

Sentencia C-751/13

MARCO GENERAL PARA LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO-Contenido y alcance

COADYUVANCIA EN DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD-No puede comportar una transformación de la demanda

Si bien la posibilidad de intervenir “como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros” está reconocida a “cualquier ciudadano”, al tenor de lo consagrado en el artículo 242 de la Constitución Política, lo cierto es que esta Corporación ha considerado que los términos en los que se presenta la demanda que da origen al proceso trazan los linderos sobre el sentido y el alcance de las cuestiones que llegaren a debatirse en el mismo, por lo que se ha abstenido de pronunciarse en torno a disposiciones que, no obstante no haber sido demandadas, resultan cuestionadas en los escritos de intervención o en relación con cargos inéditos, estructurados por quienes participan en calidad de intervinientes y no por el demandante. Coadyuvar una demanda presentada por otro es, entonces, una alternativa al alcance de todo ciudadano, sin que ello de lugar a una alteración radical del libelo demandatorio que, en la práctica, lleve a variar su sentido y alcance a través de la anexión de pretensiones nuevas y de razones por completo distintas a las oportunamente manifestadas para intentar demostrar la inconstitucionalidad invocada. Admitir la idea de un pronunciamiento fundado en el escrutinio de contenidos filtrados al proceso por cuenta de las intervenciones o en los escritos de coadyuvancia sería tanto como pasar por alto las etapas del proceso de constitucionalidad y desvirtuar sus finalidades. De hecho, en relación con las pretensiones y cargos de esa manera esgrimidos no podría proveerse sobre su admisión o inadmisión, como tampoco sería viable comunicar a las autoridades o interesados en intervenir, ni requerir el concepto de rigor del Procurador General de la Nación. Por lo tanto, en criterio de esta Corte, la coadyuvancia no puede ser convertida en vehículo para obtener decisiones sobre temas o aspectos no ventilados en el proceso que, por demás, soslayan la ritualidad del mismo, substituyan las pretensiones y cargos originalmente planteados en la demanda, y entorpezcan la actuación de la Corte que, como es sabido, tiene plazos fijados en la Constitución y en la ley para fallar las demandas de inconstitucionalidad y, por lo mismo, no

está facultada para alterar el curso normal del proceso con el único propósito de darle entrada a asuntos por entero disímiles a los insinuados en la demanda inicial.

Por vía de expresa disposición constitucional y legal, las providencias que la Corte dicta en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional -C.P. art. 243, Ley 270 de 1996, arts. 46 y 48-. Ello significa que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en los distintos ámbitos de su competencia, y concretamente en el campo del control abstracto de constitucionalidad, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo. El concepto de cosa juzgada se refiere a la específica controversia resuelta en una providencia que, una vez en firme, cancela la posibilidad de volver sobre lo decidido, pues al ser fallado un asunto con carácter definitivo no es susceptible de ser atacado de nuevo teniendo en cuenta que, por un lado, se agotan las vías para recurrir la sentencia y, por otro, el intentar plantear otra vez la cuestión no tiene la virtud de reabrir el proceso culminado ni de originar un pronunciamiento adicional del litigio ya zanjado en sentencia anterior. No en vano la hermenéutica constitucional ha puesto de manifiesto que la cosa juzgada cumple dos propósitos fundamentales: uno primero alude a salvaguardar la supremacía e integridad normativa de la Carta, de suerte que se garantice de una forma coherente, consolidada y consistente el respeto de la misma por parte de todos los poderes públicos y de los propios particulares. El segundo se refiere a asegurar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, en cuanto por su intermedio se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta.

#### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto

La jurisprudencia de esta Corte le ha reconocido variados alcances al instituto de la cosa juzgada constitucional, los cuales son claramente apreciables a partir de las decisiones que son adoptadas en cada uno de los fallos. En el entendimiento de que es a la Corte Constitucional a quien corresponde fijar los efectos de sus propias decisiones, este Tribunal

ha dicho que, inclusive cuando, prima facie, la cosa juzgada constitucional está llamada a producir un efecto absoluto o definitivo, la misma puede proyectarse con un alcance relativo, de manera que, dependiendo de la decisión adoptada, desde el punto de vista de su alcance, la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa, distinción que supone consecuencias jurídicas distintas. De esa manera, ha procedido a explicar que existe cosa juzgada absoluta, cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional. Junto con ello, también ha puntualizado que hay cosa juzgada relativa, cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro 'se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.

#### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Absoluta por regla general

La regla general es que las sentencias que la Corte Constitucional profiere hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, a menos que en ellas la Corporación haya limitado los alcances de la misma, caso en el cual se está en presencia de una cosa juzgada relativa. Tal y como lo ha dejado establecido la propia jurisprudencia, mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta, de manera que sobre las normas en ellas juzgadas no cabe un nuevo pronunciamiento.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración respecto expresión "el artículo 8 ° numeral 2 del Decreto Ley 1172 de 1980, el párrafo 4° del artículo 127-1 del estatuto tributario, el párrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995", contenida en el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012

#### DEROGATORIA DE NORMAS JURIDICAS-Expresa, tácita o por reglamentación integral

La derogatoria de normas jurídicas es el efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, que puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior, la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones

incompatibles o contrarias a las de la antigua, y la tercera cuando quiera que una ley reglamenta toda una materia regulada por una o varias normas precedentes, aun cuando no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley.

MARCO GENERAL PARA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO EN LEY 1527 DE 2012-Inhibición para emitir pronunciamiento de fondo, por sustracción de materia con respecto a la expresión “el artículo 173 de la Ley 1527 de 2012” correspondiente al aparte restante de artículo 15 de la Ley 1527 de 2012

MARCO GENERAL PARA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO EN LEY 1527 DE 2012-Inhibición para emitir pronunciamiento de fondo, por sustracción de materia en relación con el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012

MARCO GENERAL PARA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO EN LEY 1527 DE 2012-Exequibilidad del resto de la Ley 1527 de 2012

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

MARCO GENERAL PARA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO EN LEY 1527 DE 2012-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY-Publicidad como garantía institucional

PROYECTO DE LEY-Modificaciones, adiciones y supresiones

PROYECTO DE LEY-Trámite de proposiciones

DEBATE PARLAMENTARIO-Concepto

DEBATE PARLAMENTARIO-Finalidad

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Reglas constitucionales y legales

DEBATE PARLAMENTARIO-Garantía esencial del principio de participación política

parlamentaria

## ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-Requisitos

El inciso final del artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003 establece que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella en que previamente se haya anunciado. Igualmente, esta regla establece que el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación. Ha explicado la Corte, a través de la jurisprudencia que ha fijado sobre las condiciones materiales y procedimentales que deben reunirse para el cumplimiento de la citada condición que, por regla general, el anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) el anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) el anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO-Estrecha relación con la eficacia del principio democrático

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO-Finalidad

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO-Alcance

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el requisito del anuncio previo a la discusión y votación “no puede considerarse una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la adopción de un conjunto de medidas y la introducción de un grupo de reglas procedimentales. Resulta, pues, congruente con estos fines, que, con suficiente antelación a la votación, quienes deban resolver sobre si aprueban o no un proyecto de ley se informen y adquieran conocimiento relativo a la materia respecto de la cual recaerá su

decisión. De otro modo, se desvirtuaría el proceso de creación legislativa y se reduciría a ser una instancia en la que las decisiones se adoptan de manera irreflexiva y desinformada. El requisito de los anuncios apunta también a la necesidad de que el procedimiento legislativo sea más transparente por cuanto sólo a partir del aviso previo a la votación, las y los congresistas estarán preparadas (os) para el acto de decisión y no las (los) tomará por sorpresa privándolas (los) de la oportunidad de reflexionar sobre cómo ha de recaer su decisión y hasta qué punto resulta conveniente u oportuno para el Estado colombiano votar un proyecto de ley determinado. Esto únicamente se cumple cuando el anuncio y la votación se efectúan en sesiones distintas así como cuando no se interrumpe la cadena de anuncios, para efectos de lo cual el anuncio debe redactarse de manera que este determinado o sea determinable el día en que tendrá lugar la votación. Así, pues, el anuncio previo a la votación de un proyecto de ley resulta ser uno de los requisitos del procedimiento legislativo. Con el fin de poner claramente de relieve este aspecto es preciso no perder de vista que los requisitos constitucionales son de ineludible cumplimiento por el Congreso de la República. Se indicó más arriba, que tales exigencias materializan elementos propios del principio democrático como son la publicidad, la participación política, las garantías de la oposición y la transparencia del debate parlamentario. Su trasgresión afecta la validez del acto jurídico en dos planos igualmente importantes: de cara a la legitimidad externa del acto - respecto de la transparencia que se exige de esta suerte de actuaciones frente a la ciudadanía en general -, así como en correspondencia con su legitimidad interna, esto es, dentro del procedimiento que se surte en el Congreso de la República, en relación con los miembros de dicha Corporación.

EXIGENCIA DE PUBLICIDAD DEL TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional/PROYECTO DE LEY-Extensión de publicidad hasta informes de conciliación/PROYECTO DE LEY-Publicación de informes de conciliación antes de sujeción a las plenarias/COMISION DE CONCILIACION-Previa publicación del texto sujeto a debate y aprobación de las plenarias

La exigencia de publicidad del trámite legislativo se extiende hasta los informes de conciliación cuando quiera que haya de acudir a esa instancia y que para garantizar la racionalidad del debate sería necesario que tales informes fuesen publicados antes de que se sometan a la consideración de las respectivas plenarias. Tal consideración está hoy consignada de manera expresa en la Constitución, puesto que el artículo 161 Superior, tal

como fue modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo No. 1 de 2003, dispone que el texto escogido por la comisiones de conciliación que integren las cámaras se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias, previa publicación, por lo menos, con un día de anticipación.

Expedientes D-9332 y D-9340 (Acumulados)

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1527 de 2012 “Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”

Demandantes:

Alfredo Beltrán Sierra, Clemencia Dupont Cruz y Clara Inés González Aranda

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Alfredo Beltrán Sierra y Clemencia Dupont González (D-9332), y Clara Inés González Aranda (D-9340), en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, formularon sendas demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1527 de 2012 “Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.

En sesión llevada a cabo el diez de octubre de 2012, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular las demandas radicadas bajo los números D-9332 y D-9340 con la finalidad de que se tramitaran conjuntamente y se decidieran en una misma sentencia.

Mediante Auto del 29 de octubre de 2012, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir las demandas[1], dispuso su fijación en lista a efectos de permitir la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes remitir originales o copia auténtica de las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos de los trámites de la Ley 1527 de 2012.

De igual forma, en el citado auto se dispuso comunicar la iniciación del presente proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministro de Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, así como invitar a participar a los decanos de las facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario y Externado de Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, para que emitan concepto en relación con la disposición demandada, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Efectuados los trámites constitucionales y legales previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto completo de la Ley 1527 de 2012, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.414 de 27 de abril de 2012:

### “LEY 1527 DE 2012

por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia



## DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la libranza o descuento directo. Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.

Parágrafo. La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador.

Artículo 2°. Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo. Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:

a) Libranza o descuento directo. Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, o pensión disponibles por el empleado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

b) Empleador o entidad pagadora. Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones.

c) Entidad operadora. Es la persona jurídica o patrimonio autónomo conformado en desarrollo del contrato de fiducia mercantil que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público o para el

manejo de los aportes o ahorros de sus asociados, o aquella que, sin estarlo, realiza dichas operaciones disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley. En estos casos deberá estar organizada como Instituto de Fomento y Desarrollo (Infis), sociedad comercial, sociedades mutuales, o como cooperativa, y deberá indicar en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen lícito de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. Estas entidades operadoras estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

d) Beneficiario. Es la persona empleada o pensionada, titular de un producto, bien o servicio que se obliga a atender a través de la modalidad de libranza o descuento directo.

Parágrafo 1º. Para efectos de la presente ley, se entiende como asalariado aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o precooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional.

Parágrafo 2º. En los casos en los que la persona jurídica realice operaciones de libranza con cargo a recursos propios, o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, las Superintendencias Financiera, Solidaria y de Sociedades deberán diseñar mecanismos idóneos y suficientes para controlar el origen lícito de los recursos.

Parágrafo 3º. Se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley, las cooperativas de trabajo asociado y sus trabajadores asociados.

Artículo 3º. Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo. Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo de conformidad con lo establecido en la presente ley.

2. Que en ningún caso la tasa de interés correspondiente a los productos y servicios objeto de libranza, supere la tasa máxima permitida legalmente.

3. Que la tasa de interés pactada inicialmente sólo sea modificada en los eventos de novación, refinanciación o cambios en la situación laboral del deudor beneficiario, con su expresa autorización.

4. Que para adquirir o alquilar vivienda, el deudor beneficiario podrá tomar un seguro de desempleo, contra el cual eventualmente podrá repetir la entidad operadora en los casos de incumplimiento.

5. Que la libranza o descuento directo se efectúe, siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora, que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo, quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 1°. La cesión de créditos objeto de libranza otorgados por las entidades operadoras implicará, por ministerio de la ley, la transferencia en cabeza del cesionario del derecho a recibir del empleador o entidad pagadora el pago del bien o servicio que se atiende a través de la libranza o autorización de descuento directo sin necesidad de requisito adicional. En caso de que tales créditos se vinculen a procesos de titularización, el monto del descuento directo correspondiente a dichos créditos será transferido con sujeción a lo dispuesto en esta ley, por la entidad pagadora a favor de la entidad legalmente facultada para realizar operaciones de titularización que tenga la condición de cesionario, quien lo podrá recibir directamente o por conducto del administrador de los créditos designado en el proceso de titularización correspondiente.

Parágrafo 2°. En los casos en que el monto a pagar por concepto de los productos objeto de libranza para descuento directo esté estipulado en modalidad determinable con referencia a un índice o unidad de valor constante, el beneficiario podrá autorizar el descuento directo por una cuantía mínima mensual definida de común acuerdo con la entidad operadora.

Artículo 4°. Derechos del beneficiario. En cualquier caso el beneficiario tiene derecho de

escoger libre y gratuitamente cualquier entidad operadora para efectuar operaciones de libranza, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, honorarios o pensión.

Así mismo, tiene derecho a solicitar que los recursos descontados de su salario, pagos u honorarios, aporte, o pensión sean destinados a una cuenta AFC o a otra de igual naturaleza.

En ningún caso, el empleador o entidad pagadora podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de una sanción pecuniaria equivalente al doble del valor total descontado por la libranza, el cual le será aplicado por la autoridad correspondiente.

Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero, estará amparado por el Título I de la Ley 1328 de 2009; los demás consumidores estarán amparados por el Estatuto de Protección al Consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.

Artículo 5º. Obligaciones de la entidad operadora. Sin perjuicio de las responsabilidades que le asisten por mandato legal y reglamentario, la entidad operadora tiene el deber de dejar a disposición de los beneficiarios de sus productos, bienes y servicios a través de la modalidad de libranza, el extracto periódico de su crédito con una descripción detallada del mismo, indicando un número de teléfono y dirección electrónica en caso de dudas o reclamos, así mismo deberá reportar la suscripción de la libranza a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios, para lo cual deberá cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos por estos en sus reglamentos y lo contemplado en la Ley 1266 de 2008 y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

Artículo 6º. Obligaciones del empleador o entidad pagadora. Todo empleador o entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado en los términos técnicos establecidos en el acuerdo que deberá constituirse con la entidad operadora, en virtud a la voluntad y decisión que toma el beneficiario al momento de escoger libremente su operadora de libranza y en el cual se establecerán las

condiciones técnicas y operativas necesarias para la transferencia de los descuentos. El empleador o entidad pagadora no podrá negarse injustificadamente a la suscripción de dicho acuerdo.

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

Igualmente, el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de verificar, en todos los casos, que la entidad operadora se encuentra inscrita en el Registro Único Nacional de Entidades Operadores de Libranza.

Parágrafo 1°. Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.

Parágrafo 2°. En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al asalariado, asociado, afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputables por su descuido.

Artículo 7º. Continuidad de la autorización de descuento. En los eventos en que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, tendrá la obligación de informar de dicha situación a las entidades operadoras con quienes tenga libranza, sin perjuicio de que la simple autorización de descuento suscrita por parte del beneficiario, faculte a las entidades operadoras para solicitar a cualquier empleador o entidad pagadora el giro correspondiente de los recursos a que tenga derecho, para la debida atención de las obligaciones adquiridas bajo la modalidad de libranza o descuento directo. En caso de que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, para efectos de determinar la prelación si se presentan varias libranzas, la fecha de recibo de la libranza será la de empleador o entidad pagadora original.

Artículo 8°. Intercambio de información. Para dar cumplimiento al artículo anterior, las entidades operadoras podrán solicitar información a las entidades que manejan los sistemas de información de salud y/o pensiones, que para el efecto autorice o administre el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, exclusivamente con el fin de establecer la localización de beneficiarios y empleadores o entidades pagadoras autorizadas previamente, mediante libranza o descuento directo.

Artículo 9°. Portales de información sobre libranza. Las Superintendencias Financieras, de Sociedades y de Economía Solidaria dispondrán cada una de un portal de información en Internet en sus páginas institucionales publicadas en la web, que permita a los usuarios comparar las tasas de financiamiento de aquellas entidades operadoras que ofrezcan créditos para vivienda, planes complementarios de salud y/o educación a través de libranza.

Artículo 10. Inspección, vigilancia y control. Para efectos de la presente ley, la entidad operadora, de acuerdo con su naturaleza, será objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según sea el caso.

Artículo 11. Divulgación. El Gobierno Nacional, a través de sus programas institucionales de televisión y de las páginas web oficiales de las entidades públicas que lo integran, divulgará permanentemente y a partir de su entrada en vigencia los beneficios de la presente ley.

Artículo 12. Libre escogencia de la entidad operadora. El beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad para el pago de su nómina. El empleador no podrá obligar al beneficiario a efectuar libranza con la entidad financiera con quien este tenga convenio para el pago de nómina.

Los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a trabajadores independientes por concepto de prestación de servicios que cumplan con las condiciones dichas en el inciso anterior, cuya sumatoria mensual exceda de cien (100) UVT, están sujetos a retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, de conformidad con la siguiente tabla:

Rangos en UVT

Tarifa

Desde

Hasta

>100

150

2%

>150

200

4%

>200

250

6%

>250

300

8%

La base para calcular la retención será el 80% del valor pagado en el mes. De la misma se deducirá el valor total del aporte que el trabajador independiente deba efectuar al sistema general de seguridad social en salud, los aportes obligatorios y voluntarios a los fondos de pensiones y administradoras de riesgos profesionales, y las sumas que destine el trabajador

al ahorro a largo plazo en las cuentas denominadas “Ahorro para Fomento a la Construcción (AFC)”.

La retención en la fuente aplicable a los pagos realizados a trabajadores independientes pertenecientes a régimen común, o al régimen simplificado que superen las 300 UVT, será la que resulte de aplicar las normas generales.

Artículo 14. Registro Único Nacional de Entidades Operadores de Libranza. Créase el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranzas, el cual será llevado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo publicará en la página web institucional con el fin exclusivo de permitir el acceso a cualquier persona que desee constatar el registro de entidades operadoras. De igual forma, deberá establecerse un vínculo de acceso a las tasas comparativas publicadas por las Superintendencias, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 9º de la presente ley.

Este Código Único de reconocimiento a nivel nacional identificará a los operadores de libranza por nómina.

Para efectos del registro, la entidad operadora simplemente deberá acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas en el literal c) del artículo 2º de la presente ley.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, el artículo 8º numeral 2 del Decreto-ley 1172 de 1980, el parágrafo 4º del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,



Simón Gaviria Muñoz.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de abril del año 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro del Trabajo,

Rafael Pardo Rueda.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díaz Granados Guida.

El Ministro de Tecnologías, de la Información y las Comunicaciones,

Diego Molano Vega”.

### III. LA DEMANDA

#### 3.1. Fundamentos de la demanda

3.1.1. Para los ciudadanos Alfredo Beltrán Sierra y Clemencia Dupont Cruz (D-9332), la formulación de la presente demanda de inconstitucionalidad tiene dos objetivos primordiales. El primero de ellos es advertir, básicamente, sobre los diversos vicios de procedimiento en los que incurrió el legislador dentro del íter legislativo que antecedió a la promulgación y publicación de la Ley 1527 de 2012, al haberse desconocido allí no solamente el principio de unidad de materia, sino también las reglas básicas de discusión,

aprobación y votación de un proyecto de ley para convertirse en ley de la República. El segundo, por su parte, tiene que ver con llamar la atención con motivo de la alteración del carácter solidario de la propiedad privada y la desprotección tanto del trabajo en todas sus modalidades como del salario, que produce la aplicación de la disposición normativa objeto de reproche.

3.1.2. De manera preliminar, los actores destacan que en todo procedimiento legislativo que se adelante con rigor deben acreditarse una serie de presupuestos para la debida formación de la ley, sin los cuales no podría conferírsele validez al proceso mismo requerido para la expedición de aquella, que tendría, por contera, que ser retirada del ordenamiento jurídico en virtud de la supremacía de la Constitución Política consagrada en el artículo 4º Superior.

3.1.3. Partiendo de esa consideración, proceden a explicar y comentar en qué consistieron los yerros de procedimiento alegados como sustento de la inconstitucionalidad invocada frente a la Ley 1527 de 2012, al tiempo que a plantear algunos argumentos dirigidos contra su contenido material, según se ilustra en la demanda en cinco secciones relativas a (i) violación del régimen constitucional y procedimental durante la discusión y aprobación del proyecto en primer debate, (ii) discusión y aprobación del proyecto en segundo debate en la Cámara de Representantes en forma contraria a la Constitución, (iii) inexequibilidad de la Ley 1527 de 2012 por violación de los artículos 160 y 161 Superiores, (iv) inexequibilidad total de la Ley 1527 de 2012 y (v) violación del artículo 158 de la Constitución Política por derogar normas ajenas por completo al contenido de la Ley 1527 de 2012, en los términos que a continuación se sintetizan.

(i) Violación del régimen constitucional y procedimental durante la discusión y aprobación del proyecto en primer debate. En concepto de los demandantes, en el trámite del primer debate del proyecto de ley que se convirtió finalmente en la Ley 1527 de 2012 se contravino lo dispuesto tanto en los artículos 152 y 157 de la Constitución Política, como en los artículos 94, 115 y 158 de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

- Ausencia de discusión en sede de primer debate

Al efecto, señalan que una vez presentado el citado proyecto en la Secretaría de la Cámara

de Representantes el 26 de agosto de 2010 con su correspondiente exposición de motivos y rendida la ponencia respectiva, de acuerdo como aparece en la Gaceta del Congreso No. 801 del 22 de octubre de 2010, el primer debate se llevó a cabo en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de esa Corporación en sesión del 9 de noviembre de 2010, de la cual se da cuenta en la Gaceta del Congreso No. 16 del 7 de febrero de 2011.

En esa última gaceta incluso consta que, antes de iniciar la discusión referida al proyecto, el representante a la cámara Simón Gaviria Muñoz solicitó a la presidencia de la comisión que se diera lectura a la proposición con la cual terminaba la ponencia en la que se instaba a dar primer debate al mismo, lo que fue aprobado por veintidós de los representantes que integran dicha célula legislativa.

A renglón seguido puntualizan que el vicepresidente de la comisión, que presidió la sesión, pidió que se le informara acerca de la cantidad de artículos que comprendían el proyecto y respondido que lo integraban 14, incluido el de vigencia, la secretaría agregó que había sobre la mesa 4 proposiciones modificativas de los artículos 4, numeral 6º del artículo 3, artículo 11 y artículo 2. Consecutivamente, la presidencia ordenó a la secretaría leer dichas proposiciones, promoviéndose con posterioridad la eliminación del numeral 6º del artículo 3, una nueva definición de lo que habría de entenderse por “entidad operadora” que, a su turno, modificaría el “literal c del artículo 2” con un nuevo texto, una reforma al artículo 4 del proyecto en lo que hace a “derechos del beneficiario” con un nuevo texto y una última modificación al artículo 11, en lo referido a “portales de información sobre la libranza” con un nuevo texto.

En seguida, aducen, que el vicepresidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes expresó: “Señor secretario, ponemos a consideración de esta plenaria, vamos a votar el articulado del proyecto y las proposiciones leídas. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrado; favor llamar a lista señor secretario. Y la pregunta? Si esta plenaria quiere que este proyecto sea ley de la República? Y título del proyecto señor Presidente”, luego de lo cual la subsecretaría advirtió: “Vamos a votar lo siguiente: articulado del proyecto con las modificaciones leídas por esta Secretaría; el título del proyecto el cual me permito leer ‘Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones’. Y el querer que este proyecto pase a segundo debate”. De esa forma se ordenó la votación y se procedió a la

misma, que contó con veintitrés votos afirmativos de los representantes, razón por la que fue aprobado “el articulado con las modificaciones leídas, el título del proyecto y el querer que este proyecto de ley siga su trámite”.

Teniendo como fondo ese escenario, los demandantes arguyen que el trámite del proyecto de ley fue tan acelerado en su primer debate, que quien fungía como presidente de la sesión, esto es, el vicepresidente de la comisión, “ni siquiera abrió el debate sino que, con afán, inmediatamente después de leídas cuatro proposiciones modificatorias del articulado inicial del proyecto dispuso, sin más, que vamos a votar el articulado del proyecto y las proposiciones leídas” agregando además que “anuncio que va a cerrarse, queda cerrado”, lo que en su sentir significa cerrar el debate sin siquiera abrirlo, pues “suprimió de tajo la deliberación sobre el contenido del proyecto (...) lo cual implica desconocimiento absoluto y profundo de la democracia que exige que los proyectos se discutan, o por lo menos que se abra la discusión para permitir que si algunos de los miembros del Congreso quieren discutirlo procedan a ello, lo que aquí, como se ve, no ocurrió”.

Por tanto, el que se haya despachado tan rápidamente el proyecto en primer debate, deja entrever que no se permitió la discusión, una por una, de las proposiciones modificatorias efectuadas al mismo en los estrictos y precisos términos del artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, así como tampoco, una vez cerrada la discusión, proceder a la pregunta ¿Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) la modificación propuesta? Antes bien, lo que a su juicio aconteció con las 4 proposiciones modificatorias de los distintos artículos del proyecto original fue que aquellas se decidieron en conjunto, sin deliberación previa y por separado, mediante votación “con grave detrimento de la deliberación democrática”.

Aunado a lo anterior, anotan que quien presidía la sesión ordenó de inmediato que se votara el articulado en general, las proposiciones leídas y el título del proyecto, sin que se reparara en el hecho de que frente a éste último la votación debía ser por entero independiente y en todo caso precedida de la pregunta formulada por conducto del Secretario, previa su lectura tras haberse aprobado el articulado del proyecto, ¿Aprueban los miembros de la Comisión (o Corporación, si se trata en sesión plenaria) el título leído?. Esto último, en consideración de los actores no es una simple formalidad, visto que el título del proyecto debe coincidir con el articulado mismo y por eso es que resulta exigible una votación autónoma y con absoluta claridad en relación con lo que es objeto de votación,

pues “el proceso legislativo debe ser transparente”, lo que, de suyo, “excluye extrañas mezcolanzas como ésta por cuya senda transitó la Comisión guiada por quien presidía la sesión y con anuencia absoluta y sin reparo de sus integrantes, que así prosiguieron con la violación del principio democrático en la formación de la ley”.

Así mismo, precisan que el presidente de la sesión también olvidó que luego de aprobarse el título del respectivo proyecto de ley debía cuestionar, seguidamente, la voluntad de los senadores o representantes en torno a si, en efecto, querían que el proyecto de ley aprobado se convirtiera en ley de la República, en defecto de lo cual el subsecretario procedió a incluir dicho interrogante dentro del variado elenco de asuntos por decidir a través de una sola votación, tal y como se requería para acelerar el impulso del trámite que hasta ese momento se estaba surtiendo.

- Falta de anuncio previo para votación

A manera de complemento de lo precedentemente expuesto, los actores sostienen que, de acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 1010 del 1º de diciembre de 2010, el aludido trámite del proyecto de ley incurrió en abierta violación de lo previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, acorde con el cual ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente de aquella que previamente se haya anunciado, a la vez que transgredió tanto el artículo 151 Superior como el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, habida cuenta que “la discusión y votación del proyecto de ley No. 066 de 2010 Cámara en la sesión del 9 de noviembre de 2010 (...) carece de validez constitucional, pues es evidente que fue anunciada la deliberación y votación sobre el proyecto el 3 de noviembre de 2010, cuando ya se había agotado el orden del día de la sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, como un asunto extraño que no podía válidamente ser realizado en esa sesión”.

Efectivamente, bajo esa óptica, el anuncio no podía hacerse “aprovechando la circunstancia de encontrarse reunidos los miembros de una Comisión en cualquier momento, en cualquier sitio y sin convocatoria previa, pues esta sería una reunión fuera de las condiciones constitucionales y esto no es lo que establece como requisito constitucional en el trámite de un proyecto el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003; ni tampoco puede aducirse que concluido el orden del día establecido para una ‘sesión conjunta’ de Comisiones

Constitucionales análogas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, pueden realizarse actos propios de cada una de dichas Comisiones en la misma sesión, pues si aquella ya cumplió con el objeto para el cual fue citada, el acto que se realiza después de concluida la sesión aludida no es un acto oficial de una de tales Comisiones pues faltaría nada menos que el requisito de haber sido convocada previamente”.

Es claro, entonces, en criterio de los actores, que una vez agotado el orden del día para el cual fueron convocadas a sesión conjunta las Comisiones Terceras Constitucionales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República el 3 de noviembre de 2010, ni el Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara ni los miembros de ésta que asistieron a la sesión conjunta tenían competencia para tratar asuntos atinentes específica y exclusivamente a la órbita competencial de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dentro de los cuales se incluye el anuncio de los proyectos que habrían de ser sometidos a su consideración y votación en sesión posterior. De ahí que tales actuaciones se inscriban dentro de lo establecido en el artículo 149 de la Carta Política, al amparo del cual, cualesquiera reunión de miembros del congreso, por fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez y los actos en dicha ocasión realizados no podrán tener efecto alguno.

(ii) Discusión y aprobación del proyecto en segundo debate en la Cámara de Representantes en forma contraria a la Constitución.

- Falta de lectura y discusión de proposiciones

Por medio de este acápite, los demandantes pretenden demostrar que en el marco de la discusión y aprobación del articulado del proyecto de ley, algunos congresistas propusieron enmiendas al articulado como efectivamente se establece en el artículo 162 Superior, las cuales, sin embargo, no fueron leídas en su integridad por la Secretaría al iniciarse el debate, por obra de expresa disposición de la Presidencia de suprimir dicho trámite, como consta en la Gaceta del Congreso No. 719 del 26 de septiembre de 2011, en la que textualmente se expresa por parte del Presidente de la sesión plenaria “Vamos a hacer lo siguiente doctor Alfonso, no leer toda la proposición, decir qué término se pidió y qué se aceptó, entonces por favor, yo le pido que como usted sabe que fue lo que se le anexó”, procediéndose así en forma sucesiva frente al restante grupo de proposiciones presentadas.

Dicho en otros términos, los actores ponen de presente que una vez cerrada la discusión se omitió dar lectura nuevamente a la proposición que sería objeto de posterior votación.

A título ilustrativo de la violación argüida, los actores traen a cuento la votación de los artículos 1 y 2, que se hizo apresuradamente y en conjunto con “las proposiciones presentadas”, pero que no fueron leídas de acuerdo con lo que se sugiere del repaso de la Gaceta del Congreso No. 719 de 26 de septiembre de 2011. Igualmente, con respecto al artículo 4º, expresan que había un sinnúmero de proposiciones, incluida una de autoría de los ponentes para simplificar el mencionado artículo, cuya lectura incluso se pretermitió, continuándose con la discusión y dándose por cerrada, siendo aprobada instantáneamente la norma.

Algo parecido aconteció con el artículo 9º del proyecto, que según afirman, en medio de la confusión reinante por el desorden de la sesión fue eliminado por vía de una proposición que fue admitida por la plenaria sin la debida presentación y sin siquiera haberse leído.

Acentúa todo lo revelado, en su sentir, la flagrante violación que del numeral 4º del artículo 11 de la Ley 5ª de 1992 se cometió por parte de la Presidencia de la respectiva sesión, al dejar de lado la pregunta a la plenaria, una vez cerrada la discusión, sobre si aprobaba el artículo propuesto, bien sea que fuere el original o en caso de que se tratara de una modificación, si se consentía la misma. Cuestión que, valga anotar, “brilla por su ausencia en la aprobación de todos y cada uno de los artículos que fueron objeto de modificación en la sesión”.

Inclusive, sugieren, que dentro de lo previsto por el aludido numeral, también se omitió cuestionar concretamente la voluntad legislativa de la Corporación a efectos de convertir el proyecto en ley de la República, lo cual comporta, de bulto, el desconocimiento de las normas constitucionales y procedimentales básicas en la materia frente a la aprobación del proyecto de ley en segundo debate por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes.

(iii) Inexequibilidad de la Ley 1527 de 2012 por violación de los artículos 160 y 161 de la Constitución Política en la etapa de conciliación.

- Falta de anuncio previo para votación del proyecto de ley

Luego de repasar brevemente la forma como se ejercía la función legislativa antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y de referir la dinámica a partir de la cual se autorizó la creación de las comisiones accidentales de conciliación a fin de evitar discrepancias entre las Cámaras por cuenta del texto de un proyecto de ley, lo que posteriormente llevó a que el texto inicial del artículo 161 Superior fuera modificado por el artículo 9 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, los demandantes hacen hincapié en el hecho de que no puede existir preeminencia de una de las dos Cámaras sobre la otra en la integración de las comisiones de conciliación, las cuales estarán conformadas por un mismo número de senadores y representantes que, en pie de igualdad, se reunirán conjuntamente en procura de ajustar los textos disímiles y, en todo caso, de no ser ello posible, definirlo por mayoría. Su producto final, esto es, el texto escogido, será sometido a debate y aprobación de las respectivas plenarias, previa publicación del mismo por lo menos con un día de anticipación.

Sobre la base del anterior recuento, los actores aseveran que si bien en el procedimiento legislativo que se reprocha se cumplieron los requisitos alusivos a la conciliación de textos y su publicación, no se hizo lo propio con el anuncio previo de someter a votación el proyecto de ley en sesión diferente a aquella en que se formule, norma que estiman “de aplicación imperativa con respecto al texto acordado por los conciliadores de la Cámara de Representantes y el Senado de la República sobre un proyecto de ley”, toda vez que “ese texto reemplazaría si obtiene su aprobación en las dos Cámaras al que éstas inicialmente habían aprobado con algunas discrepancias. Por ello si después de repetido el segundo debate persiste la diferencia se considera negado el proyecto”.

Por último, subrayan que la ausencia de conocimiento del proyecto de manera anterior a la votación del informe de conciliación, que se convirtió en el texto definitivo de la ley, implica la transgresión del artículo 161 de la Carta Política, consecuencia lógica del desconocimiento del deber jurídico de anunciarlo previamente y en sesión distinta, de conformidad con las voces del citado artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, actualmente integrado al artículo 160 Superior.

(iv) La Ley 1527 de 2012 por su contenido es inexecutable en su totalidad. Sobre el particular, argumentan los actores, con apoyo en variada jurisprudencia constitucional en la que se abordan las diversas formas asociativas y solidarias de economía como alternativas



de satisfacción de necesidades colectivas, que la Ley 1527 de 2012 vulnera los artículos 1, 13, 58 y 333 de la Constitución Política. Esto último, dado que en su primer artículo se concede una autorización general para que cualquier persona jurídica o patrimonio autónomo realice operaciones de libranza o descuento directo, sin que se hayan hecho distinciones de ningún tipo entre las entidades habilitadas para tal efecto, entre las que se encuentran las cooperativas y precooperativas, entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y aquellas personas jurídicas que se encuentran autorizadas legalmente para el manejo del ahorro público, es decir, bancos, corporaciones financieras, compañías comercializadoras, de leasing, de factoring.

Desde esa óptica, a las entidades que conforman el sector de la propiedad solidaria, que carecen de accionistas y del ánimo de lucro “se les coloca en pie de igualdad con poderosas compañías financieras y bancarias que captan ahorros del público, que tienen por objeto la prestación de servicios con ánimo de lucro y que por su naturaleza son diferentes de aquellas”. Lo anterior no significa otra cosa distinta a que a las organizaciones conformadas por trabajadores o empleados, asentadas alrededor del principio y valor de la solidaridad, se las asimile con las entidades que realizan profesionalmente actos de captación y manejo del ahorro público, aprovechamiento, crédito y descuentos con fines especulativos para repartirse las ganancias o pérdidas, producto de su actividad mercantil.

Al decir de los actores, entonces, no obstante que la Constitución Política dispone expresamente darle un tratamiento especial a la propiedad solidaria, la entrada en vigencia de la Ley 1527 de 2012 ubica a las cooperativas en un mismo plano de igualdad frente a cualesquiera entidad financiera del Estado regulada bajo un régimen por entero distinto, con menoscabo de la fórmula político ideológica adoptada por el constituyente de 1991, específicamente en lo que hace a la existencia de instituciones orientadas a la protección y defensa de los intereses de las mayorías no pudientes y de los trabajadores y sus organizaciones sociales. Premisa de la que no están exentas las cooperativas, pues por ser consideradas como “una forma de expresión de la propiedad solidaria, han de tener un trato diferente al de las entidades financieras mercantiles de forma que hagan efectivo, con ese tratamiento, el derecho a la igualdad y, al mismo tiempo, protejan a los trabajadores como lo prevén los artículos 1 y 13 Superiores”.

Así las cosas, a pesar de constituir un límite a la potestad de libre configuración normativa del legislador, el tema de la protección y promoción de la propiedad solidaria no fue observado en el marco del trámite legislativo que en esta oportunidad se tacha de inconstitucional. Por el contrario, al igualarse a cooperativas y a entidades mercantiles del orden financiero, “so pretexto de la libre competencia, se les condena a sucumbir, ya que es evidente que éstas últimas tienen, por su poder económico, mayores posibilidades de concentración del crédito y, por ello, las cooperativas podrían soportar un proceso gradual de disminución de sus operaciones, desconociendo los postulados de promoción que para ellas ordena la Constitución Política en sus artículos 58 y 333”.

Ahora bien, no siendo suficiente lo enunciado, los demandantes también invocan la infracción de los artículos 1, 25 y 53 Superiores por parte de la Ley 1527 de 2012, al estimar que su aplicación trae consigo el desconocimiento ostensible del derecho al trabajo en todas sus modalidades, especialmente en lo referente a los principios mínimos entre los que se cuenta el de la irrenunciabilidad de las prerrogativas de orden laboral.

Para justificar el anterior aserto, alegan que el Código Sustantivo del Trabajo comprende un amplio cuerpo normativo de disposiciones dirigido a la protección del salario con la estricta finalidad de que los trabajadores perciban una remuneración dineraria de manera periódica, como es el caso de los artículos 59, 150, 151 y 152 ínsitos del mismo, por virtud de los cuales se establece la improcedencia de descuentos a los salarios excepto cuando se trate de orden judicial o con autorización expresa del trabajador, al igual que se permiten para cuotas sindicales y acceso a la vivienda en condiciones especiales pero con la expresa prohibición de efectuar retenciones o deducciones salariales incluso con orden escrita del trabajador cuando el total de la deuda supere el monto del salario del trabajador en tres meses.

Disposiciones que, según los actores, fueron soslayadas por el artículo 3º de la Ley censurada, por cuanto establece que tratándose de libranzas o descuentos directos ‘quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo’, entendiéndose por tal el levantamiento de la prohibición de endeudamiento mencionada, por sumas superiores a tres salarios mensuales del trabajador. Tan así es que “la oferta de crédito para la fácil adquisición de bienes y servicios servirá como un señuelo para que los trabajadores comprometan su salario sin

tener en cuenta el límite que antes se establecía por la ley para protegerles y permitirles percibir mensualmente una parte al menos de la remuneración de su trabajo, lo que significa que en vez de acatar el principio de progresividad de la protección laboral se da un paso atrás para auspiciar la libre competencia crediticia, lo que implica una disminución en la protección que al trabajo y desde luego a los salarios ordenan los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, lo que cobra mayor relevancia en un Estado social de Derecho”.

(v) Violación del artículo 158 de la Constitución por derogar normas ajenas por completo al contenido material de la Ley 1527 de 2012. Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, alusivos al presupuesto de la unidad de materia y a la inadmisibilidad, por ende, de toda disposición o modificación que sea introducida en una ley y que no se refiera al contenido mismo de aquella, los actores advierten que en el caso concreto de la Ley 1527 de 2012, aunque ésta tiene por objeto el establecimiento de un marco general para la libranza o descuento directo, tal y como también se enuncia en su título, allí también se expresa que se dictan otras disposiciones, las cuales no parecen tener, en principio, relación alguna con el eje temático de la ley, incurriéndose así en clara violación del principio de unidad de materia.

En su criterio, basta con citar el artículo 15 de la preceptiva demandada, relacionado con ciertas derogaciones específicas de varias disposiciones legales, para notar a simple vista que del mismo se evidencia la absoluta falta de concordancia entre las normas que son derogadas y el contenido material de ley que lo contiene. Al efecto, mientras que en los 14 artículos que le preceden se regula el marco jurídico general concerniente a la libranza o descuento directo, advierten que el artículo 15, en cambio, produce la derogatoria de normas que, en modo alguno, tienen conexión objetiva o razonable con los tópicos y la materia dominante de la ley de la cual hace parte.

A efectos de ilustrar lo explicado proceden a transcribir las normas que fueron objeto de derogación por vía del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012 y que incurren en la violación de la citada exigencia, de la manera que a continuación se sigue:

a. El Artículo 8 numeral 2 del Decreto-Ley 1172 de 1980:

“Art. 8o. Prohíbese a las sociedades comisionistas de bolsa, (“a sus socios”: esta expresión fue derogada por la ley 45 de 1990, art. 99) y a sus administradores.

(...)

2o) Negociar por cuenta propia, directamente o por interpuesta persona, acciones inscritas en bolsa, exceptuando aquellas que reciban a título de herencia o legado, o las de su propia sociedad comisionista de bolsa;...”

b. El párrafo 4 del artículo 127-1 del Estatuto Tributario:

“ARTÍCULO 127-1. CONTRATOS DE LEASING. <Artículo adicionado por el artículo 88 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra, que se celebren a partir del 1º de enero de 1996, se regirán para efectos contables y tributarios por las siguientes reglas:

1. Los contratos de arrendamiento financiero de inmuebles, cuyo plazo sea igual o superior a 60 meses; de maquinaria, equipo, muebles y enseres, cuyo plazo sea igual o superior a 36 meses; de vehículos de uso productivo y de equipo de computación, cuyo plazo sea igual o superior a 24 meses: serán considerados como un arrendamiento operativo. Lo anterior significa, que el arrendatario registrará como un gasto deducible la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o pasivo, suma alguna por concepto del bien objeto de arriendo. Cuando los inmuebles objeto de arrendamiento financiero incluyan terreno, la parte del contrato correspondiente al terreno se regirá por lo previsto en el siguiente numeral.

(...)

PARAGRAFO 4º. <Parágrafo modificado por el artículo 65 de la Ley 1111 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra, que se celebran a partir del 1º de enero del año 2012, deberán someterse al tratamiento previsto en el numeral 2 del presente artículo, independientemente de la naturaleza del arrendatario”.

c. El párrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995:

“ARTÍCULO 89. LEASING EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA. Los contratos de arrendamiento financiero, o leasing, celebrados en un plazo igual o superior a 12 años y que desarrollen proyectos de infraestructura de los sectores transporte, energético,

telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, serán considerados como arrendamiento operativo; en consecuencia el arrendatario podrá registrar como un gasto deducible la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o pasivo suma alguna por concepto del bien objeto de arriendo, a menos que se haga uso de la opción de compra.

La amortización de los bienes sujetos a los contratos de leasing no será inferior al plazo pactado en dichos contratos.

En los contratos de concesión el término del arrendamiento financiero será igual al contrato celebrado con el Estado colombiano para efectos de desarrollar los mencionados proyectos en los sectores de infraestructura citados.

PARÁGRAFO. Los contratos de arrendamiento financiero, o leasing, previstos en este artículo, no podrán celebrarse sino dentro de los doce (12) años siguientes a la vigencia de la presente ley; a partir de esa fecha se regirán por los términos y condiciones previstos en el artículo 127-1 de este Estatuto”.

d. El artículo 173 de la Ley 1450 de 2011:

“ARTÍCULO 173. APLICACIÓN DE RETENCIÓN EN LA FUENTE PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES. A los trabajadores independientes que tengan contratos de prestación de servicios al año, que no exceda a trescientos (300) UVT mensuales, se les aplicará la misma tasa de retención de los asalariados estipulada en la tabla de retención en la fuente contenida en el artículo 383 del E.T., modificado por la Ley 111 de 2006”.

3.1.4. Realizadas las anteriores precisiones, los demandantes le proponen a este Tribunal que declare la inexequibilidad del precepto normativo censurado en toda su integridad.

3.2.1. Por su parte, la ciudadana Clara Inés González Aranda (D-9340) impetra a esta Corporación la inexequibilidad del artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, al considerarlo violatorio de los artículos 150 Num 12, 154, 158, 338 y 341 de la Constitución Política. Para sustentar su acusación revela las que, en su parecer, se perfilan como razones de inconstitucionalidad del indicado artículo, a saber:

En primer lugar, arguye que contraviene el principio de unidad de materia expresamente

fijado en la Carta Política y que ha sido objeto de profusa referencia en la jurisprudencia constitucional como eje de la actividad legislativa propiamente tal, en la medida en que lo que dispone frente a la retención en la fuente aplicable a los pagos de los trabajadores independientes, disposición de carácter tributario, no encuentra sintonía de índole causal, ideológica, temática, sistemática o teleológica con el objeto de la Ley en general, cual es, precisamente, el de establecer un marco general normativo de la libranza o del descuento directo efectuado sobre la nómina de un trabajador para cancelar un crédito.

En segundo término, se encarga de sugerir la contravención que en su sentir se produce de la facultad exclusiva que tiene el Gobierno para modificar el Plan Nacional de Desarrollo consagrada en la Ley 1450 de 2011, en razón a que la disposición legal impugnada dispone su derogación parcial, aun cuando su jerarquía normativa es inferior.

Finalmente, subraya el desconocimiento del principio de legalidad tributaria, al no fijarse con necesaria precisión en el aparte acusado la base de cálculo de la retención, provocando así interpretaciones ambiguas al no determinarse si es neto o bruto el porcentaje susceptible de dicho cálculo.

3.2.2. A manera de corolario, la demandante insiste en reprobar el artículo que acusa por inconstitucional, no solamente por considerar que fue incorporado de forma precipitada en un texto tributario cuando su raigambre era eminentemente crediticia, sino porque varía una legislación específica, esto es, la Ley 1450 de 2011, mediante un proceso legislativo tendiente a examinar asuntos por entero distintos.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Federación Colombiana de Compañías de Leasing -FEDELEASING-

Mediante escrito radicado en esta Corporación, Francisco Javier López Chaves, obrando en nombre y representación de la Federación Colombiana de Compañías de Leasing -FEDELEASING-, por vía del poder conferido por su Presidente y representante legal, intervino en el trámite del presente juicio con la pretensión de que la disposición legal impugnada fuese declarada exequible.

Después de verificar los requisitos que han de ser agotados a fin y efecto de que un proyecto se convierta en ley de la República y de reparar en el trámite parlamentario surtido con motivo de la radicación del Proyecto de Ley No. 066-2010 Cámara, valiéndose para ello de la jurisprudencia constitucional y de los extractos pertinentes de las distintas Gacetas del Congreso, el interviniente responde a cada uno de los cargos esgrimidos por los demandantes siguiendo para tal efecto la metodología adoptada en la demanda D-9332.

Conforme con ello, empieza por advertir, en lo que respecta a la supuesta violación del régimen constitucional y procedimental durante la discusión y aprobación del proyecto en primer debate que, contrario a lo declarado en el escrito acusatorio, en ningún momento se suprimió la deliberación del contenido del mencionado proyecto, pues como consta en el Acta de Comisión 17 del 9 de noviembre de 2010 Cámara, el Ponente Dr. Simón Gaviria además de exponer de manera clara en qué consistía el mismo, informó que aquel contaba con pleno consenso por parte de los integrantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, situación que se vio reflejada apenas fue cerrada la discusión al no producirse objeción alguna a la proposición efectuada por el Dr. Gaviria y al votarse, en consecuencia, de manera favorable por parte de veintidós de los veintinueve representantes para darle primer debate al citado proyecto.

Por manera que en su opinión nunca fue desconocida ni omitida la discusión del proyecto, el cual contó con un alto grado de consenso dentro de la célula legislativa, por lo que para su aprobación no fue necesaria una amplia deliberación.

Ahora bien, en punto del alegato en torno a las proposiciones modificatorias realizadas al proyecto, el interviniente, con base en la Gaceta del Congreso No. 16 del 7 de febrero de 2011, resalta que para su aprobación no se cumplió con lo exigido literalmente en los numerales 2º y 4º del artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, sin que por tal motivo pueda llegar a calificársele como un vicio sustantivo, habida cuenta que no viola ningún principio o valor constitucional y que tampoco ostenta la entidad suficiente para afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras y, en últimas, la validez misma de la Ley 1527 de 2012.

Concluye este acápite de su exposición refiriéndose a la falta de violación del artículo 160 de la Constitución Política, como quiera que en las Gacetas del Congreso No. 165 de 2010 y

1010 de 2011 sí consta que se anunció por la Presidencia a los integrantes de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes que el proyecto sería sometido a debate y votación en sesión distinta como lo ordena la Constitución y la Ley. El asunto es que dicho anuncio se produjo en sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado, lo cual, en todo caso, no lo invalida ipso facto, puesto que se llevó a cabo al finalizar el día para el cual fueron citadas las comisiones, dejándose por sentado que los proyectos que serían anunciados correspondían a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

En lo tocante a la discusión y aprobación del proyecto en segundo debate en la Cámara de Representantes en forma contraria a la Constitución, el interviniente señala, con apoyo en el Acta de Plenaria 73 del 16 de junio de 2011 Cámara, que todas y cada una de las proposiciones fueron leídas, dilucidadas por el ponente Dr. Simón Gaviria y aprobadas por unanimidad en votaciones diferentes, entre las que se encuentra incluida, por supuesto, aquella confeccionada respecto del artículo 4º.

Frente al artículo 9º del proyecto, anota que éste fue suprimido para favorecer a las personas que llegaran a adquirir los productos y servicios establecidos con la normativa, haciéndola mucho más justa.

Adicionalmente, manifiesta que aunque el Secretario no haya formulado de manera idéntica a como se encuentra plasmado en el numeral 4º del artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, las preguntas respectivas a la conformación de la voluntad de los legisladores para aprobar las modificaciones e incluso el título del proyecto, lo cierto es que sí inquirió sobre tales cuestiones por otras vías obteniendo votaciones aprobatorias, siendo apenas un aspecto de forma que no incide de manera estructural en la técnica legislativa.

En el caso de la solicitud de inexecutable de la Ley 1527 de 2012 por violación de los artículos 160 y 161 de la Constitución Política, el interviniente sostiene que el dicho de los demandantes no se ajusta a la realidad, en la medida en que se cumplió a cabalidad con el presupuesto establecido en la Constitución que corresponde a la publicación previa, por lo menos con un día de anticipación, del texto escogido para su posterior debate y aprobación de la respectiva plenaria, pues el informe de conciliación fue rendido y publicado el día 12 de diciembre de 2011 y aprobado por el Senado en pleno el día 14 de diciembre de ese



mismo año.

De suerte que en el caso de las cooperativas del orden financiero bien puede afirmarse que se encuentran equiparadas con los establecimientos de crédito, inclusive por vía de expresa disposición legal, esto es, por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la Ley 454 de 1998, razón adicional que refuerza el hecho de que la ley impugnada no establece ningún mandato de trato igualitario a destinatarios que se hallan en posiciones disímiles.

Para finalizar, el interviniente hace particular énfasis en los cargos de las demandas dirigidos a poner de manifiesto la falta de unidad de materia en el trámite del proyecto que dio lugar, ulteriormente, a la Ley 1527 de 2012, especialmente en tratándose de sus artículos 13 y 15. Al respecto, asegura que ambas solicitudes escasamente envuelven una mera indicación de las normas constitucionales presuntamente transgredidas junto con la justificación de su violación, sin llegar nunca a demostrar en realidad la ausencia de coincidencia temática y material entre tales preceptos y el restante grupo de artículos que abarca la ley objetada.

## 2. Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Vencido el término de fijación en lista, Juan Manuel Charry Urueña, actuando como apoderado especial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se pronunció sobre el proceso de la referencia con el objetivo de brindar algunos elementos de juicio que permitan a este Tribunal adoptar una decisión de fondo acerca de la conformidad que, en su concepto, existe entre la Ley 1527 de 2012 y las previsiones de la Carta Política de 1991.

De entrada, despacha desfavorablemente el cargo proyectado contra el artículo 13 de la norma sub-exámene, al resaltar que el mismo fue derogado por virtud de la Ley 1607 de 2012 y que ello fue constatado, con posterioridad, por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-122 de 2013, en donde se declaró inhibida para fallar, justamente, por la carencia de objeto existente al no ser posible un pronunciamiento de fondo relativo a la constitucionalidad de una norma que no producía efectos en el ordenamiento jurídico.

En lo que se refiere a los posibles vicios de trámite durante el procedimiento legislativo, señala, con riguroso fundamento en las Sentencias C-737 de 2001 y C-168 de 2012, que un

debate al interior de una célula legislativa debe entenderse suplido incluso cuando no haya habido controversia alguna, máxime cuando las intervenciones de los congresistas son potestativas y, por consiguiente, no son presupuesto para la aprobación del proyecto de ley. Inclusive, ha de recalcarse que las mismas reglas constitucionales y legales que gobiernan los debates no exigen como tal que el Congreso desarrolle éstos conforme a una determinada intensidad o bajo especiales condiciones o parámetros para medir su suficiencia.

En ese sentido, las consideraciones vertidas por el demandante devienen improcedentes para cuestionar la exequibilidad de la Ley 1527 de 2012, pues en su proceso de formación se sometió al conocimiento de las distintas comisiones el proyecto para su discusión, existiendo oportunidad para que los congresistas participaran del mismo.

Más adelante, con motivo del presunto incumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, trae a colación la Sentencia C-822 de 2011, para con ella significar que en el trámite legislativo que se reprueba se observaron por completo los requisitos establecidos en el Artículo 160 Superior sobre la racionalización de los debates, concretamente aquel referido a permitir a los congresistas saber con anterioridad cuáles proyectos de ley serán sometidos a votación, para evitar que sean sorprendidos con votaciones intempestivas.

Entiende, además, por lo que respecta a la irregularidad presumiblemente ocurrida en segundo debate ante la Cámara, en tanto las proposiciones sugeridas no fueron leídas en su integridad por la Secretaría al iniciar el debate, que no toda irregularidad que pueda presentarse durante el trámite legislativo da lugar a que se invalide una norma, pues a pesar de haberse comprobado su existencia, su trascendencia no compromete la voluntad democrática.

En último lugar, relieves la expedición de la Sentencia C-015 de 2013, por obra de la cual se resolvió no avalar la constitucionalidad del artículo 15 de la precitada Ley 1527 de 2012, toda vez que en él se disponía la derogatoria de varias disposiciones legales, como son el artículo 8º numeral 2 del Decreto-ley 1172 de 1980, el parágrafo 4º del artículo 127-1 del Estatuto Tributario y el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995, que quebrantaban el principio de la unidad de materia. De modo que, en relación con dicho artículo, se configura

el fenómeno de la cosa juzgada.

### 3. Universidad Libre -Facultad de Derecho Bogotá-

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, con el apoyo académico de uno de sus miembros, perteneciente al área de derecho procesal, participó de la controversia suscitada a propósito de las demandas de inconstitucionalidad promovidas contra la Ley 1527 de 2012 y, en consecuencia, solicitó a esta Corporación que declarara su inexequibilidad total por no ajustarse a las previsiones de la Constitución Política de 1991.

Acogiendo en buena medida los postulados de ambos libelos, el Coordinador de dicho Observatorio aduce que la norma demandada se opone a los artículos 1, 13, 58 y 333 de la Constitución Política, esencialmente porque anula la distinción que el Legislador había dispuesto entre la economía solidaria y la privada, materializada alrededor de los marcos regulatorios diferenciados por su actividad y de la supervisión, vigilancia y control del Estado.

Y es que las Cooperativas, como expresión de la propiedad solidaria, al no ser destinatarias de un trato especial, están sometidas a un déficit de protección que, probablemente, lleve a su paulatina desaparición, dada su incapacidad de enfrentar en igualdad de condiciones a las entidades financieras mercantiles.

En íntimo enlace con lo tratado, expresa que la oferta del crédito para la adquisición de bienes y servicios provocará un efecto nocivo en los ingresos de los trabajadores colombianos, consistente en que aquellos contraerán muy fácilmente obligaciones sin ningún tipo de límite o tope legalmente establecido, lo que entraña la violación no solamente del principio de progresividad en materia laboral, sino incluso de los artículos 25 y 53 Superiores.

Hace notar igualmente que se viola el principio de unidad de materia, en tanto el artículo 15 de la norma enjuiciada estipula la derogación de varias disposiciones legales que no se hallan temáticamente en conexidad con los contenidos ni con los sujetos destinatarios de la regulación de la modalidad de crédito por libranza. Baste, como muestra, el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014,

jerárquicamente muy por encima del carácter ordinario del mandato que la deroga.

Continúa su intervención refiriéndose al artículo 13 juzgado que versa sobre la retención en la fuente de los pagos y abonos que se efectúen a trabajadores independientes, pero que no detalla los elementos de la obligación tributaria, generando una ambigüedad que admite la adopción de distintas interpretaciones. Supuesto contrario a los principios de legalidad y certeza jurídica como notas características de los tributos.

#### 4. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia, Jorge Eliécer Manrique Villanueva, intervino en el trámite de la acción por conducto de memorial en el que propuso retirar del ordenamiento jurídico la Ley 1527 de 2012.

Según su apreciación general, entre las acusaciones por vicios de forma afloraría el cargo enderezado a demostrar la ausencia de discusión de las proposiciones modificatorias en el seno del primer debate del proyecto de ley, en razón de que su articulado se votó de inmediato pretermitiéndose de plano la etapa de deliberación de las propuestas de modificación del proyecto, lo que en su sentir constituye un vicio insubsanable de procedimiento.

Idéntica postura mantiene respecto del anuncio previo que se surtió en vigencia de la deliberación conjunta de las comisiones constitucionales permanentes de Senado y Cámara, que no podía hacerse en virtud de que no se trataba de un asunto expresamente autorizado en la Constitución Política.

Mientras tanto, de los reproches al contenido material de la ley toma partido a favor de aquel que le adjudica al artículo 3º de la Ley 1527 de 2012 la violación directa de los artículos 25 y 53 del texto constitucional, en el entendido de que la eliminación del límite legal de endeudamiento compromete seriamente el salario del trabajador, convirtiéndose, prima facie, en una medida regresiva que sacrifica irrazonablemente los principios mínimos del trabajo para enaltecer la libre competencia crediticia.

#### 5. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Como primera aproximación, sostiene que durante el procedimiento de formación de la que

ahora es la Ley 1527 de 2012 no se configuraron vicios o anomalías sustanciales de ninguna naturaleza, al (i) darse cabal discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate de la Cámara de Representantes, (ii) prevalecer el principio de instrumentalidad sobre las formas ante el hecho de la aprobación conjunta de las proposiciones planteadas, (iii) no existir prohibición alguna de efectuar un anuncio previo para discusión y votación de un proyecto en sesión posterior en trámite de sesiones conjuntas, una vez agotado el respectivo orden del día, (iv) haberse explicado por parte del ponente las proposiciones modificatorias presentadas, aunque no fueran leídas en su integridad y, finalmente, (v) no acreditarse que el informe de conciliación no fue objeto de anuncio previo en la plenaria de cada una de las cámaras.

Adosado al análisis de cada una de las etapas del trámite legislativo, el interviniente pone de relieve que la Ley por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo no contradice, en modo alguno, los postulados constitucionales aludidos por los demandantes, en definitiva porque lo que se pretende con la norma es la ampliación de la oferta de créditos de libranza a los potenciales beneficiarios, especialmente asalariados, contratistas y pensionados, en procura de lograr un mayor acceso de éstos al crédito y beneficiar el libre juego de la competencia que, a su turno, desemboca en el reconocimiento de condiciones más favorables para los interesados. Manifestación esta última que acoge a las cooperativas, las que, sin embargo, no son las únicas proveedoras de esa clase de servicios.

Junto a ello añade que, si bien la restricción del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo termina por carecer de fuerza vinculante, lo cierto es que el mismo cuerpo normativo prevé, en beneficio del trabajador, que no pueda recibir menos del 50% neto de su salario o mesada pensional, con los correspondientes descuentos de ley. Margen plausible que, en su leal saber y entender, respeta los designios constitucionales de protección del mínimo vital y móvil como prerrogativa iusfundamental, en los términos enunciados en la jurisprudencia constitucional. Con todo, habría lugar únicamente a una excepción, que estaría ligada a los casos en que el solicitante del crédito de libranza devengue tan sólo un salario mínimo legal mensual vigente o mucho menos de esa suma, evento que haría factible un fallo condicionado en este sentido.

En lo que atañe al desconocimiento del principio de unidad de materia, arriba a la

conclusión conforme a la cual esta Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-015 de 2013, que declaró inexecutable el aparte acusado del artículo de la Ley 1527 de 2012. Al mismo tiempo, da cuenta de la derogatoria expresa de que fue objeto el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012 por vía de la reciente reforma tributaria contenida en la Ley 1607 de 2012, motivo por el cual, al presentarse ‘sustracción de materia’, invita a este Tribunal a inhibirse respecto de los cargos endosados a dicho precepto.

## 6. Ministerio del Trabajo

Obrando en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, Myriam Stella Ortiz Quintero hizo llegar a esta Corporación un escrito por medio del cual respalda la exequibilidad de la Ley 1527 de 2012.

Ha de advertirse, en todo caso, que la interviniente se abstiene de proferir juicio alguno en lo relacionado con la presunta vulneración del régimen constitucional y procedimental en la aprobación del proyecto de ley, por considerar que se trata de un asunto cuya trama desborda la competencia del Ministerio.

En lo que resta, es decir, frente a los cargos precisados contra el contenido material, realiza un breve recuento normativo y jurisprudencial sobre la especial protección que el ordenamiento jurídico colombiano le reconoce al trabajo y al salario, acentuando el hecho de que el artículo 149 del C.S.T. fue modificado por el artículo 18 de la Ley 1429 de 2010, el cual comprende claras restricciones para la realización de deducciones, retenciones o compensaciones dinerarias con el salario devengado por el trabajador, de manera que solo pueden realizarse para cada caso por orden expresa de éste o en virtud de mandamiento judicial. Prohibición que se extiende aunque exista orden escrita del trabajador ‘cuando quiera que se afecte el salario mínimo, legal o convencional, o la parte del salario declarada inembargable por la ley’.

Acerca de la conveniencia de la Ley, explica que “el uso continuo y la importancia que el crédito de libranza ha adquirido por la constante oferta y demanda, hace que quienes están en la cotidianidad del sistema se hayan dado cuenta de las falencias y vacíos que existen en la práctica respecto de la normatividad existente, por lo que es de esa forma que se entiende la iniciativa legislativa impulsada, hoy Ley de la República, como normatividad especial, específica e integradora en parámetros generales sobre la implementación y

mecanismos de funcionamiento de la figura. Es así que por la inestabilidad, desconocimiento y disgregación de la normatividad existente antes de la ley, se evidenciaban problemas dentro de la aplicación e interpretación de aquella, que de una manera u otra se advertían con un carácter menos garantista con respecto a los derechos del trabajador, (...)” lo que, en últimas, la norma cuestionada sí regula.

Esa orientación permitiría concluir que “la norma demandada resulta más garantista que el régimen y la normatividad que hasta la fecha se venía aplicando, por cuanto lo que genera es estabilidad jurídica sobre el asunto”.

Empero, si aun en gracia de discusión llegaran a acogerse las aspiraciones de los demandantes, exige que se ponderen los elementos en tensión -igualdad social vs. libertad- con el objetivo de que no sean afectados tanto el mercado de oferentes del crédito de libranza como el desarrollo de mejores condiciones para el consumidor en el tráfico de la actividad financiera propiamente dicha.

## V. COADYUVANCIAS CIUDADANAS

Los ciudadanos Juan Diego Buitrago Galindo y Arturo Duica Amaya se hicieron partícipes del litigio suscitado a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra la Ley 1527 de 2012 y exhortaron a la Corte Constitucional para que declarara su inexequibilidad.

El primero de ellos pretende, concretamente, que se disponga la inconstitucionalidad del artículo 8º de la señalada preceptiva, porque a más de ser imprecisa en su redacción, atenta contra el principio de reserva de ley estatutaria al modificar el alcance de los artículos 10 y 13 de la Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

Dicho de otra manera, se estaría alterando el manejo sobre el acceso y la circulación restringida del habeas data o autodeterminación informática en materia de seguridad social, autorizando a las entidades operadoras de la libranza o descuento directo el suministro de datos propios de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El segundo, por su parte, se adhiere a la conjetura nutrida por varios intervinientes en la dirección de echar de menos los principios de unidad de materia y de consecutividad en la gestión legislativa de la que emanó la Ley 1527 de 2012, razón por la que pone en duda su constitucionalidad.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante Concepto No. 5577, del 30 de mayo de 2013, al pronunciarse sobre la causa de la referencia, solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del precepto normativo demandado por los cargos de orden procedimental.

En razón a lo primero, la Vista Fiscal considera que la demanda D-9340 no satisface el conjunto de requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia para que la Corte Constitucional emita un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 1527 de 2012. Lo anterior, debido a que la demandante se limitó a enunciar la violación del principio de unidad de materia y de la iniciativa exclusiva que le asiste al gobierno para reformar o derogar el Plan Nacional de Desarrollo, así como del principio de legalidad en materia tributaria sin que para ese propósito especificara, siquiera mínima y razonablemente, las razones con base en las cuales sustentaba su acusación.

Frente a lo segundo, estima conveniente señalar la Sentencia C-015 de 2013, por medio de la cual se decidió la inexequibilidad del artículo 15 de la preceptiva acusada, motivo de más que robustece la solicitud ante la Corte de estarse a lo allí pronunciado.

Siguiendo con su intervención, el Ministerio Público informa que procedió a revisar el procedimiento legislativo que antecedió a la Ley 1527 de 2012 junto con las pruebas obrantes dentro del proceso, de lo cual coligió que en ningún momento la discusión sobre el proyecto fue objeto de elusión y que, por el contrario, todos los congresistas, en cada uno de los debates, anunciados previamente, participaron de manera activa, cumpliéndose así con los parámetros materiales que han de tenerse en cuenta frente a la presentación de proposiciones, cuales son la unidad de materia, la identidad relativa y el principio de consecutividad.

Bajo esas líneas generales, asevera que la acusación dirigida por los demandantes en lo referido al anuncio efectuado una vez finiquitada la sesión conjunta de las Comisiones



Terceras Constitucionales permanentes de la Cámara y el Senado, parte de un presupuesto indiscutiblemente errado, como es el de creer que el anuncio no podía hacerse aprovechando la circunstancia de encontrarse reunidos los miembros de una comisión en cualquier momento, ya que en realidad lo que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003 es que el anuncio sea previo para lograr que los miembros de las comisiones, según corresponda, estén al tanto de lo que se va a debatir y votar en cada sesión y no sean sorprendidos con la inclusión de proyectos cuyo miramiento y votación no hayan sido anunciados. De ahí que la dinámica del anuncio no encuentre fórmula única de ejecución, pudiendo, entonces, hacerse de diversas formas, tal y como aconteció en la sesión conjunta de las Comisiones Terceras permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

A su vez, añade que el cargo relativo a las proposiciones votadas que supuestamente no fueron leídas carece de sustrato, merced a que en la Gaceta del Congreso 719 del lunes 29 de septiembre de 2011, aparece constancia de que se garantizó el requisito de publicidad, puesto que los miembros integrantes de la Comisión conocieron el contenido de las proposiciones y decidieron no plantear enmiendas al articulado. Lo que sí ocurrió fue que para su aprobación no se utilizó la ‘fórmula sacramental’ establecida en el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, no obstante lo cual debe privilegiarse el principio de instrumentalidad de las formas, a la luz del cual si bien pueden generarse algunas fallas procedimentales, las mismas pueden ser reemplazadas o saneadas a lo largo del proceso legislativo propiamente dicho.

Tratándose de la violación del derecho a la igualdad respecto de las entidades que hacen parte del sector de la economía solidaria, apunta que no es acertado delinear un cargo semejante en atención a que la misma ley impugnada por los demandantes las incluye en sus artículos 1 y 2 como entidades operadoras, lo que, per se, no significa que se les condene a desaparecer, puesto que esa posibilidad dependerá de su organización para desarrollar y prestar los servicios financieros conforme a la normatividad contenida en la Ley 454 de 1998 “Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito”, que en el Título IV, Capítulo I, regula lo atinente a la actividad financiera

del cooperativismo.

Posteriormente llama la atención acerca de la prohibición consagrada en el artículo 149 del Código del Trabajo sobre el endeudamiento por sumas superiores a tres salarios mensuales del trabajador, que aunque sirvió de puntal para alegar el menoscabo de los derechos al trabajo y al salario, fue modificada a través del artículo 18 de la Ley 1429 de 2010, el cual estableció que no se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque existe orden del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional o la parte del salario declarada inembargable por la ley.

Forzoso resulta para el Señor Procurador, con base en lo consignado, concluir que no se afecta el principio de progresividad de la protección laboral que, huelga agregar, queda salvaguardado a través de los mínimos establecidos en la ley que actualmente los contiene.

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se formulan contra la Ley 1527 de 2012.

### 2. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas por resolver

#### 2.1. Alcance de las demandas presentadas contra la Ley 1527 de 2012

Con fines de claridad expositiva y coherencia argumentativa, conviene partir del análisis elemental de los supuestos fácticos y jurídicos esgrimidos en los libelos, a efectos de delimitar los contornos de la problemática constitucional que habrá de resolverse más adelante.

Así las cosas, en uso de la facultad conferida por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, se presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley 066 de 2010 Cámara, por medio del cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras

disposiciones.

El objeto de esta modalidad crediticia es que cualquier persona natural, asalariada o pensionada, pueda adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, respaldados con su salario, sus prestaciones sociales de carácter económico o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien por virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.

El mencionado proyecto se convirtió en la Ley 1527 de 2012, al amparo de la cual se regulan en la actualidad los descuentos directos autorizados por los trabajadores o pensionados con la finalidad de pagar un crédito con soporte, esencialmente, en sus salarios, prestaciones sociales o mesadas pensionales.

En contra de dicha ley, los ciudadanos Alfredo Beltrán Sierra y Clemencia Dupont Cruz incoaron una demanda de inconstitucionalidad en la cual, con amplia y variada argumentación, sostienen que el legislador infringió distintas etapas del procedimiento legislativo que son de indefectible cumplimiento para su adecuada formación. Así mismo, atacaron en su generalidad el contenido material de la disposición normativa al puntualizar que la misma no solamente desconoce el especial tratamiento constitucional que se radica en cabeza de las cooperativas y otras formas asociativas y solidarias de economía, sino además los derechos al trabajo y al salario, al igual que la unidad de materia, por involucrar aspectos que no se avienen objetiva y razonablemente con su núcleo temático.

Para apoyar su postura, los actores aluden, fundamentalmente, a cuatro cuestiones de índole procedimental en el curso del trámite legislativo y a tres aspectos medulares afines a su contenido sustantivo.

En cuanto hace a lo procedimental, aducen que (i) en sede del primer debate en Cámara de Representantes no se discutieron las proposiciones modificatorias planteadas al proyecto de ley y se hizo una sola votación en conjunto tanto para aquellas como para el título de la iniciativa y el articulado en general, cuando debía hacerse por separado; (ii) se vulneró el artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003 pues el anuncio para la discusión y aprobación del citado proyecto se efectuó cuando ya se había agotado el orden del día de la sesión

conjunta celebrada entre las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado; (iii) en segundo debate en Cámara no fueron leídas separada y plenamente las proposiciones modificatorias; y (iv) no hubo anuncio previo a la votación del informe de conciliación que se convirtió en el texto definitivo de la ley.

En los reproches de fondo, los demandantes insisten en que (i) la Ley 1527 de 2012, al conceder igual tratamiento a cooperativas y a entidades financieras mercantiles como entidades operadoras que realizan operaciones de libranza o descuento directo, quebrantan la especial protección constitucional y legal de que son susceptibles las primeras como expresión de la propiedad solidaria, aun cuando, por ejemplo, en lo referido a su objeto y a la existencia de ánimo de lucro, son diametralmente opuestas a las segundas.

Por otro lado, sostienen que, (iii) no obstante que el título de la Ley 1527 de 2012 prevea únicamente el establecimiento de un marco general para la libranza o descuento directo, el articulado de la misma abarca otras disposiciones que, a primera vista, parecen no ajustarse a la materia sobre la que versa aquella. Así, concluyen, sucede con el artículo 15 de la norma acusada, que deroga distintas disposiciones legales por ser contrarias a su finalidad.

A un mismo tiempo, la ciudadana Clara Inés González Aranda le solicitó a esta Corte que declarara inexecutable el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, por atribuirle a dicho precepto la violación de los artículos 150-12, 154, 158, 338 y 341 de la Carta Política, en la medida en que desconoce el principio de unidad de materia al incorporar un tópico tributario por excelencia, como lo es el de la retención en la fuente aplicable a los pagos de los trabajadores independientes, en una norma de raigambre crediticia.

Con base en esa línea argumentativa, asegura igualmente que la norma que objeta, a la vez que perturba la facultad del Gobierno para modificar el Plan Nacional de Desarrollo y la deroga parcialmente, sin atender a su jerarquía normativa, comporta la violación del principio de legalidad tributaria a fuerza de la fijación imprecisa de la base con la que se calcula la retención en la fuente.

2.2. Las posiciones asumidas respecto de las demandas en las intervenciones y en la vista fiscal

Como puede apreciarse en el expediente y consta respectivamente en el acápite correspondiente a los antecedentes de esta providencia, distintos intervinientes se manifestaron en torno a la demanda reseñada y así, mientras que algunos la coadyuvan sirviéndose de razonamientos análogos a los exhibidos por los libelistas, otros se oponen a que la Corte declare la inconstitucionalidad de la Ley 1527 de 2012, pues estiman que en su expedición el legislador no incurrió en la violación del régimen procedimental que le dio origen, así como que su contenido material tampoco comporta el incumplimiento de previsión constitucional alguna, en particular, de las que incumben a la protección de la economía solidaria y a las garantías mínimas de satisfacción del trabajo y el salario mínimo, vital y móvil.

Quienes intervinieron en nombre de la Universidad Libre y la Universidad Externado de Colombia, al igual que sucedió con las coadyuvancias ciudadanas, mantienen una posición acorde con la delineada por los demandantes y coinciden al justificar la solicitud de inconstitucionalidad del precepto demandado aduciendo, por un lado, que se produjeron diversos vicios procesales insubsanables en el trámite legislativo que cursó el proyecto que luego se convirtió en la Ley 1527 de 2012 y, por otro lado, que desconoce el especial ámbito de protección que se les reconoce a las cooperativas e implica una medida regresiva en materia laboral que afecta a los trabajadores y pensionados frente a sus ingresos, al no definir ningún tope de endeudamiento.

Especial atención merece el escrito por vía del cual el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo pretende coadyuvar la demanda de la referencia, ya que bajo ese prurito plantea una acusación de fondo en contra de una específica disposición normativa, esto es, el artículo 8º de la Ley 1527 de 2012, no obstante que en la demanda original la ley fue objeto de acusación en su integridad y por razones de forma, pero sin que de ella se desprenda acusación alguna específicamente dirigida contra el referido artículo.

Un segundo grupo de intervinientes, en representación de Fedeleasing, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Ministerio del Trabajo, le piden a la Corte que declare la conformidad existente entre la norma impugnada y la Carta Política. Al respecto, afirman que se cumplió con todas y cada una de las etapas que gobiernan el procedimiento legislativo y las garantías inherentes al debate parlamentario y que, si acaso, existió alguna irregularidad, la

misma no fue de una entidad tal que invalidara la voluntad democrática. Indican, a la par, que de la norma que se censura no puede deducirse el desconocimiento de la naturaleza y las especiales funciones de las cooperativas en el mercado, ni mucho menos que pretenda hacer regresivas las condiciones de trabajo y salarios de los colombianos que adquieren bienes y servicios a través de la modalidad de crédito por libranza o descuento directo.

En último término, el Procurador General de la Nación, compartiendo varios de los planteamientos esbozados por el segundo grupo de intervinientes referido, en el sentido de considerar que el precepto enjuiciado debía ser declarado exequible en tratándose de los cargos de orden procedimental, en cuanto fueron observados por completo los parámetros materiales para su debida formación, afirma que en lo concerniente a los argumentos de fondo que atacan la generalidad de la Ley debía esta Corte inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda y por la existencia de cosa juzgada constitucional, declaraciones compelidas a realizarse, por vía de ejemplo, en el caso de los artículos 13 y 15 comprendidos en ella.

### 2.3. Cuestiones previas

Habiéndose realizado el precedente recuento y teniendo como fondo lo expresado por varios intervinientes y el Ministerio Público, se ocupará esta Corte de resolver algunos asuntos de manera previa al examen de fondo, ya sea porque respecto de la norma acusada existe cosa juzgada constitucional, bien por la derogación expresa de algunos de sus artículos o bien porque en la demanda no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

Con todo, antes de avanzar en el plan trazado cabe hacer algunas anotaciones a propósito de una de las coadyuvancias ciudadanas presentadas, destinada a respaldar las pretensiones de las demandas pero sobre la base de censurar específicamente el artículo 8º incorporado en la ley 1527 de 2012, la que realmente fue impugnada en su totalidad por vicios en el proceso de elaboración.

En tales condiciones, si bien la posibilidad de intervenir “como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros” está reconocida a “cualquier ciudadano”, al tenor de lo consagrado en el artículo 242 de la Constitución Política, lo cierto es que esta Corporación ha considerado que los términos en los que se presenta la demanda que da origen al proceso trazan los linderos sobre el sentido y el

alcance de las cuestiones que llegaren a debatirse en el mismo, por lo que se ha abstenido de pronunciarse en torno a disposiciones que, no obstante no haber sido demandadas, resultan cuestionadas en los escritos de intervención o en relación con cargos inéditos, estructurados por quienes participan en calidad de intervinientes y no por el demandante[2].

Coadyuvar una demanda presentada por otro es, entonces, una alternativa al alcance de todo ciudadano, sin que ello de lugar a una alteración radical del libelo demandatorio que, en la práctica, lleve a variar su sentido y alcance a través de la anexión de pretensiones nuevas y de razones por completo distintas a las oportunamente manifestadas para intentar demostrar la inconstitucionalidad invocada[3].

Admitir la idea de un pronunciamiento fundado en el escrutinio de contenidos filtrados al proceso por cuenta de las intervenciones o en los escritos de coadyuvancia sería tanto como pasar por alto las etapas del proceso de constitucionalidad y desvirtuar sus finalidades. De hecho, en relación con las pretensiones y cargos de esa manera esgrimidos no podría proveerse sobre su admisión o inadmisión, como tampoco sería viable comunicar a las autoridades o interesados en intervenir, ni requerir el concepto de rigor del Procurador General de la Nación.

Por lo tanto, en criterio de esta Corte, la coadyuvancia no puede ser convertida en vehículo para obtener decisiones sobre temas o aspectos no ventilados en el proceso que, por demás, soslayan la ritualidad del mismo, substituyan las pretensiones y cargos originalmente planteados en la demanda, y entorpezcan la actuación de la Corte que, como es sabido, tiene plazos fijados en la Constitución y en la ley para fallar las demandas de inconstitucionalidad y, por lo mismo, no está facultada para alterar el curso normal del proceso con el único propósito de darle entrada a asuntos por entero disímiles a los insinuados en la demanda inicial.

Siendo ello así, la impronta de inconstitucionalidad que se le endilga al artículo 8º de la Ley 1527 de 2012 por obra de una de las coadyuvancias ciudadanas presentadas a propósito de la presente causa, constituye un nuevo cargo que no hace parte del contorno argumentativo que en su momento exhibieron las demandas con la pretensión de obtener un pronunciamiento de fondo. Basta con apuntar que, de cara a dicho artículo, nada se

dispuso en el auto admisorio y, por ende, nada se dijo tampoco en las intervenciones o en el concepto de rigor del Ministerio Público, entre otras razones, por la consideración de que el escrito de coadyuvancia fue radicado mucho después de la demanda y solamente ha sido conocido por esta Corporación.

En ese contexto, ha de insistirse en que la intervención del ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo sólo será apreciada en cuanto coadyuva la demanda en los términos en que fue presentada.

2.3.1. Realizada la anterior precisión, esta Corte pasará a examinar lo referente a si en relación con el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Por vía de expresa disposición constitucional y legal, las providencias que la Corte dicta en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional -C.P. art. 243, Ley 270 de 1996, arts. 46 y 48-. Ello significa que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en los distintos ámbitos de su competencia, y concretamente en el campo del control abstracto de constitucionalidad, “adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo”[4].

El concepto de cosa juzgada se refiere a la específica controversia resuelta en una providencia que, una vez en firme, cancela la posibilidad de volver sobre lo decidido, pues al ser fallado un asunto con carácter definitivo no es susceptible de ser atacado de nuevo teniendo en cuenta que, por un lado, se agotan las vías para recurrir la sentencia y, por otro, el intentar plantear otra vez la cuestión no tiene la virtud de reabrir el proceso culminado ni de originar un pronunciamiento adicional del litigio ya zanjado en sentencia anterior.

No en vano la hermenéutica constitucional ha puesto de manifiesto que la cosa juzgada cumple dos propósitos fundamentales: uno primero alude a salvaguardar la supremacía e integridad normativa de la Carta, de suerte que se garantice de una forma coherente, consolidada y consistente el respeto de la misma por parte de todos los poderes públicos y de los propios particulares. El segundo se refiere a asegurar la efectiva aplicación de los



principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, en cuanto por su intermedio “se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta”[5].

Y ha sido producto de esa armonización del objetivo de la seguridad jurídica con las garantías ciudadanas propias de los procesos de constitucionalidad, para evitar así posibles excesos en su aplicación, que la jurisprudencia de esta Corte le ha reconocido variados alcances al instituto de la cosa juzgada constitucional, los cuales son claramente apreciables a partir de las decisiones que son adoptadas en cada uno de los fallos. En el entendimiento de que es a la Corte Constitucional a quien corresponde fijar los efectos de sus propias decisiones[6], este Tribunal ha dicho que, inclusive cuando, prima facie, la cosa juzgada constitucional está llamada a producir un efecto absoluto o definitivo, la misma puede proyectarse con un alcance relativo, de manera que, dependiendo de la decisión adoptada, desde el punto de vista de su alcance, la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa, distinción que supone consecuencias jurídicas distintas.

De esa manera, ha procedido a explicar que existe cosa juzgada absoluta, “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional”[7]. Junto con ello, también ha puntualizado que hay cosa juzgada relativa, cuando “el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro ‘se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado’[8]”[9].

En los eventos en los que en nueva demanda se acuse una norma que ya ha sido juzgada por la Corporación, el alcance de la cosa juzgada, ha dicho esta Corte, es la determinada en la sentencia previa que resolvió sobre la misma norma[10]. De ahí que por la condición de órgano límite que le corresponde asumir a esta Corporación llegue a despachar, verbigracia, las solicitudes referentes a disposiciones cuya constitucionalidad ha sido decidida, con una orden de “estarse a lo resuelto” en providencias anteriores como marco de referencia objetivo y previo y, en todo caso, como fórmula de consecución de la seguridad jurídica.

Así entendido, la regla general es que las sentencias que la Corte Constitucional profiere hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, a menos que en ellas la Corporación haya limitado los alcances de la misma, caso en el cual se está en presencia de una cosa juzgada relativa. Tal y como lo ha dejado establecido la propia jurisprudencia, “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”[11], de manera que sobre las normas en ellas juzgadas no cabe un nuevo pronunciamiento.

Pues bien, en la línea del análisis que se realiza, concuerda esta Corte con lo señalado por el Ministerio Público y por varios de los intervinientes, en el sentido de considerar que respecto del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012 ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, sin que haya lugar a un nuevo pronunciamiento de fondo. En efecto, en la Sentencia C-015 de 2013[12], esta Corporación asumió el conocimiento de una demanda ciudadana promovida contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 1527 de 2012, el cual se acusaba por vulnerar el artículo 158 de la Constitución Política al regular asuntos sustantivos ajenos al contenido temático de la ley -principio de unidad de materia-.

En esa oportunidad, la Corte concluyó que aunque la materia dominante de la Ley 1527 de 2012 era la regulación de la libranza o descuento directo en un marco jurídico general, el artículo reprochado disponía la derogatoria expresa de varias disposiciones que no tenían relación alguna con ese eje temático, ni con su objeto, ni con las demás disposiciones, no existiendo, siquiera, un punto accidental que permitiera relacionarlos entre sí, en la medida en que aludían a prohibiciones de las sociedades comisionistas de bolsa, al régimen tributario y contable aplicable a los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra y al régimen tributario de los contratos de arrendamiento financiero o leasing para proyectos de infraestructura.

Con base en las consideraciones precedentes, la Corte encontró fundado el cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, consecuencia de la inexistencia temática, causal, teleológica y sistemática entre el contenido general de la Ley 1527 de 2012 y las disposiciones derogadas por virtud de su artículo 15 y, en consecuencia, resolvió no avalar la exequibilidad del aparte acusado del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012. El tenor original del citado artículo era el siguiente:

“Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, el artículo 8º numeral 2 del Decreto-Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4º del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995 y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011”.  
(aparte demandado en subrayas)

Tras la decisión de inexecutable, el precepto quedó así:

“Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, y el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011”.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, si bien fue admitida la demanda de inconstitucionalidad contenida en el expediente (D-9332), que entre sus acusaciones incluye un reclamo por la vulneración del principio de unidad de materia por parte del artículo 15 en su integridad, para esa fecha se encontraba en curso la petición de inconstitucionalidad radicada bajo el número (D-9182), a través de la cual, como quedó anotado, se demandó parcialmente esa misma preceptiva, siendo posteriormente declarada inexecutable por el mismo cargo mediante Sentencia C-015 de 2013. Tratándose, entonces, de una sentencia de inexecutable, es evidente que esa decisión, por virtud de la cual se retiró del ordenamiento jurídico el referido aparte normativo, goza de los efectos de cosa juzgada absoluta, razón por la que esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en ella, conforme los estrictos y precisos términos del artículo 243 Superior.

Sobre esa base elemental, sin embargo, correspondería indagar acerca del aparte restante hasta entonces vigente, esto es, el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011, ya que también es objeto de reproche en la demanda que actualmente ocupa nuestra atención. El paso al análisis de dicho asunto se hará en el siguiente numeral, relativo a dar cuenta de la derogatoria expresa de varios de los artículos que hacen parte de la Ley 1527 de 2012.

2.3.2. Ahora bien, la derogatoria de normas jurídicas es el efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, que puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia[13], sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior, la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua, y la tercera cuando

quiera que una ley reglamenta toda una materia regulada por una o varias normas precedentes, aun cuando no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley[14].

Aplicado lo anterior al asunto en cuestión, para esta Sala es de destacar que luego de promovida la demanda (D-9340), fue promulgada la Ley 1607 de 2012 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” que, en su artículo 198, dispuso la derogatoria de diversas disposiciones, a saber:

“(…)

ARTÍCULO 198. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2o del artículo 9o, los artículos 14-1, 14-2, la expresión “prima en colocación de acciones” del inciso 1o del artículo 36-3, y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, parágrafo 1o del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5o de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de Ley 488 de 1998, el parágrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6o de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley 019 de 2012, los numerales 1 al 5 del inciso 4o y el inciso 5o del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto número 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de la Ley 191 de 1995, el parágrafo 1o del artículo 2o de la Ley 1507 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013”.  
(Subrayas y negrillas fuera de texto)

Como bien puede identificarse, dentro de las normas derogadas expresamente con la promulgación de la Ley 1607 de 2012, se encuentra el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, censurado en esta causa por desconocer la unidad de materia, la facultad gubernamental exclusiva de modificación del Plan Nacional de Desarrollo y el principio de legalidad tributaria. Perspectiva que, al rompe, lleva a concluir que dicho artículo se encuentra actualmente derogado y ello, por supuesto supondría, al haber perdido su vigencia, la abstención de esta Corte para emitir pronunciamiento de fondo al no existir precepto alguno sobre el cual manifestarse, a través de un fallo inhibitorio.

Valga anotar, a título ilustrativo de todo lo anterior, la cita de la Sentencia C-122 de 2013 que, a propósito de nueva demanda contra la Ley 1527 de 2012, perfilada en esa ocasión a que se declarara la inexequibilidad del artículo 13 y del aparte normativo hasta entonces vigente del artículo 15, resolvió declararse inhibida por sustracción de materia para emitir pronunciamiento de fondo sobre el particular.

Desde luego, en la mencionada providencia, la Corte Constitucional explicó, en relación con el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, que el mismo había desaparecido del ordenamiento jurídico colombiano, merced a su derogatoria expresa por cuenta del artículo 198 de la Ley 1607 de 2012 y a que no tenía la virtud de producir efectos ultractivos, como quiera que la materia reglada obedecía al régimen de retención en la fuente sobre la renta de los trabajadores independientes y no podía, por ende, seguir proyectándose sobre hechos ocurridos con posterioridad al año fiscal correspondiente.

Frente al aparte acusado del artículo 15, advirtió que aquel había derogado expresamente el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011, que establecía el régimen de retención en la fuente aplicable a los trabajadores independientes que tuviesen contratos de prestación de servicios al año que no excedieran los 300 UVT mensuales, a quienes se les aplicaría la misma tasa de retención de los asalariados estipulada en la tabla de retención en la fuente contenida en el artículo 383 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1111 de 2006.

En su momento, el aludido artículo 173 de la Ley 1450 de 2011, fue subrogado por el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012 cuando estableció un nuevo régimen de retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta realizados a los trabajadores independientes, disposición que, como ya se vio, fue derogada expresamente por la Ley 1607 de 2012.

De acuerdo con ese entendimiento, esta Corte arribó a la conclusión conforme a la cual el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, al derogar una norma -artículo 173 de la Ley 1450 de 2011- que para la fecha del juicio de constitucionalidad ya se había derogado, impedía por sustracción de materia la realización de un examen material, debiéndose la Corte declarar inhibida para pronunciarse de fondo.

Al haber perdido su vigencia tanto el artículo 13 como el aparte normativo del artículo 15, incluidos ambos en la Ley 1527 de 2012, por fuerza de la aplicación inmediata de una ley

posterior, no existe para esta Corporación dispositivo normativo alguno -objeto de control- sobre el cual quepa pronunciarse ni mucho menos efectos de ultraactividad que hagan factible impulsar una decisión de fondo. Siendo así las cosas, esta Corte se abstendrá de resolver sobre la constitucionalidad de las disposiciones reseñadas debido a la ocurrencia del fenómeno de la derogatoria que las ha impregnado.

2.3.3. Ya definidos los temas de cosa juzgada constitucional e inhibición por sustracción de materia en el caso de los artículos 13 y 15 de la Ley 1527 de 2012, resta por establecer si, finalmente, es o no posible adelantar el juicio de inconstitucionalidad respecto de varios cargos esgrimidos por los libelistas o si, en relación con ellos, se presenta la ineptitud sustantiva de la demanda.

Según lo visto, el escrito acusatorio presentado por los ciudadanos Alfredo Beltrán Sierra y Clemencia Dupont Cruz contiene un cargo dirigido a atacar el contenido general de la Ley 1527 de 2012 a partir de lo que ella prevé en su artículo 1º, al considerar que el objeto de la libranza o descuento directo desconoce las formas asociativas y solidarias de economía previstas en la Constitución, en particular tratándose del régimen especial que se les reconoce a las cooperativas. Esto último, en la medida en que son reconocidas en la preceptiva como entidades operadoras del crédito de libranza o descuento directo a semejanza de las entidades financieras mercantiles y las sociedades comerciales, sin que se repare en las notas distintivas de unas y otras, en esencia discordantes.

Otra acusación allí formulada contra la totalidad de la preceptiva en comento parte de estimar que su artículo 3º, relativo a las condiciones del crédito a través de la libranza o descuento directo, tal y como está planteado, implica una medida regresiva que desprotege los mínimos establecidos en la Constitución Política para la cabal satisfacción de los derechos fundamentales al trabajo y al salario.

La aproximación al análisis de ambos cargos hace que sea de obligada consideración la jurisprudencia constitucional atinente a la procedibilidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad, en cuanto tema llamado a interpretar los presupuestos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, por medio del cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante esta Corporación.

Así pues, jurisprudencialmente se ha dejado en claro que, para que exista demanda en

forma y, a la postre, esta Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, el promotor del respectivo escrito de acusación, además de tener que señalar las normas que se acusan como inconstitucionales y las disposiciones superiores que estima violadas, debe exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo cual se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad[15].

Las dos primeras exigencias, conforme indica la misma jurisprudencia, cumplen un doble propósito. De un lado, la determinación clara y precisa del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial, de acuerdo con las previsiones del artículo 2° del citado Decreto 2067 de 1991; y, por otro, que se señale de forma relativamente clara, las normas constitucionales que en criterio del actor resulten vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio.

Ahora bien, frente al último de los presupuestos que exige consignar en el texto de la demanda las razones o motivos a partir de los cuales se entiende que la norma acusada infringe la Constitución, ha hecho énfasis la Corte en que el mismo impone al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga particular, consistente en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma que pone en tela de juicio y éste se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”[16], que permitan establecer la existencia de una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales. Dicho en otros términos: la proposición de una verdadera controversia de raigambre constitucional[17].

Lo anterior se traduce en que sólo habrá lugar a la activación del respectivo juicio de inconstitucionalidad, si la acusación presentada se apoya en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta

Política; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado[18].

En el presente caso, considera la Corte que las acusaciones efectuadas por los actores frente a la Ley 1527 de 2012 buscan proyectar, sobre toda ella, el efecto de inconstitucionalidad deprecado, siendo tan sólo el objeto exclusivo de su cuestionamiento los artículos 1 y 3 de la aludida preceptiva. Aplicando, entonces, los criterios fijados por la jurisprudencia, se tiene que si bien en la demanda se identifican las normas constitucionales presuntamente vulneradas y la ley que es acusada de contrariarlas, no logra demostrarse específicamente las razones por las cuales tales disposiciones normativas se oponen a la Constitución Política ni la manera como ellas tendrían la virtualidad de irradiar las consecuencias de inconstitucionalidad que se les atribuye, a todo el conjunto de la ley.

Debe anotarse que los actores se limitan a afirmar que sobre las cooperativas reside un especial tratamiento constitucional que en la Ley 1527 de 2012 no se contempló, lo que, por consiguiente, produjo que fueran reconocidas como entidades habilitadas para la realización de operaciones de libranza al igual que las sociedades comerciales, equiparación que evidencia, en su criterio, la supuesta vulneración alegada, sin entrar a examinar, en razón a la finalidad de la norma y desde la óptica de la igualdad, si la diferencia de los regímenes a los que se encuentran sometidas unas y otras era susceptible de ser incorporada en aquella.

Interesa mencionar que, aunque en la demanda se abundó en razonamientos variados dispuestos a llamar la atención sobre la desprotección y posible disminución de operaciones a que eran sometidas las cooperativas por no ser destinatarias de un tratamiento mucho más favorable en relación con las demás entidades reconocidas en la ley como operadoras del crédito de libranza, los mismos se fundaron en meras conjeturas o hipótesis fácticas no específicas ni comprobables que, a su vez, tampoco aportaron elementos valiosos para considerar pertinente la realización de un juicio de igualdad a los sujetos en ella reseñados.



La acusación señalada así, pretendió anudar los efectos de la censurada igualdad de trato entre cooperativas y sociedades comerciales al contenido normativo del primero de los artículos de la Ley 1527 de 2012, el cual se refiere al objeto del crédito de la libranza, careciendo, por tanto, de la relación de conexidad y correspondencia necesaria y unívoca que se exige para definir el precepto que será susceptible del control de constitucionalidad, en vista de que la argumentación contenida en ella no se proponía confrontar las particularidades del mencionado artículo frente a la Constitución, sino que, por el contrario, derivar de su estructuración un juicio material a todo el texto de la norma que lo comprende.

Algo similar ocurre con la configuración de la línea argumentativa enderezada a demostrar la violación tanto del derecho al trabajo como del salario sobre la base de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1527 de 2012, cuya comprensión envuelve las condiciones que deben acreditarse para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de la libranza, puesto que allí nuevamente se busca ubicar como materia del escrutinio constitucional, no ya los planteamientos formulados que nutren la disposición legal que abiertamente se refuta, sino todos y cada uno de los preceptos que integran la Ley 1527 de 2012, sin atinar a establecer cómo el artículo enunciado afecta las prerrogativas iusfundamentales de carácter laboral, sobre todo cuando su más importante premisa, consistente en el levantamiento que de la prohibición de endeudamiento del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo supuestamente se generó, fue subrogada por el artículo 18 de la Ley 1429 de 2010, por la cual se expidió la ley de formalización y generación de empleo, siendo, por esa razón, un marco jurídico referente inidóneo para perfilar de manera mucho más certera la acusación que intentaba delinearse.

Por tales motivos, que además dan cuenta de la indeterminación a la que se vería sometida esta Corte respecto de la identificación de los contenidos normativos que específicamente habrían de ser examinados, se estima que no pudo concretarse una acusación directa en contra de los artículos 1 y 3 de la Ley 1527 de 2012 ni, a partir de ella, contra el texto íntegro de la ley, pues nunca se llevó a cabo, en los cargos analizados, la demostración de una oposición objetiva y verificable entre su contenido y la Constitución Política.

De hecho, como ya se anotó, las elucubraciones que sirvieron de fundamento a los cargos por medio de los cuales se predicaba la inconstitucionalidad total de la Ley 1527 de 2012, se construyeron a partir del alcance que, a título personal, los actores le atribuyen específicamente a dos de sus artículos y que, en estricto sentido, no emerge necesariamente del contenido de éstos.

En virtud del carácter abstracto del control de constitucionalidad, los actores estaban precisados, bien a individualizar las disposiciones legales que en su criterio debían ser sometidas a cuestionamientos de fondo, o a vincular a su petición de inexequibilidad general de la Ley 1527 de 2012 los reparos a cada uno de los artículos que la identifican con un mínimo de consistencia y mediante una valoración aceptable de los preceptos constitucionales que devienen sacrificados.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos de procedibilidad, en cuanto la demanda no propone un verdadero cargo de contenido constitucional, por no acreditarse los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, no le queda a la Corte camino distinto que abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra la generalidad de la Ley 1527 de 2012.

#### 2.4. El problema jurídico planteado

Como se dejó apuntado en el primer tramo de esta providencia, entre los yerros endilgados se encuentra que (i) en sede del primer debate en Cámara de Representantes no se discutieron las proposiciones modificatorias planteadas al proyecto de ley y se hizo una sola votación en conjunto tanto para aquellas como para el título de la iniciativa y el articulado en general, cuando debía hacerse por separado; (ii) se vulneró el artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003 pues el anuncio para la discusión y aprobación del citado proyecto se efectuó cuando ya se había agotado el orden del día de la sesión conjunta celebrada entre las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado; (iii) en segundo debate en Cámara no fueron leídas separada y plenamente las proposiciones modificatorias; y (iv) no hubo anuncio previo a la votación del informe de conciliación que se convirtió en el texto definitivo de la ley.

Habida cuenta que los recién mencionados vicios de inconstitucionalidad son de forma, a la Corte le corresponde determinar si la demanda fue presentada en término y sólo, en caso

de haberlo sido, tendrá que entrar a resolver, uno a uno, los cuestionamientos planteados en orden a dilucidar el modo como en concreto se desarrolló el trámite legislativo y determinar si en él se acataron las previsiones constitucionales y legales respectivas o si, por el contrario, tales mandatos fueron quebrantados.

### 3. El término de presentación de la demanda

Al tenor de lo previsto en el numeral 4º del artículo 242 de la Constitución, “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. Como quiera que la Ley 1527 de 2012 fue publicada en el Diario Oficial No. 48.414 el 27 de abril de 2012 y que los ciudadanos Alfredo Beltrán Sierra y Clemencia Dupont Cruz radicaron demanda en su contra el 26 de septiembre de 2012, es claro que la acción de inconstitucionalidad fue incoada en término.

Por lo tanto, se procede a examinar la constitucionalidad de la disposición acusada para establecer si el Congreso de la República incurrió en alguno de los defectos procedimentales alegados por los demandantes.

### 4. Análisis de la iniciación del trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1526 de 2012

Teniendo en cuenta, tanto las certificaciones que fueron remitidas por los respectivos Secretarios de las Cámaras legislativas, como los antecedentes legislativos y las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, la Corte pudo concluir que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley 1527 de 2012 fue el siguiente:

#### 4.1. Trámite en la Cámara de Representantes

##### 4.1.1. Radicación y publicación del proyecto de ley y de la exposición de motivos

El Proyecto de Ley “por medio del cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones” inició su trámite en la Cámara de Representantes. El mismo fue radicado en la Secretaría General de esa Corporación, el día 26 de agosto de 2010, a través de los Representantes Simón Gaviria Muñoz y David Barguil, entre otros, correspondiéndole el número de radicación 066 de 2010 Cámara[19].

En el acápite referido a la exposición de motivos, se pone de manifiesto que el proyecto de ley pretende establecer un marco general para la modalidad de descuento directo que se efectúa sobre la nómina de los trabajadores con el objetivo de pagar un crédito, denominado libranza.

Entre los aspectos que propiciaron la presentación de la iniciativa legislativa, está la posibilidad real de dinamizar en Colombia el mercado de alquiler y la adquisición de vivienda, además del acceso a créditos educativos y bienes de consumo básico, entre ellos planes complementarios de salud, auxilios funerarios, electrodomésticos, vehículos o viajes. Logrando la masificación de este tipo de crédito se permitiría, no sólo a los trabajadores asalariados sino a los pensionados, adquirir bienes y servicios de cualquier naturaleza respaldados por su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales o su pensión, dentro de los parámetros que sobre el particular ha fijado la Corte Constitucional[20].

A continuación se efectuó el reparto del referido proyecto de ley, el cual fue asignado a la Comisión Tercera Permanente de Cámara de Hacienda y Crédito Público, Impuestos y contribuciones, Sistema de Banca Central, Actividad Financiera, Bursátil, Aseguradora y de Captación de Ahorro.

Ahora bien, como quiera que son puntuales los defectos procedimentales de los que se sirven los demandantes para impugnar la formación de la Ley 1527 de 2012, se atenderá esta Corte al estudio específico de aquellos en el íter legislativo, a partir de la jurisprudencia que sobre cada asunto particular ha sido producida para resolver la demanda que ahora ocupa su atención. En consecuencia, se analizarán los vicios de procedimiento de la manera que a continuación se propone:

4.2. Ausencia de discusión de las proposiciones modificatorias en sede del primer debate en Cámara de Representantes y realización de una sola votación en conjunto para aquellas, el título de la iniciativa y el articulado general, cuando debía hacerse por separado.

#### 4.2.1. Ponencia para primer debate

La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Tercera Permanente de la Cámara, fue presentada por los representantes Simón Gaviria Muñoz, Gerardo Tamayo Tamayo, José Joaquín Camelo Ramos, Mónica del Carmen Anaya Anaya, Felipe Fabián

Orozco Vivas y Hernando José Padaui Álvarez, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 801 del 22 de octubre de 2010. En dicho texto, se propone a la Comisión Tercera de la Cámara “darle primer debate al proyecto al Proyecto de Ley número 066 de 2010 Cámara”[21].

Cabe mencionar que en la Gaceta del Congreso No. 165 del 7 de abril de 2011, consta que la discusión y aprobación del citado proyecto, por parte de la Comisión Tercera de la Cámara, fue anunciada el 3 de noviembre de 2010 para llevarse a cabo en la próxima sesión ordinaria, esto es, en la sesión del 9 de noviembre de 2010, tal como aparece en el Acta No. 17 del 9 de noviembre de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso No. 16 del 7 de febrero de 2011.

Luego de efectuado el anuncio, en la sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el 9 de noviembre de 2010, tuvo lugar la discusión y aprobación, en primer debate, del Proyecto de Ley 066 de 2010 Cámara, que fue aprobado por votación nominal y pública de 23 representantes, tal y como consta en el Acta 17 de la misma fecha de discusión y aprobación, publicada en la Gaceta No. 16 del 7 de febrero de 2011 -páginas 21 y 22-, en los siguientes términos:

“Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

Presidente, este es un proyecto de amplio consenso, es el proyecto que busca reglamentar las libranzas, busca cuatro cosas fundamentales: darles obligatoriedad, dar libertad para escoger quién hace las libranzas, permitir que la libranza cuando una persona cambie de empleo lo persiga en un empleo, y poder utilizar libranzas para temas no crediticios como el ahorro, como los alquileres, como los pagos de los servicios públicos a las universidades; es una ley de sentido común que disminuye el riesgo y que permite otorgar crédito más barato para los colombianos.

Presidente, por favor lea la proposición.

Vicepresidente:

Proposición con la que termina el informe de ponencia señor Secretario.

Subsecretario:

Proposición:

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes darle primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

Leída la proposición, señor Presidente.

Vicepresidente:

Anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, por favor abra el registro señor Secretario.

Subsecretario:

Por el SÍ (aprobandando la proposición con que termina el informe de ponencia) los honorables Representantes:

Acuña Díaz Laureano Augusto

Amín Saleme Fabio Raúl

Arenas Prada Miguel de Jesús

Arrechea Banguera Heriberto

Blanco Álvarez Germán

Castillo García Nancy Denise

Clavijo Clavijo Orlando

Crissien Borrero Eduardo

Cuenca Cháux Carlos Alberto

Chacón Camargo Alejandro Carlos

Escobar González Heriberto

Gaviria Muñoz Simón

Méndez Bechara Raymundo Elías

Mesa Botero Jorge Hernán

Orozco Vivas Felipe Fabián

Padaui Álvarez Hernando José

Pérez Santos Eduardo Enrique

Ramírez Valencia León Darío

Rodríguez Contreras Jaime

Taborda Castro Libardo Antonio

Tamayo Tamayo Gerardo.

En total veintidós (22) honorables Representantes, en consecuencia ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia del proyecto, señor Presidente.

Vicepresidente:

Señor Secretario, de cuántos artículos consta el proyecto y si hay alguna proposición sobre la Secretaría.

Subsecretario:

Señor Presidente, el proyecto consta de 14 artículos, incluida la vigencia; hay sobre la mesa cuatro proposiciones a los artículos 4º, numeral 6 del artículo 3º, el artículo 11 y el artículo

2º.

Vicepresidente:

Por favor lea las proposiciones, señor Secretario.

Subsecretario:

Proposición modificativa:

Elimínese el numeral 6 del artículo 3º, del Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones. Es decir, eliminan el numeral 6 del artículo 3º.

El artículo 2º dice que quedará así, el literal c) del artículo 2º:

c) Entidad operadora. Es persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público, para el manejo de los aportes de sus asociados, o que sin estarlo lo realiza disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, caso en el cual deberá estar organizada como empresa inscrita en el registro público mercantil de su domicilio, indicando en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. Estas entidades operadoras están sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

Firman: honorables Representantes Felipe Fabián Orozco Vivas y José Padaui Álvarez.

Leída la proposición del literal c), del artículo 2º.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 4º del Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, así:

Artículo 4º. Derechos del beneficiario. El beneficiario tiene el derecho de escoger gratuitamente cualquier entidad operadora, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, prestaciones sociales económicas, o pensión, y a solicitar que los



recursos descontados de sus salarios, prestación social económica, aportes, compensación o pensión, sean destinados a una cuenta AFC, o a otra de igual naturaleza. En ningún caso, el empleador o entidad prestadora podrá cobrar o descontar cuotas de administración, comisión, o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de las sanciones previstas en el artículo 208 y siguiente del Decreto 663 de 1993, o estatuto orgánico del sistema financiero, las cuales le serán aplicables por la autoridad que corresponda después de adelantar el procedimiento sancionatorio que le sea aplicable a la respectiva entidad pagadora. Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero, estará amparado por el título de la Ley 1328 de 2009, los demás consumidores estarán amparados por el estatuto de protección al consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.

Está firmada por el honorable Representante Simón Gaviria Muñoz.

Proposición modificativa del artículo once, del Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara el cual quedará así:

Artículo 11. Portales de información sobre la libranza. Las Superintendencias Financiera de Sociedades y de Economía Solidaria dispondrán cada una de un portal de información en Internet en su página institucional publicada en la web, que permita a los usuarios comparar las tasas de financiamiento de aquellas que ofrezcan crédito para vivienda, planes complementarios de salud y/o educación a través de libranza. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará igualmente a diario en su página web institucional el registro nacional de las personas jurídicas inscritas para efectuar operaciones de libranza, así como un vínculo en acceso de las tasas comparativas publicadas por la Superintendencia.

Firmada por el honorable Representante Simón Gaviria.

Están leídas las proposiciones que modifican el articulado, señor Presidente.

Vicepresidente:

Señor Secretario, ponemos a consideración de esta plenaria, vamos a votar el articulado del proyecto y las proposiciones leídas. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrado; favor llamar a lista, señor Secretario. Y la pregunta ¿si esta plenaria quiere que este proyecto sea ley de

la República? Y título del proyecto señor Presidente.

Subsecretario:

Vamos a votar lo siguiente: articulado del proyecto con las modificaciones leídas por esta Secretaría; el título del proyecto el cual me permito leer: ¿por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones ¿Y el querer que este proyecto pase a segundo debate.

Por el SÍ (aprobando el articulado con las modificaciones leídas, el título del proyecto y el querer que este proyecto de ley siga su trámite) los honorables Representantes:

Amín Saleme Fabio Raúl

Arango Torres Jaír

Arenas Prada Miguel de Jesús

Barguil Assis David Alejandro

Blanco Álvarez Germán

Cabrera Báez Ángel Custodio

Castillo García Nancy Denise

Clavijo Clavijo Orlando

Crissien Borrero Eduardo

Cuenca Cháux Carlos Alberto

Chacón Camargo Alejandro Carlos

Escobar González Heriberto

Gaviria Muñoz Simón

Méndez Bechara Raymundo Elías

Mesa Botero Jorge Hernán

Padaui Álvarez Hernando José

Pérez Santos Eduardo Enrique

Ramírez Valencia León Darío

Rodríguez Contreras Jaime

Serrano Morales Luis Antonio

Taborda Castro Libardo Antonio

Tamayo Tamayo Gerardo.

En total veintitrés (23) honorables Representantes, en consecuencia ha sido aprobado el articulado con las modificaciones leídas, el título del proyecto y el querer que este proyecto de ley siga su trámite”.

#### 4.2.1. La jurisprudencia constitucional relativa al trámite de las proposiciones

No han sido pocos los pronunciamientos proferidos por esta Corporación en relación con el tema de las proposiciones consagradas en la Ley 5ª de 1992, cuyos artículos 112 a 115 establecen sus principales notas características: (i) en discusión una proposición[22], sólo serán admisibles las solicitudes de modificación, adición, suspensión, orden, informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente, y votación nominal o secreta; (ii) el Congresista autor de la proposición de modificación, adición o suspensión, debe presentarla por escrito y firmada, sin necesidad de incluir razones o argumentos, y una vez en discusión podrá hacer uso de la palabra para sustentarla.

Se ha dejado en claro por parte de la jurisprudencia, que la publicidad de las proposiciones garantiza la participación efectiva de los miembros del Congreso. Por ello, el conocimiento previo de los asuntos a debatir resulta de gran relevancia por cuanto aparejan el respeto del “principio democrático en el proceso de formación de la ley”, que a la vez que permite la

intervención de las minorías, constituye una garantía para la existencia del debate. A este respecto, vale traer a colación la Sentencia C-760 de 2001, por medio de la cual esta Corporación destacó la importancia del sometimiento previo de cualquier proposición sobre cuya adopción deba resolver la respectiva célula legislativa:

“El debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia. Ahora bien, por debate, siguiendo la definición legal consignada en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, debe entenderse ‘El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...’. Es decir, el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.”

Teniendo como fondo lo anterior, cabe precisar que de manera previa al sometimiento a votación de una propuesta, ésta debe ser conocida en su integridad por los participantes en el debate, en los términos establecidos en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992, que consagra el procedimiento de votación de las mismas, explicando que cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse.

En el asunto que se debate, los demandantes reprochan el proyecto de ley por su apresurado trámite en el curso del primer debate, en atención a que consideran que no se discutieron las proposiciones modificatorias del articulado inicial y se votaron en conjunto sin ser leídas y ni siquiera debatidas por separado, suprimiéndose así la deliberación que debía existir respecto del contenido del proyecto y haciendo nugatoria la voluntad democrática.

Esta Corte coincide en señalar, como en su momento lo hicieron la Vista Fiscal y varios de los intervinientes, que la supuesta irregularidad atribuida por los demandantes al trámite del proyecto de ley en primer debate en Cámara de Representantes, en relación con la forma como se decidieron las proposiciones modificatorias al articulado del mismo no logra acreditarse, en la medida en que, según se lee de la Gaceta No. 16 del 7 de febrero de 2011, luego de que el ponente Simón Gaviria Muñoz expresara los beneficios de convertir el proyecto en ley de la República y de que se decidiera presentar ponencia positiva para darle primer debate al citado Proyecto, nada se dijo en su contra, por lo que se procedió a abrir el registro de inmediato y frente al cual se presentaron veintidós 22 votos de aprobación.

Con posterioridad, el subsecretario procedió a informar sobre los artículos de que constaba el proyecto y la existencia de cuatro proposiciones modificatorias, ante lo cual el Vicepresidente, efectivamente, pidió que se leyeran todas ellas y que fueran puestas en consideración de la plenaria, sin que se hubiera efectuado reparo alguno, por lo que se cerró el anuncio y de inmediato se procedió a poner en consideración, para votación, el articulado del proyecto y las mencionadas proposiciones, junto con la pregunta sobre si se estaba de acuerdo con que el proyecto se convirtiera en Ley de la República, para lo cual se leyó el título del mismo.

En este punto, cabe hacer especial énfasis en la interpretación que del artículo 94 del Reglamento del Congreso, la Ley 5ª de 1992, ha efectuado esta Corte en su jurisprudencia sobre la institución jurídica del debate. Su importancia es cardinal[23], en la medida en que, por su intermedio, se permite madurar la decisión definitiva que en torno a un proyecto de ley o acto legislativo se va a tomar en el seno de la respectiva célula legislativa. En otras palabras, busca, por una parte, garantizar el examen de los parlamentarios sobre las distintas propuestas sometidas a consideración, dando oportunidad de que incidan en la posición individual que van asumir, y por la otra, permitir también la valoración colectiva, en torno a las ventajas y desventajas que se van a derivar de la decisión por adoptar.

Ahora bien, el debate, como elemento consustancial del principio de participación política parlamentaria, es precisamente una manifestación del derecho de deliberación reconocido a los integrantes del Congreso, de su derecho de hablar, de expresarse, el cual se

encuentra respaldado en la representación popular que detentan todos y cada uno de los miembros que integran las Cámaras. Es pues expresión de la representación de los ciudadanos, en cuanto a ellos les asiste el interés de que sus voceros en el Congreso tengan la oportunidad de debatir, de fijar sus puntos de vista frente al contenido de las distintas iniciativas, en el entendido que, en todo caso, éstas van dirigidas a producir sus efectos frente al conglomerado social.

El artículo 94 del Reglamento del Congreso, la Ley 5ª de 1992, al definir lo que se entiende por debate, dispone que es “El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación (...)”, precisando la misma norma que éste se inicia “al abrirlo el Presidente y termina con la votación general”[24]

Así entendido, el debate se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez. En lo que toca con el debate parlamentario, la legitimidad de las decisiones que tome el órgano legislativo, depende, entre otros factores, de que sus integrantes tengan la oportunidad de deliberar o debatir.

A propósito de las reglas constitucionales y legales que regulan el procedimiento legislativo en materia de debate, la Sentencia C-1040 de 2005 realizó importantes anotaciones, dirigidas a poner de presente que su realización permite garantizar la participación política de las distintas fuerzas políticas con asiento en el parlamento, asegurando que la misma tenga lugar en términos de igualdad y de libertad. Sobre el particular, la providencia en cita sostuvo:

“En acatamiento a los principios de pluralismo político y autonomía parlamentaria, la regulación del debate busca garantizar la oportunidad reconocida a los congresistas para intervenir en las discusiones, sin que ello incluya determinaciones acerca de su calidad ni suficiencia; es decir, sin que tales preceptivas exijan la intervención material, más o menos extensa, más o menos pertinente, de todos y cada uno de los parlamentarios, pues tal propósito, antes que desarrollar el principio democrático lo haría nugatorio, ya que

convertiría el derecho a participar libremente, en un deber de debatir forzosamente, el cual no puede ser impuesto a ningún parlamentario. Una cosa es la exigencia constitucional de que un proyecto sea sometido a debate en las células legislativas y otra bien diferente imponerle a cada congresista el deber de opinar sobre cada proyecto”.

La importancia del deber parlamentario en la realización del principio democrático ha sido objeto de variada jurisprudencia en la que se ha puesto de manifiesto uno de sus cimientos: la participación libre de los congresistas en la deliberación de las cuestiones sometidas a su conocimiento. Particularmente, en la Sentencia C-473 de 2005, esta Corporación resolvió avalar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria número 065 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara “por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones”, al encontrar que en las dos plenarias de las Cámaras, citadas para darle aprobación al informe de conciliación, se había garantizado la oportunidad de debatir, a pesar de que no hubo discusión pues ninguno de los congresistas hizo manifiesto su interés de intervenir. Conforme con ello concluyó la Corte:

“De todo lo anterior se puede concluir que si bien en la aprobación del informe de conciliación por ambas Cámaras Legislativas no se presentó el debate que sería ideal, el trámite surtido en ellas no vulneró las reglas propias del procedimiento parlamentario. En las dos Plenarias los congresistas aceptaron pasar a la votación sin solicitar que se diera un debate sobre el proyecto. La Presidencia no conminó a nadie a votar, sino que avanzó rápidamente, según el deseo de los integrantes de cada Cámara. En ello influyó muy probablemente que el articulado ya había sido considerado a profundidad en los anteriores debates y que los congresistas compartían las propuestas contenidas en el informe de mediación.”

En los referidos términos, tanto para la Carta Política como para la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuya finalidad es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente.

Entiéndase, por tanto, para el presente caso, que el derecho a debatir se satisfizo cuando el

órgano directivo de la Cámara de Representantes, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantuvo abiertos los espacios de participación con las debidas garantías democráticas, es decir, brindaron a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones sobre el proyecto de ley 066 de 2010, sin que se hubiera presentado discusión alguna en torno a las proposiciones modificatorias.

En este sentido, en el asunto que se examina no se observa ninguna de las irregularidades aducidas por los demandantes, por cuanto que, como ya se señaló, antes de la correspondiente votación, las propuestas modificatorias fueron identificadas en el desarrollo del debate y conocidas por los participantes en él, otorgando la oportunidad de que se debatiera acerca de ellas y cerrándose la discusión para que decidiera sobre su aprobación.

Conforme se expuso, en la Gaceta del Congreso No. 165 del 7 de abril de 2011 se publicó el Acta Número 01 de 2010 en la que consta la sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República para abordar el estudio y aprobación de una serie de proyectos, principalmente, sobre temas económicos y de hacienda y crédito público.

Una vez finiquitado el orden del día de los temas para los que se convocó la sesión conjunta, hizo uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes Ángel Custodio Cabrera Báez, quien le pide a la Secretaria que anuncie los proyectos de dicha Comisión para efectos de su ulterior discusión y aprobación. En efecto, la Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, en atención al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 se permitió anunciar los proyectos que serían objeto de debate y votación el día 9 de noviembre en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. En la respectiva Acta, el listado de proyectos anunciados, en su orden, fue el siguiente:

“1. Proyecto de ley número 091 de 2010 Cámara, por la cual se dictan normas en materia de costos de los servicios que prestan las entidades financieras y se dictan otras disposiciones.

2. Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.



3. Proyecto de ley número 080 de 2010 Cámara, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones.

4. Proyecto de ley número 084 de 2010 Cámara, por la cual se dictan disposiciones para el fortalecimiento administrativo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

5. Proyecto de ley número 093 de 2010 Cámara, por medio de la cual se modifica el inciso primero del artículo 93 de la Ley 1328 de 2009 y se dictan otras disposiciones.”

De la anotada forma la Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dejó sentado el anuncio de los proyectos para su estudio el 9 de noviembre de 2010, tras lo cual el Presidente levantó la sesión.

4.3.1. Los requisitos para la acreditación del anuncio previo de discusión y votación de los proyectos de ley

El inciso final del artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003 establece que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella en que previamente se haya anunciado. Igualmente, esta regla establece que el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación[25].

Ha explicado la Corte, a través de la jurisprudencia que ha fijado sobre las condiciones materiales y procedimentales que deben reunirse para el cumplimiento de la citada condición que, por regla general, el anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) el anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) el anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado.

El requisito del anuncio previo a la discusión y votación de los proyectos de ley tiene una

relación estrecha con la eficacia del principio democrático. En ese sentido, la Corte ha resaltado que lo que se pretende con esta condición del trámite legislativo es que los congresistas conozcan con la debida antelación el momento en que las iniciativas se someterán a consideración de las cámaras, evitándose con ello que sean sorprendidos por votaciones intempestivas. Así, no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley.

Se parte de la base que la expresión de la voluntad de los parlamentarios en el sentido de aprobar un proyecto de ley tiene fundamento legítimo, desde la perspectiva de la representación democrática de la que están investidos, cuando se han informado debida y previamente acerca del contenido de la iniciativa y del momento en que ésta será sometida a la discusión y votación por parte de la cámara correspondiente. Por el contrario, cuando estas etapas del procedimiento legislativo son realizadas de manera sorpresiva, se frustra la posibilidad de que los senadores y representantes consientan informadamente sobre la aprobación del proyecto de que se trate, lo que, de suyo, comporta una serie de graves implicaciones frente a la participación política, la conformación de las mayorías necesarias para la aprobación de los proyectos de ley y la protección de las garantías de la oposición.

Bajo esta orientación, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el requisito del anuncio previo a la discusión y votación “no puede considerarse una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la adopción de un conjunto de medidas y la introducción de un grupo de reglas procedimentales. Resulta, pues, congruente con estos fines, que, con suficiente antelación a la votación, quienes deban resolver sobre si aprueban o no un proyecto de ley se informen y adquieran conocimiento relativo a la materia respecto de la cual recaerá su decisión. De otro modo, se desvirtuaría el proceso de creación legislativa y se reduciría a ser una instancia en la que las decisiones se adoptan de manera irreflexiva y desinformada. || El requisito de los anuncios apunta también a la necesidad de que el procedimiento legislativo sea más transparente por cuanto sólo a partir del aviso previo a la votación, las y los congresistas estarán preparadas (os) para el acto de decisión y no las (los) tomará por sorpresa privándolas (los) de la oportunidad de reflexionar sobre cómo ha

de recaer su decisión y hasta qué punto resulta conveniente u oportuno para el Estado colombiano votar un proyecto de ley determinado. Esto únicamente se cumple cuando el anuncio y la votación se efectúan en sesiones distintas así como cuando no se interrumpe la cadena de anuncios, para efectos de lo cual el anuncio debe redactarse de manera que este determinado o sea determinable el día en que tendrá lugar la votación. || Así, pues, el anuncio previo a la votación de un proyecto de ley resulta ser uno de los requisitos del procedimiento legislativo. Con el fin de poner claramente de relieve este aspecto es preciso no perder de vista que los requisitos constitucionales son de ineludible cumplimiento por el Congreso de la República. Se indicó más arriba, que tales exigencias materializan elementos propios del principio democrático como son la publicidad, la participación política, las garantías de la oposición y la transparencia del debate parlamentario. Su trasgresión afecta la validez del acto jurídico en dos planos igualmente importantes: de cara a la legitimidad externa del acto - respecto de la transparencia que se exige de esta suerte de actuaciones frente a la ciudadanía en general -, así como en correspondencia con su legitimidad interna, esto es, dentro del procedimiento que se surte en el Congreso de la República, en relación con los miembros de dicha Corporación"[26].

La Corte ha considerado que el anuncio de la discusión y votación de los proyectos de ley no está sometido a fórmula sacramental alguna, a condición de que la expresión utilizada transmita inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura y definida. Por lo tanto, la Corte en diversas decisiones ha ejercido una interpretación flexible de las expresiones utilizadas por las cámaras para efectuar el anuncio. De esta manera, se ha otorgado validez constitucional a expresiones como "considerar" o "debatir" e, incluso, ha entendido que el simple término "anuncio", utilizado en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 constitucional. Ello, en la medida en que un procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional[27].

El cumplimiento del requisito de anuncio previo de la discusión y votación depende, según los requisitos expuestos, que sea realizado para una fecha determinada o, al menos determinable. En consecuencia, se ha considerado que las cámaras legislativas deben señalar la fecha precisa de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del

proyecto de ley o, en su defecto, será posible acreditar el cumplimiento del citado requisito cuando del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio es posible concluir, de forma inequívoca, la fecha en la que se verificará el debate y aprobación de la iniciativa correspondiente.

Pues bien, tomando como fondo los criterios jurisprudenciales acabados de reseñar, si bien los demandantes alegaron la vulneración del artículo 8º del Acto Legislativo No. 1 de 2003 por cuanto la discusión y aprobación del proyecto de ley fue anunciado luego de haberse agotado el orden del día de la sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado, lo cierto es que el artículo 160 Superior no se entiende vulnerado por cuanto la exigencia que establece es que el anuncio para la discusión y aprobación de un asunto sea previo a fin y efecto de garantizar que los miembros de la comisión estén al tanto de lo que se debatirá y votará en cada sesión y eviten ser sorprendidos con la inclusión de proyectos cuyo estudio y análisis no ha sido abordado.

Encuentra esta Corte, además, que en el caso concreto se acreditan todas y cada una de las condiciones materiales y procedimentales que la jurisprudencia ha esbozado como elementos integrantes del anuncio, toda vez que fue hecho por el Presidente de la comisión respectiva en sesión distinta y previa a aquella en que se realizó la votación del proyecto, siendo su fecha cierta y la votación realizada en la sesión específicamente anunciada, esto es, el 9 de noviembre de 2010, como consta en la citada Acta 01 de 2010, que da cuenta de la sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Téngase en cuenta que ni en la Constitución Política ni en la Ley existe disposición normativa expresa que prohíba la realización de anuncios en el curso de una sesión conjunta de ambas células legislativas, pues es factible que, una vez agotado el orden del día en relación con los temas que habían dado lugar a la convocatoria de las sesiones conjuntas, las directivas de cada cámara dispongan sobre el anuncio de proyectos de ley a debatirse en la siguiente sesión ordinaria de las mismas. Cuestión que, además, coadyuva a la eficiencia del debate legislativo, desde el punto de vista operativo, si se quiere, en orden a asegurar que los proyectos por debatir sean conocidos por los miembros de las respectivas células que participarán, posteriormente, en el debate.

En conclusión, frente a la acusación relacionada con la falta de anuncio previo a la discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate por haberse agotado el orden del día de la sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales de Cámara y Senado, las pretensiones de la demanda no prosperan.

#### 4.4. Ausencia de lectura y discusión de proposiciones en sede del segundo debate en Cámara de Representantes

##### 4.4.1. Ponencia para segundo debate

La ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara, fue presentada por quienes rindieron ponencia para primer debate y publicada en la Gaceta del Congreso No. 227 del 3 de mayo de 2011 (págs., 1 a 8, a folios 59 a 62 del cuaderno de pruebas 1) en la cual se propuso “dar segundo debate al Proyecto de Ley número 066 de 2010 Cámara”.

##### 4.4.2. Anuncio para votación en segundo debate

En cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del Proyecto de Ley 066 de 2010 Cámara, por parte de la Plenaria de la Cámara, fue anunciada el día 15 de junio de 2011, para llevarse a cabo en la sesión del día 16 de junio de ese mismo año o para la siguiente en la que se debatieran proyectos de ley o actos legislativos, tal y como consta en el Acta No. 072 del 15 de junio de 2011, publicada en la Gaceta No. 732 de 2011 del 28 de septiembre de 2011. El texto del anuncio es el siguiente:

“Por favor, señora Secretaria, anuncie los proyectos.

La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 16 de junio de 2011 o para la siguiente sesión en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyectos de ley para segundo debate.

Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.

#### 4.4.3. Aprobación en segundo debate

En sesión plenaria de la Cámara de Representantes, del 16 de junio de 2011, tuvo lugar la discusión y aprobación, en segundo debate, del Proyecto de Ley 066 de 2010 Cámara, de conformidad con el anuncio que se realizó en la sesión inmediatamente anterior esto es, en la sesión del 15 de junio de 2011.

Según Acta de Plenaria Número 73 del 16 de junio de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso No. 719 del 26 de septiembre de 2011, dentro de los proyectos para segundo debate en el orden del día se encontraba el radicado con el número 066 de 2010 Cámara. Como consta en el Acta Número 73 del 16 de junio de 2011, la aprobación del proyecto y la deliberación de las enmiendas se dio de la siguiente manera:

“Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Dese segundo debate al proyecto de ley, por medio de la cual se establece un marco legal para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

Firman: Simón Gaviria Muñoz, Juan Carlos.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración la proposición con que termina el informe de ponencia, continúa su discusión, va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Plenaria?

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Continuemos señor Secretario.

Articulado.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Tiene 13 artículos, el artículo 3°, 5°, 7°, 8°, 10, 11, 12 y 13 no tienen proposiciones, puede

usted, someter el articulado señor Presidente, que no tiene proposiciones.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración el articulado que no tiene modificaciones, doctor Obed Zuluaga.

Intervención del honorable Representante Obed de Jesús Zuluaga Henao:

Gracias Presidente, cuando se presenta un proyecto de ley de este tipo, es porque algo no está funcionando bien, porque lo vamos a mejorar, pero cuando se trata de bancos, donde van involucrados bancos, o el Sistema Financiero, yo leo con atención, pero le quiero preguntar al autor del proyecto, al doctor Simón, que nos explique qué es lo que no está funcionando bien, y quienes quedarían por fuera, ojo, de lo que estamos haciendo quienes quedarían por fuera, de este tipo, por ejemplo, Entidad Operadora, el tema de beneficiarios, y si una persona tiene un almacén y le entrega, entrega crédito, o una EPS como sucede con Coomeva, en fin, donde uno autoriza libranza, por eso yo quiero la explicación del señor ponente, en tal sentido, a quien perjudica, a quien deja por fuera y a quién beneficia, este proyecto. Gracias Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Doctor Simón explíquelo al Representante.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

La ley permite que cuatro tipos de entidades hagan libranzas, las entidades que vigila la Superfinanciera, Bancos, etc., las entidades que vigile la Supersubsidio Familiar, Cajas de Compensación, las Entidades de la Supersolidaria, que serían Cooperativas, o estructuras vigiladas por la Supersociedades.

Es muy importante ponerle orden a este sector, es muy importante adicionalmente, porque esto va a aumentar de aumentar masiva la competencia por el crédito, todos sabemos que entre más los bancos, las Cooperativas, las Cajas de Compensación, los recursos propios, compiten por el crédito, más bondadoso es para el usuario, más baja es la tasa de interés, mejor ajustados son las condiciones de crédito, y por lo consiguiente esperamos que gracias a esta iniciativa que hemos concertado con las Cooperativas, con Asobancaria, que hemos

concertado con las Cajas de Compensación, que hemos trabajado con la Superfinanciera, que hemos trabajado con la Supersubsidio Familiar, con el Gobierno Nacional, este proyecto de ley se traduzca en una reducción significativa del costo del crédito para los colombianos.

Ejercicios similares se hicieron en Brasil, donde el crédito de consumo en su tasa de intermediación bajó por lo menos en 200 puntos al año, esto llevó a un aumento del crédito de consumo de 300% en Brasil, de un aumento masivo en el crédito hipotecario en lugares como el país de Panamá. Entonces, más transparencia, más competencia, reglas de juego claras, poner fin a cualquier recurso caliente que entra al sector de las libranzas, diferentes dineros que pueden venir de narcotráfico, al que busque un lavado de activos, ponerles ya del todo un tatequeto a ese ejercicio.

Lo que buscamos nosotros con la iniciativa es beneficiar al consumidor colombiano, a través de menores tasas, el proyecto especialmente beneficia al trabajador del sector público y al pensionado, y es una iniciativa que en otros países ha tenido un gran éxito.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Doctor Obed Zuluaga.

Intervención del honorable Representante Obed de Jesús Zuluaga Henao:

Presidente, no sé, el doctor Óscar Marín, pero a mí me parecería importante, hay unos Institutos de Fomento y Desarrollo en el país llamados Infis, si el Ponente permite, una proposición en el artículo 2°, numeral C, Entidad Operadora, se incluyan los Infis.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Hace parte de los artículos.

Intervención del honorable Representante Obed de Jesús Zuluaga Henao:

Sí, incluir los Infis.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:



Perfecto, haga la proposición doctor.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

No tengo ningún problema con la Proposición, señor Presidente.

Intervención del honorable Representante Obed de Jesús Zuluaga Henao:

Pero para meter ahí los Infis, para que quede explícito.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

No hay ningún problema.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Haga la proposición.

¿Aprueba la Plenaria el articulado que no tiene discusión? Cuáles artículos tienen proposición y cuáles consenso, según usted doctor Simón para que aprobemos ya el articulado.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobados por unanimidad.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Que artículos quedan faltando y las proposiciones avaladas por los Ponentes.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

El artículo 1° tiene dos.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Léalas.

Jefe Sección de Relatoría, doctor Raúl Ávila Hernández, informa:

Una proposición dice Presidente: Adiciónese la expresión Fondo de Empleados al artículo 1° del Proyecto de ley 066 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, el cual quedará así: Artículo 1°. Objeto de la Libranza o Descuento Directo, cualquier persona natural asalariada.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Doctor Simón, un momentico.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

Tiene aval de los Ponentes, y va en concordancia con lo que estamos buscando.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Vamos a hacer lo siguiente doctor Alfonso, no leer toda la proposición, decir qué término es el que se pidió y qué se aceptó, entonces por favor, yo le pido que como usted sabe que fue lo que se le anexó.

La proposición añade la expresión Fondos de Empleados, va acorde con el espíritu de la norma.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Agrega Fondo de Empleados.

Perfecto.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

Fondo de Empleados los incluye como una entidad que puede hacer libranzas.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Perfecto, otra proposición.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

Genera más claridad aunque ya estaban previstos.

Jefe Sección de Relatoría, doctor Raúl Ávila Hernández, informa:

Esa proposición la firma el doctor Buenaventura León.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Perfecto, la otra proposición.

Jefe Sección de Relatoría, doctor Raúl Ávila Hernández, informa:

Dice: Adiciónese el artículo 1º del Proyecto de ley 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, el cual quedará así: Artículo 1º: Igual que en la proposición anterior, señor Presidente, es adicionarle, la frase Fondo de Empleados.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración el artículo 2º con las proposiciones presentadas, más el artículo 1º, más el de los Infis que quedan incluidos como lo pidió el doctor Obed, lo aprueba la plenaria de la Cámara.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Doctor Simón léame todos los artículos faltantes, más las proposiciones aceptadas y votamos en bloque, doctor Simón son tres artículos con unas proposiciones por favor.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

Pero nuevamente acá sobre el artículo 2º hay varias proposiciones, una del doctor Jaime Alonso Vásquez, que busca mejorar la redacción, cambia es, la persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo por estar legalmente, e incluye la expresión, para el manejo de ahorro público, esa es la única modificación es de estricta redacción, no

hay ningún problema.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Siga con la otra proposición.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

La proposición que cuenta con el aval de los ponentes el doctor Padaui, Felipe Fabián Orozco y mi persona.

Define la entidad operadora en el numeral C, es la persona jurídica que realiza operaciones de libranza o de descuento directo por estar autorizada legalmente, para el manejo del ahorro público, o para el manejo de los aportes ahorros de sus asociados o aquellas sin estarlo realiza dichas operaciones disponiendo en sus propios recursos a través de mecanismos de financiamiento a otro instados por la ley.

En estos casos deberá estar organizada como sociedad comercial o como cooperativa y deberá indicar en su objeto la realización de operaciones de libranza, de origen lícito de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer actividad comercial. Las entidades operadoras están sometidas a la vigilancia de la Supersociedades.

El doctor Adolfo León Rengifo, pide incluir asociaciones mutuales dentro de las entidades operadoras, yo le comentaba a él, que esas ya son unas de las entidades vigiladas por la Supersolidaria pero para efectos de claridad, con mucho gusto acogemos la proposición.

Aquí también incluimos la del Infis en el artículo 2º.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Qué artículo es ese.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración el artículo 2º con las proposiciones leídas por el Ponente, continúa su discusión, va a cerrarse, queda cerrado, lo aprueba la plenaria.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Sigamos con el siguiente artículo.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

El 4º, hay un sinnúmero de proposiciones, una de Buenaventura León, bueno en el 4º hay proposiciones, y la plenaria sugiere votar la proposición del grupo de Ponentes, que es una proposición donde vamos a simplificar mucho el artículo 4º, vamos a decir en cualquier caso el beneficiario tiene derecho de escoger libre y gratuitamente cualquier entidad operadora, cualquiera, para efectuar operaciones de libranza.

Así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, honorarios, prestaciones sociales, económicas o pensión, en el artículo 4º, lo que pedimos a ustedes es defender la libertad, del usuario para poder escoger quién le hace su libranza, quién le maneja su nómina es muy importante para este proyecto de ley en principio de la libertad, es una competencia, que la gente no le limiten su posibilidad y pueda escoger la entidad bien sea bancaria, cooperativa o de subsidio familiar que le ofrezca las mejores condiciones de crédito, esto es el artículo 4º.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Las propuestas de los Ponentes y de otros Representantes es que el artículo 4º quede como está en la ponencia, más esta modificación en el inciso 1º, dice en cualquier caso el beneficiario tiene derecho a escoger libre y gratuitamente cualquier entidad operadora, para efectuar operaciones de libranzas, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, honorarios, prestaciones sociales, económicas o pensión. Firma Felipe Fabián, Carlos Zuluaga, Hernando Padaui.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración el artículo 4º con las proposiciones leídas, continúa su discusión, va a cerrarse, queda cerrado, lo aprueba la plenaria.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado el artículo 4º.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Qué artículo sigue.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Presidente ya las otras proposiciones como eran modificatorias, digamos, ya se votó el artículo con la proposición de los Ponentes.

El artículo 6º, tiene una proposición de Felipe Fabián, de Hernando Padaui, y del doctor Gaviria y dice: Artículo 6º obligaciones del empleador o entidad pagadora.

Jefe Sección de Relatoría, doctor Raúl Ávila Hernández, informa:

Proposición:

Modifíquese el artículo 6º al Proyecto de ley 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

El cual quedará así: Artículo 6º, obligación del empleador o entidad pagadora, todo empleador o entidad pagadora estará obligado a deducir, retener y girar las sumas de dinero a que haya lugar, de pagar a sus asalariados contratistas afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta, previo consentimiento expreso escrito e irrevocable del asalariado contratista afiliado o pensionado en los términos técnicos establecidos en el acuerdo, que deberá constituirse con la entidad operadora en virtud a la voluntad y decisión que toma el beneficiario al momento de escoger libremente su operadora de libranza, y en el cual se establecerán las

condiciones técnicas de operativas necesarias para las transferencias de los descuentos.

El empleador o entidad pagadora no podrá negarse injustificadamente a la suscripción de dicho acuerdo, la entidad pagadora deberá efectuar la libranza o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes, prestaciones sociales económicas o pensión, de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes dentro de los 3 días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado contratista, afiliado, asociado o pensionado, en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza u autorización de descuento directo. Igualmente el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de exigir en todos los casos a la entidad operadora documentos emitidos por la superintendencia correspondiente que acredite la inspección vigilancia y control estatal de la que es objeto.

Parágrafo 1°. Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo, por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.

Parágrafo 2°. En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al salariado asociado afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputable por su descuido. Firman Hernando Padaui, Felipe Fabián Orozco.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración el artículo 6º con la proposición presentada por la ponencia, continúa su discusión, va a cerrarse, queda cerrada, lo aprueba la plenaria.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Título, artículo 9º.

Intervención del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz:

El artículo 9º, ¿ya se votó?, el 9º es una promesa de doctor Marín acogemos los Ponentes, eliminen el artículo y es una cosa justa con la persona.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración la eliminación del artículo 9º continúa su discusión, va a cerrarse queda cerrado, lo aprueba la plenaria.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado, señor Presidente

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Título y pregunta.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Por la cual se establece un marco general para libranza o descuento directo, y se dictan otras disposiciones.

Queda como constancia doctor Simón.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

En consideración el título y la pregunta, continúa su discusión se va a cerrar se queda cerrado, lo aprueba la plenaria de la Cámara.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad, señor Presidente.”

Como se recuerda, los demandantes alegaron que en el marco de la discusión y aprobación del articulado del proyecto de ley, no obstante que algunos congresistas plantearon proposiciones modificatorias, las mismas no fueron leídas en su integridad por la Secretaría en el curso del debate, poniendo de presente, una vez más, que la discusión se cerró sin que se hubieran tenido en cuenta aquellas para el momento de la votación.



La Corte, teniendo en cuenta la jurisprudencia que sobre el tema se ha proferido y que fue expuesta para responder a otro de los vicios procedimentales presuntamente acontecidos en el trámite de la Ley 1527 de 2012, nuevamente ha de resaltar que, según lo recabado en el Acta de Plenaria Número 73 del 16 de junio de 2011, la irregularidad endilgada no logra comprobarse, en atención a que no solamente no hubo discusión sobre el articulado que no fue objetado en su contenido, sino que además se analizaron los artículos objeto de proposición y el consenso sobre los mismos, siendo aprobados por unanimidad.

Los artículos faltantes y las proposiciones aceptadas fueron nuevamente leídas y, en consecuencia, votadas. Cuestión similar que ocurrió en el caso de las proposiciones a los artículos 2, 4 y 6 del proyecto, que fueron leídas en su integridad y aprobadas por unanimidad.

Así mismo, la eliminación del artículo 9 del proyecto fue planteada por la dirección de la Presidencia de la Plenaria, que una vez preguntado sobre el particular a la Plenaria, ésta acordó sobre su eliminación, sin objeción alguna.

También se dispuso la lectura del título del proyecto, luego de lo cual se aprobó igualmente por unanimidad.

Por lo visto, la Corte encuentra nuevamente que en sede del debate legislativo se garantizó la oportunidad a cada uno de los representantes de intervenir en la discusión tanto sobre el articulado del proyecto como de las proposiciones modificatorias de su contenido. En efecto, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, las directivas de la Plenaria mantuvieron abiertos los espacios de participación con las debidas garantías democráticas, otorgando a los representantes la participación libre en la deliberación del proyecto, en esa oportunidad, sometido a su conocimiento.

Por lo tanto, tampoco en este caso tiene lugar la irregularidad alegada por los demandantes.

#### 4.5. Falta de anuncio previo para votación en sede de los informes de conciliación

Finalmente, como último reproche al procedimiento legislativo los demandantes señalan la inexistencia de anuncio previo para la votación del texto conciliado del proyecto de ley 066

de 2010 Cámara, lo que contraviene los dictados de los artículos 160 y 161 Superiores.

Es importante destacar que la jurisprudencia constitucional ha establecido que los requisitos de la validez constitucional del trámite legislativo se extienden hasta la etapa de la conciliación, cuando ésta tiene lugar dentro del proceso de formación de las leyes. Así, por ejemplo, lo expresó en sentencia C-307 de 2004, en los siguientes términos:

“La exigencia de publicidad del trámite legislativo se extiende hasta los informes de conciliación cuando quiera que haya de acudir a esa instancia y que para garantizar la racionalidad del debate sería necesario que tales informes fuesen publicados antes de que se sometan a la consideración de las respectivas plenarias. Tal consideración está hoy consignada de manera expresa en la Constitución, puesto que el artículo 161 Superior, tal como fue modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo No. 1 de 2003, dispone que el texto escogido por la comisiones de conciliación que integren las cámaras se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias, previa publicación, por lo menos, con un día de anticipación”.

En virtud de lo anterior, no podría sustraerse del análisis de la conformidad del trámite legislativo con el ordenamiento superior, lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito del anuncio previo de la votación del informe de conciliación que se surtió en el presente caso.

Por tal motivo, esta Corte pasa a revisar las certificaciones que fueron remitidas por los respectivos Secretarios de las Cámaras legislativas, como las respectivas actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República.

En efecto, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del informe de conciliación del Proyecto de ley 066 de 2010 Cámara, fue anunciada el 13 de diciembre de 2011, para llevarse a cabo en la sesión del día siguiente, esto es, el 14 de diciembre de ese mismo año, tal y como consta en el Acta de Plenaria No. 107 del 13 de diciembre de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso No. 62 del 12 de marzo de 2012. El texto anunciado fue el siguiente:

“Dirección de la sesión por la Presidencia doctor Simón Gaviria Muñoz:

Vamos a anunciar los proyectos para mañana a las 9:00 de la mañana y seguiremos votando.

Señor Secretario, sírvase anunciar los proyectos

La Secretaría General informa doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Informes de Conciliación:

Informe de conciliación al proyecto por medio del cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible, redes, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier desastre o calamidad que afecte a la población nacional y su forma de vida.

Proyecto de ley 137 de 2010 Cámara, 274 de 2011 Senado, por la cual se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad social, se implementa la jornada Nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de ley número 066 de 2011 (SIC)[28] Cámara, 280 de 2011 Senado, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.

En los términos expuestos, puede la Corte concluir que no solamente se llevaron a cabo la conciliación de textos y su publicación[29], sino que además para su votación se realizó el anuncio previo de conformidad con los presupuestos legales y jurisprudenciales existentes, como quiera que fueron realizados dentro de la sesión correspondiente, por el respectivo Secretario siguiendo instrucciones del Presidente de la Cámara, con el fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, para una fecha determinada y que la votación se realizó en la oportunidad prevista para ello.

En virtud de lo anterior, la demanda formulada contra la Ley 1527 de 2012, por los vicios de procedimiento alegados, no está llamada a prosperar.

## VIII. 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

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-015 de 2013, mediante la cual se declaró inexecutable la expresión “el artículo 8º numeral 2 del Decreto-Ley 1172 de 1980, el parágrafo 4º del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el parágrafo del artículo 89 de la Ley 223 de 1995”, contenida en el artículo 15 de la Ley 1527 de 2012.

SEGUNDO.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo, por sustracción de materia, con respecto a la expresión “el artículo 173 de la Ley 1450 de 2011” correspondiente al aparte restante del artículo 15 de la Ley 1527 de 2012, y en relación con el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el resto de la Ley 1527 de 2012.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La demanda correspondiente al expediente D-9340 se admitió en relación con la ciudadana Clara Inés González Aranda y fue inadmitida y posteriormente rechazada en el caso de Rafael Hernando Prieto Luengas y Jorge Cerquera Durán, pues la misma no contenía la diligencia de presentación personal de aquellos.

[2] Al respecto, revisar las Sentencias C-930 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[3] Consultar, entre otras, las Sentencias C-930 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-194 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[4] Sentencia C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Ibídem.

[6] En la Sentencia C-113 de 1993, esta Corporación señaló que: “sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar

los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad”.

[7] Sentencia C-774 de 2001, M.P.

[8] Auto de Sala Plena A-174 de 2001.

[9] Sentencia C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[10] Sentencia C-382 de 2005, M.P.

[11] Sentencia C-478 de 1998. M.P.

[12] M.P. Mauricio González Cuervo.

[13] En la jurisprudencia constitucional se ha señalado, con apoyo en el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, que se presenta revocatoria por regulación integral de la materia, cuando una nueva ley reglamenta por completo el asunto regulado por la norma en cuestión, de forma que esta última pierde su vigencia dentro del ordenamiento jurídico. Al respecto, revisar las Sentencias: C-653 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño, C-634 de 1996, MP. Fabio Morón Díaz, C-328 de 2001, MP. Eduardo Montealegre Lynett., C-329 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil y C-558 de 1996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

[14] Revisar las Sentencias C-634 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz, C-823 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Treviño y C-630 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

[15] Ver, entre otras, las Sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002 y C-170 de 2004.

[16] Ver, entre otras, las Sentencias C-1052 de 2001 y C-1115 de 2004.

[17] Ver, entre otras, la Sentencia C-426 de 2002.

[18] En la Sentencia C-1052 de 2001, sistematizando los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

[19] El texto original del proyecto y su correspondiente exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 555 de agosto 27 de 2010.

[20] Véanse páginas 10 a 12 de la Gaceta del Congreso No. 555 del 27 de agosto de 2010.

[21] Páginas 4 a 15 de la Gaceta del Congreso No. 801 del 22 de octubre de 2010.

[22] Según el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, las proposiciones se clasifican, para su trámite, así:

“1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras.

2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

3. Proposición suspensiva. Es la que tiene por objeto suspender el debate mientras se considera otro asunto que deba decidirse con prelación, pero para volver a él una vez resuelto el caso que motiva la suspensión.

Se discute y resuelve separadamente de la principal y con prelación a cualquiera otra que no sea de sesión permanente.

5. Proposición especial. Es la que no admite discusión, y puede presentarse oralmente. Se considera la de suficiente ilustración, la de sesión permanente y la de alteración del orden del día.

PARÁGRAFO. No puede hacerse proposición sustitutiva de sustitutiva, ni modificativa de modificativa, ni suspensiva de suspensiva, ni más de una proposición de las contempladas en este artículo fuera de la principal”.

[23] Véase, entre otras, las sentencias C-222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-760 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-1143 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[24] Sobre la votación como etapa final del debate, a la cual se procede sobre el supuesto de suficiente ilustración, véase la sentencia C-222 de 1997, precitada, donde la Corte dijo: “la Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrero” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara”.

[25] Consultar Auto 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[26] Sentencia C-927 de 2007.

[27] Consultar la Sentencia C-1040 de 2005 y el Auto A-311 de 2006.

[28] Se trata de un error tipográfico. En realidad se trata del informe de conciliación del Proyecto de Ley 066 de 2010 Cámara, 280 Senado “por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”.

[29] Ver Gacetas Actas de Plenaria No. 107 y 108 del 13 y 14 de diciembre de 2011, respectivamente, publicadas, a su vez, en las Gacetas del Congreso 62 y 94 de 2012.