



Bogotá, D.C., = 9 SEP 2019

Honorables
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1943 de 2018 “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Actores: Germán Vargas Lleras, Jorge Enrique Robledo y otros

Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO

Expediente: D: 13171 Ac D-13179

Concepto 006646

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con las demandas instauradas por los ciudadanos Germán Vargas Lleras (D-13171), Jorge Enrique Robledo Castillo, Alexander López, Wilson Arias Castillo, Carlos Germán Navas Talero y Jorge Alberto Gómez Gallego (D-13179), quienes en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1, *ibídem*, solicitan que se declare la inexecutable de la Ley 1943 de 2018, “[p]or la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”. Dada la extensión de la ley acusada (122 artículos), el Ministerio Público omitirá su transcripción y se remite al Diario Oficial 50.820 del 28 de diciembre de 2018, en el que se publicó el texto completo de esta normativa.

1. Planteamientos de las demandas

1.1. Expediente D-13171

El accionante solicita que se declare la inexecutable de la Ley 1943 de 2018, porque considera que el Congreso incurrió en vicios de procedimiento en su formación, en particular, la violación del principio de publicidad y participación por ausencia de publicación o lectura de la proposición para efectos de aprobar 123 artículos del proyecto de Ley 197 de 2018-Senado y 240 de 2018-Cámara (art. 157 C.P.), así como la ausencia de votación del título de la Ley 1943 de 2018 (art. 169 C.P.). Adicionalmente, el demandante solicita que la decisión de inexecutable tenga efectos retroactivos. Para sustentar el concepto de violación expone, en síntesis, los siguientes argumentos.

El accionante considera que se presentaron dos vicios en el trámite legislativo. El primer vicio es el de violación al principio de publicidad y participación, debido a la falta de publicación o lectura de la proposición para aprobar 123 artículos del proyecto de ley, pues la proposición de acoger el texto del Senado se hizo sin que



Concepto No. 006646

se presentara al secretario de la Cámara para debatirlo y votarlo, y sin que el mismo hubiese sido repartido con anterioridad a los miembros de la Cámara para su conocimiento. Tampoco se leyó el texto para efectos de su aprobación.

Para sustentar esta afirmación el accionante cita el principio de "*la instrumentalidad de las formas*", para referirse a aquellos casos en los que el desconocimiento de una formalidad afecta un valor sustantivo de la Constitución. En este sentido sostiene que es necesario que haya un análisis constitucional del contenido del derecho que se pretende tutelar a través de la acción pública de inconstitucionalidad.

El segundo vicio al que se refiere el accionante se relaciona con la "(...) *omisión de la consideración y votación por parte de la plenaria de la Cámara del título del proyecto en cuestión – art.115 del Reglamento del Congreso, y artículo 169 de la Constitución.*" Al respecto manifiesta que el Presidente y el Secretario de la Cámara de Representantes cerraron la sesión de la plenaria sin que se pusiera en consideración el correspondiente título del proyecto, tal y como lo indican las normas constitucionales y la Ley 5ª de 1992.

Argumenta que existe una línea jurisprudencial estable que ha sentado que el título de una ley tiene contenido material, pues tiene funciones importantes en el sistema, pues: (i) es un medio de identificación y difusión del contenido de una ley (sentido pedagógico); (ii) sirve como criterio de interpretación del cuerpo normativo (elemento hermenéutico); y (iii) evita asaltar la buena fe de los operadores jurídicos (unidad de materia). Dichos elementos, a su juicio, fueron vulnerados porque no se votó en la plenaria de la Cámara el título de la ley *sub examine*, razón por la cual se desconoce el artículo 169 de la Carta Política y el artículo 115 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992.

Explica que la vulneración del principio democrático, específicamente del principio de publicidad, requiere que la decisión de inexecutable de la Ley 1943 de 2018 tenga efectos retroactivos, es decir, que se entienda que la ley nunca generó efectos dentro del ordenamiento jurídico, pues entre el momento de la expedición y vigencia de la norma y la decisión de inexecutable el Estado recaudó tributos con fundamento en disposiciones contrarias a la Constitución, lo que genera un enriquecimiento sin causa.

1.2. Expediente D-13179

Los accionantes solicitan que se declare la inexecutable de la Ley 1943 de 2018, porque consideran que el Congreso incurrió en vicios de procedimiento en su formación, en particular, la violación del principio de consecutividad y de publicidad



Concepto No. 006646

(art. 157). Para sustentar el concepto de violación exponen, en síntesis, los siguientes argumentos.

Sostienen que en el trámite se desconoció el principio de consecutividad, *“(...) al delegar la aprobación del proyecto de Ley a otra instancia del Congreso como es el Senado. Como consecuencia de lo anterior, la Cámara de Representantes desconoció la regla de los cuatro debates, y así mismo omitió estudiar y debatir todos los temas propuestos dentro del trámite legislativo. Lo anterior afecta la constitucionalidad de todo el proyecto de Ley”*.

Los accionantes consideraron que *“(...) la Cámara de Representantes decidió delegar la aprobación del texto de la Ley a lo decidido por el Senado de la República, vulnerando el principio democrático, incurriendo en elusión legislativa material y actuando por fuera de las condiciones constitucionales propias de la rama legislativa”*.

En ese sentido, aducen que en el video de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 19 de diciembre de 2018, está acreditado que a las 11:57 de la noche, el Presidente de la Cámara de Representantes, Alejandro Carlos Chacón, solicitó al Secretario de la Corporación leer la proposición que se había presentado para la aprobación de texto del proyecto de ley, la cual se aprobó con 97 votos por el sí y 51 por el no, razón por la cual el proceso incumplió el debate sobre el contenido de la proposición y del texto final, por lo que *“(...) la Cámara de Representantes votó a ciegas la totalidad del proyecto de Ley”*.

Bajo esta perspectiva, los accionantes consideran que el principio de consecutividad implica: (i) tramitar los cuatro debates de conformidad con la Constitución; (ii) el estudio y debate de todos los temas contenidos en el proyecto de ley; (iii) cumplir con el ejercicio de las competencias que a las comisiones y plenarias les asigna la Constitución, e impedir delegar dichas competencias en otra instancia, cosa que a su juicio no ocurrió en el presente caso.

Adicionalmente, los demandantes señalan que la calidad del debate implica la existencia de una *“deliberación material”* que no se puede asimilar con la votación, pues la deliberación es la base para tener razones y fundamentos para la votación. La ausencia de garantías para la ocurrencia del debate deliberativo genera que la instancia legislativa incurra en elusión legislativa material o evasión del debate, y en consecuencia, en la violación del artículo 157 de la Constitución.

En el segundo cargo argumentan que en el trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018 se vulneró el principio constitucional de publicidad, por cuanto el texto



Concepto No. 005546

sometido a aprobación de la plenaria no fue el mismo texto publicado para realizar el debate.

Adicionalmente consideran que si bien es cierto ante la plenaria de la Cámara de Representantes intervino el Senador Barguil para explicar el contenido del texto del proyecto de Ley aprobado en la Plenaria del Senado, esta exposición duró solo 16 minutos, razón por la cual no reemplaza el deber de respetar y cumplir con el principio de publicidad en el trámite legislativo, de conformidad con el artículo 157 de la Constitución.

2. Problema jurídico

Previo a la formulación del problema jurídico, el Ministerio Público considera que aunque la formulación de los cargos es diferente, desde una perspectiva formal, la censura es similar. En efecto, en la primera demanda se considera que se desconoció el principio de publicidad y el principio de participación democrática por ausencia de publicación o lectura de la proposición para aprobar 123 artículos del proyecto de ley. En la segunda demanda se sostiene que se violó el principio de consecutividad porque la Cámara delegó la aprobación del proyecto al Senado de la República, y ello implica que se vulneró el principio democrático. Por esta razón, los cargos comparten el mismo núcleo argumentativo. Finalmente, la primera demanda presenta un tercer cargo relacionado con la ausencia de votación del título como un vicio de procedimiento con impacto sustancial.

Ahora bien, es preciso advertir que en la demanda D-13171 el demandante censuró el que *“al proponerse la adopción del texto del Senado como un todo, y realizar la votación con la que se aprobaron 123 artículos, se anularon los efectos que las distintas votaciones anteriormente realizadas por Plenaria de la Cámara – en sesiones de 18 y 19 de diciembre- respecto de ochenta y ocho (88) artículos del proyecto que luego se convertiría en la ley 1943 de 2018”*. El 26 de abril de 2019, el cargo el Magistrado Sustanciador inadmitió este cargo, y el 16 de mayo decidió rechazarlo por falta de especificidad, razón por la cual el Ministerio Público no se pronunciará sobre este cargo.

Así las cosas, y de conformidad con los planteamientos de las demandas, el Ministerio Público considera que en este caso le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

- ¿Sí el trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018, particularmente en la Cámara de Representes, vulneró los principios constitucionales de



Concepto No. 006646

publicidad, consecutividad y el deber de votar el título de la ley, de conformidad con los artículos 157 y 169 de la Constitución?

3. Análisis constitucional

La Procuraduría considera que para resolver el problema jurídico planteado es necesario reconstruir el trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018, pues los cargos tienen como base el procedimiento que se surtió en la Cámara de Representantes en la sesión plenaria.

3.1. Trámite de la Ley 1943 de 2018.

La Ley 1943 de 2018 tuvo origen en el proyecto de Ley 197 de 2018-Senado y 240 de 2018-Cámara, y se radicó por el Ministro de Hacienda y Crédito Público el 31 de octubre de 2018. El contenido del proyecto y la exposición de motivos se publicaron en la Gaceta 933 de 2018.¹

3.1.1. Trámite en el Senado de la República

3.1.1.1. El proyecto de Ley 197 de 2018-Senado y 240 de 2018-Cámara se sometió a estudio de las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas, ante las que se presentaron ponencias positivas y negativas, las que se publicaron en las Gacetas 1048 de 2018 y 1061 de 2018².

3.1.1.2. Está acreditado que las Comisiones estudiaron el proyecto de ley el 29 de noviembre, y el 3, 4 y 5 de diciembre de 2018. El 5 de diciembre de 2018, las Comisiones aprobaron el texto en primer debate del proyecto de Ley 197 de 2018-Senado y 240 de 2018-Cámara, según da cuenta la Gaceta 1133 de 2018³.

3.1.1.3. El 13 de diciembre de 2018, se publicó el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, según da cuenta la Gaceta 1137 de 2018. El 16 de diciembre de 2018, en la sesión de la Plenaria del Senado se anunció el proyecto para discusión en segundo debate, según da cuenta el acta publicada en la Gaceta 502 de 2018.

¹ Gaceta del Congreso 933, página 1.

² Gaceta del Congreso 1048 de 2018 del 28 de noviembre de 2018, página 1. Gaceta del Congreso 1061 de 2018 del 28 de noviembre de 2018, página 1, Representantes Gustavo Bolívar y Aida Avella Esquivel.

³ Gaceta del Congreso 1133 del 13 de diciembre de 2018,



Concepto No. 006545

3.1.1.4. El 18 y el 19 de diciembre se surtió el segundo debate en el Senado, del proyecto de ley 197 de 2018-Senado, y 240 de 2018-Cámara, de acuerdo con las actas 40 y 41 del 18 y 19 de diciembre, publicadas en la Gaceta 585 de 2018⁴. Está acreditado que la plenaria aprobó la proposición positiva con el que termina el informe de ponencia, según da cuenta la Gaceta 585 de 2018.

3.1.1.5. En la misma fecha se surtió el segundo debate, el que se abrió con la lectura de los artículos con proposiciones y sin proposiciones, y se votaron en bloque los artículos que no tenían proposiciones. También está probado que se aprobaron por votación nominal con 60 votos por el sí y 17 votos por el no, para un total de 77 votos.

3.1.1.6. Está acreditado que se aprobaron los artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 7°, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 99, 103, 104, 107, 109, 110 y 111. Estos artículos se leyeron por la Secretaría tal y como estaban en la ponencia del Proyecto de ley número 197 de 2018-Senado, 240 de 2018-Cámara, así como la fe de erratas⁵.

3.1.1.7. En la misma sesión del 18 de diciembre de 2018 se concedió el uso de la palabra al Senador David Barguil como Ponente del proyecto, y explicó el contenido de la ponencia y de los artículos que tenían ponencia avalada por los ponentes y por el Gobierno Nacional. Posteriormente se sometieron a votación en bloque los artículos 4°, 9°, 10, 11, 15, 44, 47, 50, 54, 60, 65, 76, 97, y 98 y fueron aprobados con 65 votos por el sí y 15 por el no. Asimismo, el Senador Barguil explicó 12 artículos nuevos con modificaciones, lo que fueron sometidos a votación y se aprobaron con 66 votos por el sí y 18 por el no⁶.

3.1.1.8. En la misma fecha, se explicaron los artículos con proposiciones, así como el artículo sobre la vigencia de la ley y la fe de erratas, los que se aprobaron en varias votaciones, según da cuenta el acta publicada en la Gaceta 585 de 2018⁷.

3.1.1.9. El 18 de diciembre de 2018, el Presidente ordenó por Secretaría dar lectura al título del proyecto de ley número 197 de 2018-Senado, 240 de 2018-Cámara, *“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones”*. La Presidencia

⁴ Gaceta del Congreso 585, Acta número 40 del 18 de diciembre de 2018, página 5 y a partir de la página 13.

⁵ *Ibidem*, página 83.

⁶ *Ibidem*, página 100.

⁷ *Ibidem*, página 172.

lo sometió a consideración de la Plenaria, y cerrada su discusión preguntó: *¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, por lo que cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia preguntó: ¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de ley número 197 de 2018 Senado, 240 de 2018 Cámara aprobado sea Ley de la República?* Se abrió el registro para la votación, y se aprobó el bloque del articulado, el título del proyecto de ley y si se quería que fuese ley de la República, con 61 votos por el sí y 13 por el no⁸, según da cuenta la Gaceta

3.1.1.5. El 21 de diciembre de 2018, se publicó el texto completo del articulado debatido y aprobado por la Plenaria del Senado, y se publicó en la Gaceta 1152 del de 2018⁹.

3.1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

3.1.2.1. El 13 de diciembre de 2018 se publicaron las 3 ponencias radicadas al proyecto de Ley 197 de 2018-Senado, 240 de 2018-Cámara. La primera ponencia de archivo al proyecto fue suscrita por 3 Congresistas y publicada en la Gaceta 1143¹⁰. La segunda ponencia positiva minoritaria al proyecto fue suscrita por 3 Congresistas y publicada en la Gaceta 1143 de 2018¹¹. La tercera ponencia positiva mayoritaria al proyecto fue suscrita por 12 Representantes y publicada en la Gaceta 1139 de 2018¹². El 17 de diciembre de 2018 se cumplió con el anuncio del proyecto

3.1.2.2. El 18 de diciembre de 2018 se dio inicio al segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta 40 de la Sesión Plenaria Extraordinaria, publicada en la Gaceta del Congreso número 138 de 2019¹³. Con la confirmación por Secretaría del quorum decisorio de 197 Representantes se dio inicio a la sesión. En primer lugar, se dio lectura a los 133 impedimentos presentados por los representantes¹⁴, y se votaron de forma nominal¹⁵.

3.1.2.3. El 18 de diciembre de 2018, se inició la presentación de las tres ponencias, una ponencia negativa o de archivo y dos positivas con modificaciones al texto del proyecto, una mayoritaria y la otra minoritaria. Se decidió discutir y votar primero la

⁸ *Ibidem*, página 173.

⁹ Gaceta del Congreso 1152 de 2018, aprobado el 18 de diciembre de 2018, página 1.

¹⁰ Gaceta del Congreso 1143, página 69.

¹¹ Gaceta del Congreso 1143, página 1.

¹² Gaceta del Congreso 1139, página 1.

¹³ Gaceta del Congreso 138 de 2018, acta de plenaria 039 del 18 de diciembre de 2018, página 9.

¹⁴ *Ibidem*, página 20.

¹⁵ *Ibidem*, página 71.



Concepto No. 006646

ponencia de archivo, luego la ponencia positiva minoritaria y luego la ponencia positiva mayoritaria.

3.1.2.4. El del 18 de diciembre de 2018, se estudió la ponencia de archivo suscrita por la Representante Catalina Ortiz Lalinde, el Senador Iván Marulanda Gómez y el Senador Juan Luis Castro Córdoba¹⁶. Se dio el uso de la palabra a la Representante Ortiz por diez (10) minutos. En su intervención manifestó su desacuerdo con las exenciones del proyecto de ley y con la falta de garantías de estabilidad fiscal para los ciudadanos¹⁷.

3.1.2.5. En el mismo sentido, el acta da cuenta de la intervención posterior del Representante Wilmer Leal, del Partido Polo Democrático, quien manifestó que no se trataba de una ley de financiamiento, “(...) sino por el contrario, [de una] Reforma Tributaria, y entre los aspectos que creemos nosotros tienen inconvenientes en este Proyecto Presidente y compañeros están, el de ampliar la base gravable a personas naturales con el objetivo de incrementar el recaudo, de por sí ya genera inconvenientes en la economía de las familias colombianas; la generación de grandes exenciones tributarias que en lugar de generar ingresos pueden generar un incremento al déficit fiscal y poner la Regla Fiscal en jaque, agudizando la calificación que se da para las inversiones en el país. El tercer gran problema, la incertidumbre sobre quienes pueden tener derecho a las exenciones generadas por el tema de la Economía Naranja, es un grave error que se está cometiendo aprobar una ley como esta, sin tener claro quiénes pueden y quiénes no, tener este derecho con el motivo de la Economía Naranja”¹⁸.

También intervino el Representante Jorge Alberto Gómez Gallego, del Polo Democrático, que también suscribió la proposición de archivo y manifestó a la Plenaria su inconformidad con el proyecto porque consideró que la reforma implica decrecimiento de los recaudos fiscales en 2020, 2021, 2022, afirmación que se sustentó en los estudios de Fedesarrollo y la ANIF, y que, a su juicio, aumenta el “hueco fiscal” que ya existe en Colombia y que afecta a la clase media. En su intervención sostuvo:

“... la exención de cinco años para la Economía Naranja, estos 5 años van a beneficiar a los cisnes del Grupo Santo Domingo; a los negocios de Carlos Slim; a las emisoras de Ardila Lülle, Prisa y Santo Domingo; a los canales privados de televisión; a Carvajal; a Oracle; a Microsoft; esto es el colmo que se invente una Reforma con una exención tributaria para estos monopolios, muy buena parte de ellos

¹⁶ Ibidem, página 72.

¹⁷ Ibidem, página 73.

¹⁸ Ibidem, página 74.

extranjeros. Pero tal vez una de las cosas más odiosas de esta Reforma Tributaria que ustedes espero no aprueben, es que van a clavar unos impuestos a los accionistas, a los dividendos que reciben los accionistas, pero quedan exceptuados cuando se entregan dividendos a sociedades o cuando se entregan dividendos a holdings, por ejemplo, holding como el grupo Aval o como el Grupo Empresarial Antioqueño quedan exentos de estas, pagos de impuestos por utilidades¹⁹.

Posteriormente intervino el Representante Inti Asprilla Reyes, del partido Verde, que también manifestó su desacuerdo con el proyecto. Seguidamente intervino el Representante Germán Navas Talero, del Polo Democrático, quien expuso a la Plenaria su inconformidad con la iniciativa del Gobierno Nacional, y la calificó de un engaño del Ministro de Hacienda. En el mismo sentido intervino el Representante Luis Alberto Albán Urbano del partido FARC, que consideró que la reforma es inconveniente para el país y que tampoco cumple con el objetivo trazado inicialmente por el Gobierno Nacional de aumentar el recaudo tributario en 14 billones de pesos, en detrimento de los más desfavorecidos y en favor de los grandes capitales nacionales.

El Acta 40 del 18 de diciembre de 2018, también acreditó las intervenciones de los Representantes Ángela María Robledo Gómez, Edwing Fabián Díaz Plata, César Augusto Pachón, Benedicto de Jesus González Montenegro y León Fredy Muñoz Lopera.

3.1.2.6. En la misma fecha, el Presidente de la Plenaria anunció el cierre de la discusión y la apertura del registro para la votación de la proposición de archivo con la que termina el informe de ponencia, la cual se negó por 28 votos por el sí y 107 por el no, para un total de 135 votos.

3.1.2.7. En la misma sesión del 18 de diciembre de 2018, se continuó con el informe de ponencia minoritaria para segundo debate con las modificaciones al proyecto, suscrito por los Representantes Katherine Miranda, del Partido Verde, David Racero, de la Coalición Decentes, y Jose Reinaldo Cala, del partido FARC.

3.1.2.8. En esta sesión intervino el Representante David Ricardo Racero Mayorca, como uno de los ponentes, y resaltó que el proyecto es una alternativa para el país que contempla la necesidad de crear una reforma progresiva con carácter distributivo. También intervino el Representante José Reinaldo Cala, quien manifestó que inicialmente los ponentes tenían acuerdo sobre la idea de gravar al

¹⁹ *Ibidem*, páginas 75 y 76.



Concepto No. 005646

sector financiero como uno de los sectores con más ingresos en el país, pero finalmente la ponencia mayoritaria no contenía estas reglas.

Por su parte, la Representante Katherine Miranda Peña intervino para manifestar su preocupación por las exenciones que contempla el proyecto para algunas empresas, cuyo monto asciende a nueve (9) billones de pesos, lo que resulta inaceptable, cuando lo que se busca es mayores contribuciones por parte de quienes tiene mayor capital y no para quienes resultan más afectados. Igualmente, la Representante llamó la atención sobre la poca rigurosidad que tuvo el Gobierno y el Congreso para construir una Reforma Tributaria a gran nivel, como lo necesita el país, y advirtió la necesidad de que en dos (2) años se tramite una nueva reforma tributaria.

3.1.2.9. El Presidente de la Plenaria solicitó cerrar la discusión y abrir el registro para la correspondiente votación de la proposición con que terminó el informe de ponencia, la que se negó por 22 votos por el sí y 96 votos por el no²⁰.

3.1.2.10. Posteriormente se procedió a dar lectura a la proposición con la que terminó el informe de ponencia positiva mayoritaria, suscrito por los Representantes Alexander Bermúdez Lasso, Hernando Guida Ponce, Irma Luz Herrera Rodríguez, Milene Jarava Díaz, Fabio Fernando Arroyave, Wilmer Ramiro Carrillo, Christian Munir Garcés, Nidia Marcela Osorio, Néstor Leonardo Rico, Yamil Arana, Juan Pablo Celis, John Jairo Roldán, Christian José Moreno, Álvaro, Antonio Zabaraín, Armando Antonio Zabaraín, Carlos Alberto Cuenca, que pertenecen a diferentes partidos.

3.1.2.11. Posteriormente se dio inicio a la discusión de la ponencia, para lo cual intervino el Representante John Jairo Roldán Avendaño como coordinador ponente del proyecto, quien explicó a la Plenaria que la ponencia es el resultado de más de 10 reuniones con 34 coordinadores de todos los partidos, y una audiencia pública en la que participaron varios sectores de la economía nacional. Igualmente explicó que el país requería de un instrumento normativo de carácter legal para financiar el Presupuesto nacional (por más de 14 billones de pesos que se disminuyeron a 7,1 billones de pesos), por lo que dicha ley no es una reforma tributaria sino de financiamiento, pese a que en su contenido existan componentes tributarios²¹.

Adicionalmente, el coordinador ponente se refirió a varios temas sustanciales dentro del proyecto como el impuesto a la gaseosa y a la cerveza, el impuesto al consumo en casos de inmuebles, el impuesto a los patrimonios superiores a cinco

²⁰ Ibidem, página 88.

²¹ Ibidem, página 93.



Concepto No. 005645

mil millones de pesos, la normalización de activos en el exterior. Posteriormente intervino la Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, del partido conservador, y manifestó la rigurosidad del trabajo de los ponentes con el Gobierno Nacional para poder contar con un proyecto viable y sostenible, pero sobre todo que garantice cubrir el déficit fiscal con que fue aprobado el Presupuesto General. Asimismo, intervinieron los Representantes Bety Zorro del Partido Cambio Radical y Hernando Guida Ponce del Partido de la U, quienes manifestaron estar de acuerdo con la ponencia.

La Representante Juanita Goebertus intervino ante la Plenaria para llamar la atención sobre la necesidad de aumentar el recaudo para poder financiar temas como la inversión social, el desarrollo sostenible, la implementación del acuerdo de paz, la inversión en los sectores rurales, y para manifestar su preocupación porque el proyecto no contribuye a estos propósitos, pues solo financia 6.8 billones de pesos y los restantes 9.2 billones son beneficios tributarios. Además, expuso temas relevantes sobre la capacidad de recaudo, el control de la evasión fiscal. En el mismo sentido intervinieron los Representantes Wilmer Leal Pérez, Jorge Alberto Gómez Gallego, Ángela María Robledo Gómez, David Racero Mayorca, Atilano Alonso Giraldo, Benedicto de Jesús González Montenegro, Carlos Albert Carreño Marín y César Augusto Pachón Achury.

Por su parte, la Representante del partido Mira, Irma Luz Herrera Rodríguez expuso sus comentarios a favor de la ponencia positiva y rescató aquellas modificaciones que se lograron hacer en las comisiones terceras y cuartas en primer debate sobre la eliminación de gravamen para algunos productos de canasta familiar y de menor poder adquisitivo.

3.1.2.12. Luego de las intervenciones, el Presidente de la Plenaria anunció el cierre de la discusión y la apertura del registro para la votación del informe de ponencia mayoritario, el que se aprobó por 122 votos por el sí y 24 votos por el no²².

3.1.2.13. De conformidad con el Acta 40, una vez aprobada la proposición con que terminó el informe de ponencia se dio paso a la votación del articulado, la que inició con el bloque de artículos que no tenían ninguna proposición, esto es, los artículos 5, 7, 14, 16, 17, 21, 29, 30, 40, 41, 42, 43, 46, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 71, 73, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 107, 109, 110 y 111. Estos artículos fueron aprobados por 120 votos por el sí y 23 votos por el no²³.

²² Ibídem, página 112.

²³ Ibídem, página 113.



Concepto No. 006645

3.1.2.14. El mismo 18 de diciembre de 2018, se abrió el registro para la votación de los artículos que tenían una sola proposición, esto es, los artículos 47, 48, y 54, los que fueron aprobados por una votación de 123 votos por el sí y 19 votos por el no²⁴. Luego se votaron los artículos que tenían una sola proposición, pero sin aval de los ponentes ni del Gobierno, es decir, los artículos 3, 12, 13, 19, 25, 26, 27, 31, 33, 35, 36, 37, 39, 52, 62 y 69, sobre los que se abrió la votación en bloque. Estas proporciones se negaron con 34 votos por el sí y 98 votos por el no. Nuevamente se votaron de conformidad con el informe de ponencia, y se aprobaron con 110 votos por el sí y 29 por el no²⁵.

3.1.2.15. El 19 de diciembre de 2018, continuó la sesión del segundo debate en Cámara de Representantes, y a las 10:00 am se inició la sesión de la Plenaria en la que el representante David Racero Mayorca manifestó su desacuerdo con más de 100 proposiciones y su votación en bloque. Posteriormente se continuó con el anuncio de los artículos que se votarían en bloque, y que tenían proposiciones, esto es, los artículos 18, 23, 45, 51, 53, 67, 68, 70, 74, 75, 80, 82, 87, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105 y 106.

3.1.2.16. Previo a la votación, las Representantes Catalina Ortiz Lalinde, Juanita Goebertus, Ángela María Robledo, intervinieron y manifestaron su desacuerdo con el proyecto. Por su parte, los Representantes Juan Pablo Celis y Samuel Hoyos Mejía intervinieron en favor del proyecto²⁶.

3.2.2.17. Posteriormente se continuó con la explicación de las demás proposiciones por parte del Representante Juan Carlos Lozada, Atilano Alonso Giraldo, Oswaldo Arcos Benavides, y se abrió el registro para votar las proposiciones no avaladas, las que se negaron con 23 votos por el sí y 95 votos por el no²⁷. En consecuencia, se sometieron a votación los artículos 1°, 2°, 4°, 18, 23, 45, 51, 53, 67, 68, 70, 74, 75, 80, 82, 87, 88, 89, 101, 102, 103, 104, 105 y 106, de conformidad con el informe de ponencia, y fueron aprobados con 101 votos por el sí y 25 votos por el no.

3.1.2.18. El Representante Juan Pablo Celis Vergel intervino para insistir en someter a consideración de la Plenaria de la Cámara la proposición de acoger el texto aprobado en el Senado. Los Representantes Juan Carlos Wills Ospina del partido Conservador, Fabio Fernando Arroyave Rivas del partido Liberal, Irma Luz Herrera Rodríguez del partido MIRA, John Jairo Roldán Avendaño, apoyaron la

²⁴ Ibidem, página 126.

²⁵ Ibidem, página 153.

²⁶ Ibidem, página 14.

²⁷ Ibidem, página 19.

proposición y señalaron su preocupación por el vencimiento del término de las sesiones extraordinarias, razón por la cual solicitaron al Senador David Barguil, quien fue ponente en el Senado de la República del proyecto, para que ilustrara a la Cámara de Representantes sobre el texto aprobado en el Senado, pues las modificaciones y proposiciones en esa célula eran iguales a las que se debatieron en la Cámara de Representantes.

3.1.2.19. De conformidad con el Acta 40 de 2018, el Senador David Barguil Asís intervino ante la Plenaria de la Cámara para explicar el contenido del texto que se adoptó en el Senado. Sobre esta intervención resulta relevante lo siguiente:

“...Ahora les puedo enumerar algunos de ellos; pero en términos generales, Presidente, no hubo modificaciones sustanciales del trabajo hecho por los ponentes de Cámara y de Senado doctor John Jairo, usted allí lideró, como varios de los compañeros de la Cámara, la estructuración de esa ponencia para segundo debate, los temas gruesos, rentas personas naturales, quedó exactamente como se aprobó en la ponencia entre Cámara y Senado, no se modificó, es decir, van a pagar marginalmente más quienes ganan más de 33 millones de pesos en adelante; atendimos el llamado que hizo la Cámara, yo recuerdo a John Jairo a Yamilito, a varios de los compañeros diciendo que no se podía gravar la clase media, que nadie se acuerda de la clase media, que nadie defiende la clase media y, por supuesto, mucho menos los sectores populares, así quedó renta en persona natural, patrimonio, la ponencia decidió que la tarifa fuera del 1% y que fuera transitorio por tres años, no se modificó en Senado, así quedó el patrimonio.

El tema de bebidas azucaradas, de gaseosas y de cervezas en plurifásico, no hubo ninguna modificación, quedó como venía aprobado, con una sola acotación, que no fue en Senado sino en la ponencia, para tranquilidad de ustedes y para que lo puedan explicar, se resolvió el problema de los tenderos, ¿por qué?, porque como los tenderos se acogen al régimen simple ya no va a ver el problema del recaudo del IVA en los tenderos y los pequeños negocios que venden la cerveza y la gaseosa porque simplemente ellos pagan el impuesto de régimen simple, con eso resolvimos esa problemática que tanto, desde la Cámara, se había defendido para no afectar tenderos y pequeños negocios en el tema de cerveza y gaseosa, así quedó.

El tema de normalización, yo quiero dejar claridad de ese artículo de la penalización que tanta preocupación ha generado, primer elemento, además se presentó una proposición, también escuchando lo que ustedes plantearon, no va a aplicar, no se van a accionar las investigaciones de tipo penal de manera ordinaria, no es que ahora todo el mundo, no es que al pequeño contribuyente que se equivocó en la declaración de renta, se equivocó en una factura o se equivocó en un papel, inmediatamente se le da traslado a que haya un



Concepto No. 006646

proceso penal para meterlo a la cárcel, no es así, lo que dice el texto, con la modificación que se planteó, es que una junta presidida por la DIAN solicitará de manera expresa a la Fiscalía abrir los procesos y, óiganme bien cuál es la razón de ser de eso, que sean casos ejemplarizantes, no temas cotidianos y diarios, y ahora bien, solo fraudes a partir de 8.600 millones de pesos de ahí en adelante son los que tendrán pena privativa de la libertad, por debajo de 8.600 millones el valor del fraude no tiene pena privativa de la libertad y con el solo pago de la deuda se extingue la acción penal, eso nos da tranquilidad de que aquí no se va a abusar de esa figura para perseguir a los colombianos, pero óiganme bien, yo escuché a varios compañeros de la Cámara, sobre todo aquí gritamos más duro y hablamos más duro que en el Senado, decir que este país tenía que tomarse en serio la evasión y la elusión, que hay 40 o 50 billones de pesos que se pierden, y eso es lo que obliga a que cada dos años haya reforma tributaria, aumentando tarifas a los que sí pagamos; pues compañeros, la forma de perseguir a esos evasores y a esos que eluden, es dándole herramientas a la DIAN y a las autoridades competentes para que persigan a esos que engañan al Estado, opera en Estados Unidos, en México, en Chile, en la mayoría de países de Europa, no podemos matar el tigre y salirle corriendo al cuero²⁸.

En el mismo sentido y para dar claridad al articulado aprobado por el Senado intervino el Representante Óscar Darío Pérez Pineda, quien también hizo referencia a los temas más álgidos del proyecto en materia penal, según da cuenta el Acta 40 de 2018.

3.1.2.20. Posteriormente, la Presidencia ordenó poner en consideración de la Plenaria el texto del Proyecto de ley número 240 de 2018-Cámara, 197 de 2018 Senado, “*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones*”, aprobado por el Senado. Los Representantes John Jairo Roldán, Carlos Julio Bonilla, Álvaro Monedero, Juan Pablo Celis, Óscar Darío Pérez, John Jairo Cárdenas, Christian Garcés, Juan David Vélez, Enrique Cabrales, Víctor Manuel Ortiz, Irma Herrera, Milene Jarava, Silvio Carrasquilla, Fabio Arroyave suscribieron la proposición²⁹. La Plenaria de la Cámara aprobó esta proposición con una votación de 97 votos por el sí y 51 votos por el no.

3.1.2.21. El 27 de diciembre de 2018, se publicó el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, y se envió a la Presidencia de la República para su correspondiente sanción y publicación.

²⁸ *Ibidem*, página 23 y siguientes.

²⁹ *Ibidem*, página 26.

3.2. Análisis de los cargos

3.2.1 Cargos por violación al principio democrático y a la ausencia de debate

El artículo 157 de la Constitución Política estableció cuatro debates para el trámite ordinario de las iniciativas legislativas, razón por la cual se deben surtir dos debates en cada Cámara, uno en la Comisión competente para conocer de la materia a la que se refiere el proyecto de ley, y el segundo la Plenaria de cada Cámara. El principio democrático se concreta en el debate, esto es, en la deliberación que se hace al interior de cada célula legislativa (Comisiones constitucionales o legales), o de cada una de las Cámaras (Cámara o Senado).

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que “(...) por ‘debate’ debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición”³⁰. Así las cosas, el debate en el plano del trámite legislativo implica la existencia de deliberación, y su contundencia se refleja en las decisiones que arroje cada sesión en el Congreso, razón por la cual su análisis no debe partir de una cualificación específica o de la exigencia de una forma determinada para su realización.

En el mismo sentido, ha precisado que son elementos del debate:

“(i) El número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP). (ii) La mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP). (iii) El carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP). (iv) La necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP). (v) El período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C- 252 de 2012.

(Artículo 160, CP). (vi) La votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP). (vii) La definición legal de debate (artículo 94, inciso 1, Ley 5ª de 1992). (viii) El momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2, 157 y 176, Ley 5ª de 1992). (xi) El quórum deliberatorio y decisorio requerido (artículos 95, y 117 a 119, Ley 5ª de 1992). (x) Las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105, Ley 5ª de 1992). (xi) Las condiciones para el aplazamiento del debate (artículo 107, Ley 5ª de 1992). (xii) La suficiente ilustración como condición para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992);

Pues bien, para el Ministerio Público está probado que en el presente caso hubo efectivamente deliberación y, por tanto, debate. Esta deliberación estuvo presente en la aprobación en primer debate y segundo debate el proyecto de Ley 197 de 2018 Senado, 240 de 2018 Cámara, de acuerdo con lo que está acreditado en el trámite legislativo, pues la participación deliberativa de los miembros del Congreso a través de intervenciones verbales, escritas (constancias) y de proposiciones en el debate, tanto en las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara y del Senado que sesionaron conjuntamente los días 29 de noviembre y 3, 4 y 5 de diciembre de 2018, como en las Plenarias de una y otra Cámara, dan cuenta de la existencia de deliberación.

En el mismo sentido, está acreditado que los partidos de oposición tuvieron la oportunidad de presentar, en el marco de la deliberación, la diferentes posturas, propuestas y conclusiones respecto del contenido de la iniciativa legislativa en comento. Por ejemplo, la Representante Luvi Katherine Miranda Peña manifestó a la plenaria:

“Les agradezco a todos los partidos políticos de verdad, porque desde la oposición nosotros nos sentimos que se nos respetó la palabra, y espero que, en este debate, en la discusión, en esta última discusión, también tengamos la posibilidad de mostrar nuestros argumentos a favor y en contra, con total libertad”³¹.

En consecuencia, la Procuraduría considera que no hubo violación al principio democrático en cuanto al trámite deliberativo de la iniciativa legislativa, pues de acuerdo con las actas y constancias del procedimiento surtido en Cámara y Senado, en todos existió deliberación. En el presente caso la deliberación implicó ir mucho más allá de la mera lectura del articulado, pues se presentó debate de propuestas, puntos de vista, posiciones y desacuerdos respecto del articulado o texto del proyecto de Ley. Esto está acreditado, por ejemplo, en el número de proposiciones que se presentaron frente al texto, el número de ponencias

³¹ Gaceta 138 del 18 de diciembre de 2018, publicada el 20 de marzo de 2019, página 87.



Concepto No. 006646

radicadas en cada debate, puestas en consideración y votadas por cada Cámara, así como la oportunidad que se le dio a cada representante de partido que desde la oposición y de los demás partidos solicitó el uso de la palabra.

Ahora bien, respecto a la proposición presentada por los Representantes a la Cámara en la Plenaria, que tuvo por objeto acoger el texto votado en el Senado, para el Ministerio Público está probado que esta decisión fue justamente el resultado de todo el proceso de deliberación que antecedió a esta proposición, según quedó probado en el trámite en la Cámara de Representantes. Es importante resaltar que el texto aprobado en el Senado, y que se sometió a la consideración de la Cámara de Representantes, guarda una estrecha relación temática con el texto que se aprobó en el Senado. Esto se explica porque, como se indicó, el proyecto se tramitó de forma conjunta por las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, y es importante resaltar que los ponentes fueron los mismos tanto en Cámara como en Senado, y que los ejes temáticos o materias de discusión fueron los mismos, tal y como lo sostuvo el Senado Barguil en su informe.

En efecto, en el Acta de la Plenaria de la Cámara 40 del 18 y 19 de diciembre de 2018, está acreditado que la decisión final de adoptar el texto votado en la Plenaria obedeció al trámite de más de 100 proposiciones sobre el articulado de la ponencia mayoritaria, lo que impedía poder contar con un texto definitivo el 19 de diciembre, fecha límite de sesiones extraordinarias en el Congreso, razón por la cual y teniendo en cuenta que los mismos ponentes habían participado en las deliberaciones del primer debate de las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas, se propuso adoptar dicho texto, pues las proposiciones que acogió la ponencia obedecían a los temas que generaron justamente el mayor debate.

Ahora bien, en una de las demandas se sostiene que el tiempo de intervención del senador Barguil fue insuficiente para poder explicar a la Plenaria el contenido del proyecto. Sin embargo, y de conformidad con el Acta 040 del 18 y 19 de diciembre, la intervención inicial del Senador fue entregada por la Presidencia de la Plenaria por 15 minutos, los cuales posteriormente fueron adicionados para culminar con la explicación, tiempo que es relativamente mayor al que utilizó cada uno de los Representantes que pudo intervenir para explicar su ponencia, esto es, de 7, 10 y como máximo 16 minutos, razón por la cual el tiempo fue incluso ligeramente más amplio.

Sumado a lo anterior, la intervención del Senador Barguil se efectuó una vez los Representantes ya habían debatido, estudiado e incluso votado la mayoría de los artículos del texto, razón por la cual tuvo una función informativa sobre los temas que generaron mayor discusión y que ya habían sido debatidos por la Plenaria de



Concepto No. 006646

la Cámara. Así las cosas, el Ministerio Público considera que en la sesión hubo suficiente ilustración sobre temas que ya habían sido objeto de deliberación en la Plenaria, y que comenzaron a debatirse desde el 18 de diciembre.

Como está probado que en el trámite del proyecto de Ley 197 de 2018-Senado, 240 de 2018-Cámara, se respetó el principio democrático de deliberación de acuerdo a las reglas mínimas para el debate parlamentario, y además se garantizó el derecho de participación de las minorías, y el quorum necesario para discutir y votar el proyecto, el Ministerio Público estima que el cargo no debe prosperar.

3.2.2. Cargo por violación al principio de publicidad

El principio de publicidad es un instrumento que permite un mayor control al ejercicio del poder legislativo y que implica que las actuaciones y las decisiones son públicas por cuenta de sus funciones de representación de la ciudadanía y la participación efectiva de los congresistas³² de los diferentes partidos y bancadas, lo que imprime mayor transparencia a la aplicación de las reglas dentro del debate, así como el respeto por las reglas de las mayorías a la hora de decidir, y el derecho a la igualdad de los congresistas y sus bancadas³³.

Los demandantes consideraron que la falta de publicación del texto que finalmente se votó en la Plenaria de la Cámara de Representantes generó un vicio de procedimiento insubsanable que vulneró el principio de publicidad, de conformidad con los artículos 157 de la Constitución y 178 del Reglamento del Congreso.

Para resolver este punto es importante tener en cuenta el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, el que establece:

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

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

³² Corte Constitucional, Sentencia C- 473 de 2004.

³³ Corte Constitucional, Sentencias C-540 de 2012. Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional: C-397 de 2010, C-840 de 2008, C-1040 de 2005, C-951 de 2001, C-161 de 1999 y C-386 de 1996. Autos de Sala Plena 033 de 2009 y 232 de 2007.



Concepto No. 006646

De conformidad con esta disposición existen otros medios para garantizar el principio de publicidad en casos en los que por la premura no se pueda cumplir con la publicación en la Gaceta del Congreso, con el fin de hacer más expedito y efectivo el trámite legislativo, y darle celeridad al debate, tal y como ocurrió en el trámite de la Ley 1943.

Ahora bien, pese a que el texto que se acogió en la Plenaria de la Cámara de Representantes no fue previamente publicado en la Gaceta del Congreso, su contenido no se aparta del que se discutió y tramitó durante dos días con los informes de ponencias y las proposiciones, y previo a la votación, se contó con una ilustración verbal por parte de uno de los Senadores ponentes del proyecto, quien explicó de manera clara y detallada el contenido del texto que, como se dijo, no difiere del aprobado en el Senado de la República, razón por la cual no se pueden sostener, a partir de los hechos probados, que los Representantes no conocían el texto.

Este análisis tiene sustento en el principio de instrumentalidad de las formas, que tiene fundamento en la primacía de lo sustancial sobre lo formal, y según el cual las formas procesales deben interpretarse teleológicamente en función de la consecución de un fin sustantivo, es decir, pese a que exista una forma preestablecida, esta debe perseguir un fin sustantivo, razón por la cual "(...) *solo cuando el desconocimiento de una formalidad afecta un valor sustantivo de naturaleza constitucional, es que dicha situación tendrá relevancia en el juicio de constitucionalidad*"³⁴.

El Ministerio Público considera que está probado que el defecto que se presentó por cuenta de la falta de publicación del texto aprobado por el Senado previo a la votación en la Cámara de Representantes en la Gaceta, se subsanó con la exposición del Senador Barguil, pues se constituyó como una explicación informativa sobre cuestiones que ya se habían debatido y votado en el marco de las sesiones de los días 18 y 19 de diciembre de 2018 en la plenaria de la Cámara de Representantes. En cualquier caso, el Ministerio Público considera que la Corte también debe analizar la ocurrencia de este presunto vicio a la luz del principio *in dubio pro legislatoris*, según el cual en "(...) *caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resulta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República*", pues es claro que en este caso la intención de la Plenaria era aprobar mayoritariamente el proyecto.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C- 277 de 2007.



Concepto No. 005545

3.2.3. Omisión de la consideración y votación por parte de la plenaria de la Cámara del título del proyecto

En lo que tiene que ver con el último cargo planteado por uno de los demandantes el Ministerio Público constata que, en efecto, no existe prueba que acredite que se consideró y se votó el título del proyecto. Sin embargo, y en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, el Ministerio Público considera que en ningún momento se afectó sustancialmente un valor constitucional por cuenta de esta omisión, pues es evidente que el título estaba contenido en el texto aprobado por el Senado y sobre el que la Plenaria de la Cámara discutió, tal y como quedó acreditado en el trámite en el que algunos Representantes critican expresamente la calificación de la ley como de financiamiento, y otros sostuvieron que era necesarias para financiar los presupuestos.

En este sentido, existe una vinculación temática entre el contenido de la ley y el título, y para el Ministerio Público está suficientemente probado que los Representantes tenían la intención de votar el contenido de una disposición que regula el financiamiento del presupuesto, y también es importante resaltar que en el proyecto del Senado sí se votó explícitamente el título, razón por la cual se propuso de manera integral dentro del cuerpo normativo que se sometió a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 2018.

El Ministerio Público reitera que del trámite del proyecto los miembros de la Cámara conocieron el texto y el título del proyecto que dio origen a la Ley 1943 de 2018, y este conocimiento fue justamente el que permitió el debate durante el 17, el 18 y el 19 de diciembre de 2018.

4. Solicitud

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** la Ley 1943 de 2018, por los cargos analizados.

Atentamente,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación