado desbalance a través de una modificación al Estatuto Tributario y la creación de mecanismos de lucha contra la evasión.

En ese contexto, la Ley 1739 de 2014, tal como se ha manifestado a lo largo de esta providencia, es una ley de financiamiento, de conformidad con el artículo 347 Superior.

En efecto, fue esta norma constitucional la invocada por el Gobierno para iniciar el trámite de la ley cuya finalidad era la de cubrir el desbalance presupuestal en la medida que el mencionado artículo 347 Superior, dispone que “(...) *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.*”

En ese entendido, no se advierte extralimitación alguna de las funciones del Gobierno Nacional toda vez que la norma que sirve de sustento a su actuación es diáfana al señalar que para lograr un equilibrio presupuestal se pueden crear nuevas rentas o modificar las existentes, tal como ocurrió en el caso de la Ley acusada, a través de la cual se modificaron el Estatuto Tributario y la Ley 1607 de 2012, se crearon mecanismos de lucha contra la evasión y se dictaron otras disposiciones. Lo anterior, para obtener ingresos que logran cubrir la suma de \$12.5 billones de pesos faltantes en el Presupuesto del año 2015.

De manera que no se evidencia el incumplimiento de preceptos superiores y legales por parte de los funcionarios del Gobierno encargados de presentar el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1739 de 2014, que invalide la actuación del órgano legislativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, no le asiste razón a los accionantes y por consiguiente, el cargo por desconocimiento del principio de legalidad no está llamado a prosperar.

9. CONCLUSIÓN

9.1. Justificación de la expedición de la Ley 1739 de 2014

9.1.1. La Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015, aprobada por el Congreso el 16 de octubre de 2014, se relacionó por un valor de \$216.158.063.430.308 y fue presentada con un déficit

presupuestal equivalente a la suma de \$12,5 billones, es decir, que el Gobierno incluyó gastos sin financiación por la cantidad señalada

Cuando ello ocurre, el artículo 347 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional propondrá, en un proyecto de ley separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, con el fin de completar la financiación de los gastos que hayan quedado en descubierto.

Bajo esta premisa, se radicó el proyecto que culminó con la Ley 1739 de 2014, analizada en esta oportunidad.

*Al explicar ese desbalance, el Gobierno indicó que “para la vigencia fiscal de 2015 y de acuerdo con la legislación tributaria vigente, no habrá rentas por concepto del impuesto al patrimonio ni de dos puntos del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). A esto debe sumarse la desaceleración del sector minero-energético que este año, y en los próximos, se traducirá en menores ingresos petroleros y mineros. Todos estos recursos contribuyeron en años anteriores a financiar gastos en el PGN, los cuales, por sus características, no pueden desmontarse en el corto plazo”.*¹²⁷

9.1.2. Ahora bien, sin desconocer los acontecimientos expuestos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público para justificar la desfinanciación del presupuesto, sea esta la ocasión para solicitar al Gobierno una reflexión frente al tema de austeridad y racionalidad del gasto público y en particular, al impacto tributario en nuestro país.

Según el reciente Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial,¹²⁸ difundido ampliamente y que ofrece una actualización del estado de las economías de los países, Colombia ocupa el cuarto lugar a nivel internacional como uno de los que más gravámenes imponen a sus habitantes y el tercero en Latinoamérica, lo que evidentemente reduce el nivel de competitividad en el mercado global y afecta la calidad de vida de los ciudadanos.

En ese contexto, resulta necesario que el Gobierno revise las estrategias de gasto y recaudo, en aras de evitar los efectos de una política fiscal excesiva y adelante acciones que permitan aliviar a los contribuyentes tanto nacionales como extranjeros.

9.2. Análisis de los cargos presentados por los accionantes

¹²⁷ Consultar la exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 575 de 2014.

¹²⁸ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>. Consultar en index component 6.05 “total tax rate”.

En el presente caso, los accionantes cuestionaron tanto aspectos de trámite como de fondo de la Ley 1739 de 2014, “*mediante la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de complementar el presupuesto de gastos para la vigencia de 2015.

9.2.1. Al analizar la aptitud de la demanda, esta Corporación consideró que el cargo presentado por desconocimiento del principio de identidad flexible, no cumplía con los requisitos de claridad, suficiencia y pertinencia, razón por la cual se declaró inhibida para pronunciarse de fondo frente al mismo.¹²⁹

9.2.2. Con relación a los **cargos relacionados con el trámite de esta ley** la Sala concluyó que la actuación del legislador se ajustó a los lineamientos de la Carta Política y por tanto, las acusaciones presentadas por los actores no prosperaron. Al respecto se manifestó:

Frente al cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia, la Sala consideró que los artículos que conforman la ley acusada guardan conexidad temática y teleológica con el título y además, con su finalidad en la medida que persiguen financiar el Presupuesto General de la Nación.

En cuanto al cargo por violación del principio de consecutividad la Corporación advirtió que el mismo fue observado durante el trámite legislativo. Del mismo modo consideró que no se vulneró la reserva de iniciativa legislativa en materia tributaria contenido en el artículo 154 de la Constitución.

Igualmente, consideró la Corte que en este caso se garantizó la participación ciudadana y las intervenciones relevantes de los expertos invitados, las cuales, aunque no fueron incluidas en el informe de ponencia en virtud de la facultad que para ello tiene el ponente, fueron tenidas en cuenta al momento de realizar modificaciones al articulado.

Finalmente, frente a la no existencia de mensaje de urgencia, se advirtió en la sentencia que el mismo no era necesario en la medida que la autorización para que se realicen las sesiones conjuntas la otorga la Constitución en su artículo 347.

9.2.3. A conclusión similar llegó el Pleno de esta Corporación, en el estudio de los **cargos por violación de los artículos 6 y 347**.

En efecto consideró que el principio de legalidad no había sido desconocido por los miembros del Gobierno encargados de radicar el

¹²⁹ Ver numeral 5.2.2.6 de esta providencia.

proyecto de ley, toda vez su actuación estuvo enmarcada en lo dispuesto en el artículo 347 Superior.

Por último, frente al cargo por violación del artículo 347 se consideró que el hecho de que la Ley acusada contenga tributos que rijan en vigencias posteriores a la aprobada para el Presupuesto General de la Nación no contraría los mandatos de la Carta Política. Por lo tanto, el contenido de la Ley 1739 de 2014 resulta a todas luces ajustada a la Carta Política, motivo por el cual se declarará su exequibilidad.

- 9.3.** De manera que, estando el trámite legislativo y el contenido de la ley ajustada a la Constitución, la Sala Plena declarará la **exequibilidad** 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”*, únicamente por los cargos analizados en esta sentencia.

10. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** 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”* únicamente por los cargos estudiados en la presente oportunidad.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
 Presidenta (E)
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
 Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
 Magistrado
Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General