

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

Se trata, sin duda, de una garantía fundamental dentro del modelo institucional que define la organización del Estado que busca “racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad normativa”. De esta manera, “se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Respeto de potestad de configuración por legislador

La aplicación del principio de unidad de materia debe respetar la potestad de configuración del legislador “ya que un entendimiento excesivamente restringido e impropio terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de apreciación para establecer vulneración

LEY-Núcleo temático

MERCADO PUBLICO DE VALORES-Reestructuración de conformación/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN MERCADO PUBLICO DE VALORES-Agentes que pueden operar como intermediarios del mercado cambiario

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexión sustancial y teleológica

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones del concepto de violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de razones del concepto de violación

INICIATIVA LEGISLATIVA-Vicio formal/CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE

INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de forma

Referencia: expediente D-3620

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 510 de 1999 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, la Superintendencia Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades”

Actor: Libardo Rodríguez Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Libardo Rodríguez Rodríguez solicitó a esta Corporación la declaración de inexequibilidad de los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 510 de 1999, “Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, la Superintendencia Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N°. 43.654 del 4 de agosto de 1999.

“Ley 510 de 1999

(3 de agosto)

“Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, la Superintendencia Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades

El Congreso de Colombia

Decreta

“Artículo 72. El literal a) del artículo 8° de la Ley 9 de 1991, quedará así:

8. Organizar y fomentar la negociación de divisas por parte de sus miembros.

“Artículo 73. Adiciónase el artículo 3° del Decreto 2969 de 1960, con el siguiente numeral:

8. Organizar y fomentar la negociación de divisas por parte de sus miembros,

“Artículo 74. Adiciónase el artículo 7° de la Ley 45 de la 1990, con el siguiente texto:

“Parágrafo 4°. En adición a las actividades señaladas, las sociedades comisionistas de bolsa podrán actuar como intermediarios del mercado cambiario en las condiciones que determine la Junta Directiva del Banco de la República y las demás normas pertinentes”.

III. LA DEMANDA

En opinión del actor, las normas demandadas infringen los artículos: 13; 150 numeral 19, literales b) y d); 154; 158; 169; y 333 de la Constitución Política. Los argumentos en los que se sustentan las acusaciones presentadas se resumen a continuación:

1. En primer lugar, el actor considera que los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 510 de 1999

contrarían los artículos 150, numeral 19, 158 y 169 de la Constitución Política al desconocer el principio de unidad de materia que se predica de las leyes expedidas por el Congreso. Así, afirma que las normas objeto de impugnación versan sobre asuntos que guardan relación con el régimen jurídico vigente en materia cambiaria a pesar de que hacen parte de una ley que dicta una serie de disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores. Para el peticionario: “independientemente de la competencia que el Congreso tenga para legislar sobre los diferentes temas, se viola la Constitución cuando la ley incluye disposiciones específicas que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de la ley, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado, es decir, con la materia dominante de la ley de la cual hacen parte”¹.

Como sustento de sus asertos el actor hace referencia detallada al contenido de cada uno de los artículos demandados encontrando que son las tres únicas normas que se refieren a modificaciones en el régimen cambiario dentro de una ley que contiene 123 artículos, en su gran mayoría referentes al tema financiero². De este modo –continúa el demandante –, mientras el artículo 72 abre la puerta para que las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores puedan ser intermediarias del mercado cambiario, el artículo 73 concreta dicha posibilidad al autorizar a las bolsas de valores la negociación de divisas por parte de sus miembros y, finalmente, el artículo 74 reconoce abiertamente la posibilidad de intervención de las sociedades comisionistas de bolsa como intermediarios del mercado cambiario³. Esta decisión del legislador contraviene la Carta Política en la medida en que “el régimen cambiario en Colombia tiene unos fines bien definidos y específicamente determinados tanto constitucional como legalmente, y si bien tiene incidencia en materia financiera, se distingue claramente de ésta, pues no es competencia de dicha materia lo pertinente a la captación y el manejo de dineros del público, aspecto éste que si es propio de la temática financiera, sino que propende un debido control del movimiento de divisas en materia de importaciones y exportaciones, y de las distintas variables económicas que inciden en la balanza de pagos”⁴.

2. En segundo lugar, el accionante estima que los preceptos demandados también desconocen el artículo 154 Superior, pues “[c]onforme a esta disposición, la competencia del Congreso para dictar o modificar normas referentes a la regulación del comercio exterior y al señalamiento del régimen del cambio internacional, está supeditada a la exclusiva iniciativa

del gobierno, pues tales materias se encuentran contenidas en el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política y su omisión vicia de inconstitucionalidad las leyes que así se expidan”5.

En el caso de la Ley 510 de 1999 “si bien fue expedida a iniciativa del gobierno, el proyecto no contemplaba las disposiciones que aquí se demandan. El proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda de la época, el 20 de noviembre de 1997, y que correspondió al Proyecto de Ley No. 149 del Senado, no incluía referencia alguna a estas disposiciones[.]

Tales artículos aparecieron por primera vez a iniciativa de la Cámara de Representantes, cuando el Senado ya había hecho los debates de su competencia, según se demuestra en la ponencia para primer debate que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 71 de 29 de abril de 1999”6.

3. En tercer lugar, también se considera que las normas impugnadas vulneran el derecho a la igualdad de oportunidades de las empresas “y generan desequilibrio entre aquellas que vienen ejerciendo exclusivamente el mercado cambiario, frente a las sociedades que actúan dentro del mercado de valores”7. Al abrirse la posibilidad para que entidades sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Valores puedan actuar como intermediarios del mercado cambiario, “los intermediarios del mercado cambiario [quedan] sometidos a regímenes diferentes en relación con una misma actividad, lo cual desconoce el principio de igualdad de oportunidades... entre las entidades financieras y las sociedades exclusivamente dedicadas al mercado cambiario, frente a las sociedades sujetas al régimen de valores, generando así mismo, un desequilibrio en la competencia de estos dos sectores de la economía”8.

En efecto, “tanto las instituciones financieras como las entidades cuyo objeto exclusivo consiste en realizar operaciones de cambio, están sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de acuerdo, entre otras normas, con los artículos 325 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas concordantes, con las modificaciones incluidas por la misma Ley 510 de 1999 en lo pertinente[.] Por el contrario, el régimen de inspección, control y vigilancia de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores está contenido, entre otras normas, en el Decreto 1608 de 2000 y demás disposiciones concordantes, que implican un sistema de derechos y deberes,

procedimientos de sanción y sanciones esencialmente diferentes del que rige para las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria”⁹.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Banco de la República

El ciudadano Gerardo Hernández Correa, intervino en el proceso en representación del Banco de la República para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada. Estos son los argumentos en los que se funda su petición:

1.1. Respecto de la presunta violación del principio de unidad de materia se afirma que “si bien tanto las normas constitucionales como la jurisprudencia de la Corte Constitucional han demarcado las órbitas legislativa y gubernamental en cuanto al ejercicio de las funciones estatales previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Carta en materia de regulación económica, ello no implica que en un mismo cuerpo legislativo no puedan tratarse temas íntimamente correlacionados y que deban separarse cada uno de ellos de manera independiente y sin relación alguna como si fueran compartimentos estancos -el crédito público, la actividad financiera, bursátil y aseguradora, la actividad cambiaria y el comercio exterior, los aranceles y aduanas -”¹⁰. Existe pues, “una íntima relación entre la regulación de la actividad financiera y bursátil y la regulación del régimen de cambios internacionales, que permite considerar que en este caso se presenta unidad de materia entre las normas demandadas y el contenido de la Ley 510 de 1999”¹¹.

1.2. De otra parte, “no es de recibo la afirmación del actor según la cual la ley dio un privilegio a las entidades financieras debido a la supervisión que ejerce sobre ellas la Superintendencia Bancaria y que la inspección o vigilancia de las sociedades comisionistas de bolsa por parte de la Superintendencia de Valores, como intermediarias del mercado cambiario, sea más laxa y, por lo tanto, genere una ventaja competitiva carente de justificación frente a las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de manera que se viole el principio de libre competencia o de igualdad”¹².

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Mónica Andrade Valencia, en su calidad de apoderada especial del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, participó en el proceso defendiendo la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Esta es la síntesis de los argumentos presentados:

2.1. Para la interviniente es claro que las materias a las que se refieren los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 510 de 1999 están estrechamente relacionadas con los asuntos tratados por dicha regulación “pues la naturaleza misma de la actividad cambiaria, la necesidad de contar con intermediarios altamente especializados y la gran ingerencia (sic) del manejo de las divisas en temas vitales en la actividad financiera como es la tasa de interés, evidencian la estrecha y sustancial relación entre estos dos mercados”¹³.

2.2. De otro lado, aunque se reconoce que en el proyecto de ley inicialmente presentado por el Gobierno a consideración del Congreso “no se contemplaban las disposiciones acusadas, las cuales fueron incorporadas en el trámite legislativo del mismo ante la Cámara de Representantes -tal y como lo señala el actor-... [e]l Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conoció de estas nuevas propuestas y participó de los debates correspondientes manifestando su conformidad respecto de las mismas. Así, puede constatarse mediante la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes”¹⁴.

2.3. “En cuanto a la desigualdad de las reglas aplicables a los diferentes intermediarios por el hecho de estar sometidos unos a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y otros a la Superintendencia de Valores, cabe anotar que estas entidades desempeñan una función supervisora y que las condiciones para el ejercicio de la actividad cambiaria son determinadas para todos los intermediarios por la Junta Directiva del Banco de la República, atendiendo a la naturaleza jurídica de los mismos”¹⁵.

3. Intervención de la Superintendencia Bancaria de Colombia

Actuando en representación de la Superintendencia Bancaria de Colombia, el ciudadano Sergio Chaparro Madieto defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas con base en las siguientes consideraciones:

3.1. “[S]e advierte que las disposiciones acusadas, en cuanto amplían la capacidad legal de entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores como las sociedades comisionistas de bolsa, no son disposiciones aisladas. Por el contrario, en relación con el mercado público de

valores el Capítulo XI contiene regulaciones sobre varios temas atinentes a sociedades que intervienen en el mismo (normas sobre capitales, accionistas, operaciones etc.), de modo que las disposiciones demandadas, en modo alguno son ajenas a la materia regulada en el resto del Capítulo y, por ende, al de la ley, según su titulación”¹⁶.

3.2. Para el interviniente, no es posible afirmar que las disposiciones acusadas desconocen los preceptos del artículo 154 Superior. En primer lugar señala que, “durante el trámite de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental se pueden incluir por parte del Congreso adiciones no planteadas inicialmente por el Gobierno, pues la Constitución no circunscribe la iniciativa legislativa de éste al momento de presentar el proyecto ante cualquiera de las Cámaras” ¹⁷. De otra parte, “la iniciativa gubernamental no prescribe ni caduca por el sólo hecho de presentarse a consideración del Congreso un proyecto de Ley, sino que permanece vigente durante todo el trámite del mismo, pudiendo avalar las propuestas nuevas que se incluyan en el mismo, con lo cual se cumple la exigencia de iniciativa del Gobierno”¹⁸.

En el presente caso, “el Gobierno Nacional concertó y avaló todas las modificaciones efectuadas al proyecto de ley 149-97 (Senado)”¹⁹.

4. Intervención de la Bolsa de Valores de Colombia S.A.

El ciudadano Juan Pablo Cárdenas Mejía, actuando a nombre propio y en el de la Bolsa de Valores de Colombia S.A. también intervino en el presente proceso solicitando a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los artículos demandados. Las razones presentadas como sustento de su petición se pueden resumir en los siguientes términos:

4.1. “En primer lugar, el hecho de que las disposiciones acusadas afecten el régimen del mercado cambiario no es por sí solo motivo suficiente para declarar que no existe unidad de materia, luego toda la argumentación que formula el actor acerca de la diferencia existente en la Constitución entre el régimen cambiario y el régimen financiero, bursátil y asegurador no está llamada a prosperar. [...] En segundo término, para que el vicio pudiera prosperar sería necesario demostrar que la modificación a la Ley 9 de 1991 no guarda ninguna relación con el proyecto de ley. Ello no es cierto. En efecto, si se examinan los artículos que demanda el actor se aprecia que los mismos tienen por objeto permitir que actúen también como intermediarios del mercado cambiario entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores

y específicamente los comisionistas de bolsa”²⁰.

4.2. De otro lado, en lo atinente a la presunta violación del artículo 154 Superior se afirma, que las iniciativas que dentro del proceso legislativo de la Ley 510 de 1999 se cristalizaron en los artículos que se demandan en esta oportunidad (72, 73 y 74) fueron aprobadas “en las sesiones de los días 20 y 26 de mayo de 1999 en la Comisión Tercera Constitucional Permanente con la presencia del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público”²¹. El Gobierno ejerció, entonces, una labor de acompañamiento permanente durante el trámite del aludido proyecto de ley.

4.3. Finalmente, acerca de la violación de los artículos 13 y 333 de la Carta Política se considera que “desde el punto de vista legal no es posible afirmar a priori que las sociedades comisionistas van a actuar en condiciones más favorables que las casas de cambio, pues ello dependerá de la forma en que la Junta Directiva del Banco de la República regule el mercado cambiario”.

La Corte observa, por último, que dentro del expediente reposa una intervención de una funcionaria de la Superintendencia de Valores en la que se defienden, también, las normas objeto de la demanda de inconstitucionalidad formulada por el actor. Sin embargo, dicho documento no fue acompañado por certificación alguna en la que se dejara constancia de la representación ejercida por la funcionaria a nombre de la entidad interviniente. Por esta razón, no se hará referencia a dicha comunicación dentro de los antecedentes de la presente sentencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto N°. 2660 recibido el 10 de septiembre de 2001, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma demandada, “sólo si se llega a aportar prueba, bien por el ejecutivo o por el Congreso de la República, de que estas disposiciones tuvieron la coadyuvancia del Gobierno, expresada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Si dicha prueba no existe, ha de declararse la inexequibilidad de los preceptos acusados. Estos son los argumentos que respaldan su petición:

1. En primer lugar, se considera que “si bien técnicamente hubiese sido más conveniente regular el tema cambiario del que tratan las normas acusadas en una ley especial o que en

el título de la ley de la que hacen parte los artículos acusados, pudo haberse referido a la materia cambiaria como uno de los tópicos a tratar, sí existe un vínculo temático entre las normas acusadas y el objeto de la ley”²². Esta conexión puede establecerse de dos maneras: “la primera, por la incidencia de las normas acusadas en el ámbito objetivo y subjetivo de las facultades de control y vigilancia que ejercen las superintendencias Bancaria y de Valores, ya que el artículo 72 de la Ley 510 de 1999, se refiere a los criterios para determinar quienes pueden realizar operaciones cambiarias y los artículos 73 y 74 de la misma ley a las funciones propias de las entidades y órganos sujetos al control de la Superintendencia de Valores”²³; la segunda tiene que ver con la actividad bursátil: “se observa que las normas bajo estudio afectan a los sujetos que actúan en el mercado público de valores, a los cuales se les amplía su campo de acción a las operaciones propias del mercado cambiario. De una parte, se permite a las bolsas de valores organizar y fomentar la negociación de divisas y, de otra, se autoriza a las sociedades comisionistas de bolsa para actuar como intermediarios del mercado cambiario”²⁴.

2. “En cuanto a la iniciativa legislativa para dictar o reformar normas relativas a las materias de que trata el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política (sic) y en concordancia con él, el artículo 142 de la Ley 5 de 1992, se observa que dichas materias son de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, lo que indica que tanto en la presentación original del proyecto de ley, como en las posteriores adiciones al mismo, ya sean estas propuestas por el Gobierno durante el trámite legislativo o avaladas por el ejecutivo cuando son incluidas por el Congreso, debe estar siempre la voluntad del Ejecutivo, en donde actúan como voceros autorizados de éste los Ministros respectivos en ejercicio de sus funciones constitucionales”²⁵.

Por esta razón, el señor Procurador solicita a la Corte comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales en materia de iniciativa legislativa “toda vez que, si bien, en el expediente legislativo hay indicios de la participación del Gobierno durante el trámite de la ley, no obra documento alguno en el que de manera expresa se avalen las modificaciones introducidas al proyecto, que se concretaron en los artículos 72, 73 y 74 objeto de la presente demanda, aval que es, en nuestro concepto, indispensables para que dichas normas se consideren ajustadas al Estatuto Superior”²⁶.

3. Por último “no se encuentra fundamento a la afirmación del demandante relacionada con

la vulneración del principio de igualdad asociado a la libre competencia, por cuanto, la diferente naturaleza de las entidades o los requisitos o tipos de control, etc., que corresponda a cada una de ellas, no es el punto de referencia para determinar si la ley consagra o no un tratamiento discriminatorio”²⁷.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos

Los cargos de inconstitucionalidad que contra los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 510 de 1999 formula el actor se fundamentan en tres cuestiones principales que definen el objeto del pronunciamiento de la Corte en esta oportunidad. En primer lugar: ¿las disposiciones impugnadas vulneran el principio de unidad de materia en los términos referidos por la Carta Política (artículos 158 y 169 C.P.)?; en segundo lugar, ¿se respetaron en el proceso de discusión y aprobación de los artículos demandados de la Ley 510 de 1999 (artículo 154 C.P.) las reglas sobre iniciativa legislativa, que reservan al Gobierno Nacional la presentación la posibilidad de proyectos de ley sobre determinadas materias?; en tercer lugar, ¿en el presente caso, se vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades? (artículo 13 C.P.).

Con este propósito, en cada uno de los apartados de esta sentencia, se aludirá, brevemente, a la jurisprudencia que en desarrollo y aplicación de la Constitución ha establecido este Tribunal en materias como el principio de unidad de materia e iniciativa legislativa para, posteriormente, presentar las consideraciones necesarias de cara a los argumentos formulados en la demanda. Por razones de claridad expositiva, primero se analizarán los cargos concernientes al principio de unidad de materia y al derecho de igualdad de oportunidades, para luego hacer referencia a la presunta violación de las reglas concernientes a la iniciativa legislativa.

3. Sobre la presunta violación del principio de unidad de materia

Para el actor, los artículos demandados guardan relación con un tema que desborda el ámbito material de la Ley 510 de 1999 en los términos definidos tanto por su mismo título como por el contenido del resto de las disposiciones que la conforman. Por esta razón, “tales normas violan el principio de unidad de materia y, por lo tanto, debe ser declarada su inconstitucionalidad”²⁸.

De acuerdo con el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, de forma tal que no se admitirán disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella otra que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. art. 169), conforman lo que la doctrina constitucional ha denominado principio de unidad de materia legislativa. Se trata, sin duda, de una garantía fundamental dentro del modelo institucional que define la organización del Estado que busca “racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad normativa”²⁹. De esta manera, “se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes”³⁰.

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

que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”³².

En este orden de ideas, dentro del análisis que corresponde hacer a la Corte Constitucional “resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley, pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia”³³. En el presente caso, la Ley 510 de 1999 se encarga de dictar un conjunto de disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, la Superintendencia Bancaria y de Valores que respondan “a las frecuentes variaciones del sector financiero nacional”³⁴, buscando “modernizar la regulación vigente al fin de colocarla al nivel de las exigencias de los mercados financieros actuales y en concordancia con la evolución internacional”³⁵.

Las disposiciones demandadas en el presente caso guardan relación directa con la definición de las facultades y funciones que se les otorga a intermediarios y autoridades de vigilancia del mercado de valores como nuevos integrantes del mercado cambiario. En efecto, los artículos acusados amplían el número de intermediarios que pueden hacer parte del mercado cambiario cobijando a las instituciones sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Valores (artículo 72, que modifica el literal a de la Ley 9 de 1991); permiten a las bolsas de valores organizar y fomentar la negociación de divisas por parte de sus miembros (artículo 73, que adiciona el artículo 3 del Decreto 2969 de 1960); y autorizan a las sociedades comisionistas de bolsa para actuar como intermediarias en el mercado cambiario (artículo 74, que adiciona el artículo 7 de la Ley 45 de 1990), materias todas relacionadas no sólo con la reestructuración del mercado de valores (tema expresamente referido en el título de la Ley 510 de 1999), sino también, como bien lo advierten quienes participan en este proceso, con la definición del régimen vigente en materia de cambios internacionales.

Ahora bien: al definirse los agentes del mercado de valores que pueden operar como intermediarios del mercado cambiario, o negociar con divisas, se identifican los actores concretos de una actividad crucial dentro de la economía interconectada con el funcionamiento de muchos otros sectores (v.gr. el bancario, o el del comercio exterior) que,

según la propia ley³⁶, en el contexto de un mercado que pretende (i.) propiciar la internacionalización de la misma con el fin de mejorar su competitividad; (ii.) promover, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios; (iii.) facilitar el desarrollo de las transacciones corrientes con el exterior y establecer los mecanismos de control y supervisión adecuados; (iv.) aplicar controles adecuados a los movimientos de capital; (v.) propender un nivel de reservas internacionales suficiente para permitir el curso normal de las transacciones con el exterior; y (iv.) coordinar las políticas y regulaciones cambiarias con las demás políticas macroeconómicas, hace necesario que el legislador, pueda y deba crear un régimen normativo unificado en una sola ley regulando estas materias³⁷.

De esta manera, debe recalcar, si la ley a la que pertenecen los preceptos impugnados tiene un claro propósito por reestructurar la conformación del mercado de valores, no resulta extraño que se expidan normas que hacen referencia a algunos de los intermediarios del mismo ampliando su participación en otras ramas de la actividad económica (i.e. el mercado cambiario), pues al hacerlo el legislador no sólo ejerce sus funciones constitucionales sino que regula materias funcional y sustancialmente ligadas que dependen de una normatividad que se interconecta necesariamente y debe responder a orientaciones uniformes. Por esta vía, se descubre una conexión sustancial y teleológica³⁸ entre las normas que son objeto de la demanda y las materias reguladas por la ley de la que hacen parte.

Por estas razones el cargo formulado por el actor no está llamado a prosperar.

4. De la violación del derecho de igualdad de oportunidades

En segundo lugar, el actor considera que la modificación que se opera como consecuencia de la expedición de las normas demandadas en el régimen de intermediarios del mercado cambiario configura una violación del derecho a la igualdad de oportunidades que reconocen los artículos 13 y 333 de la Carta Política. Esta afirmación se sustenta en que, por efecto de los artículos 72, 73 y 74, se crea una multiplicidad de regímenes en materia de control, inspección y vigilancia respecto del universo de intermediarios financieros, pues unos quedan sometidos a la supervisión de la Superintendencia Bancaria mientras otros dependen de la Superintendencia de Valores. Específicamente señala que mientras que a las instituciones

financieras están sometidas al control de la Superintendencia Bancaria de acuerdo, entre otras normas, con los artículos 325 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el régimen de control de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores está contenido en el Decreto 1608 de 2000 y demás disposiciones concordantes, “que implica un sistema de derechos y deberes, procedimiento de sanción esencialmente diferente al que rige para las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria”³⁹.

Sobre este particular, la Corte debe recordar, reiterando lo que al respecto ha dicho en su jurisprudencia, que el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto⁴⁰. En esta oportunidad, el asunto al que corresponde hacer referencia guarda estrecha relación con las razones que debe reunir el concepto de la violación que se expone en una demanda, elemento esencial que supone la exposición de los argumentos por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son impugnadas. Dichas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes ⁴¹. De lo contrario, la Corte debe declararse inhibida, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”⁴².

Cuando el actor se limita a constatar la existencia de textos normativos diferentes en materia del control y vigilancia de los intermediarios del mercado cambiario, o a señalar que tales funciones son ejercidas por entidades diferentes, hace una afirmación pero no formula argumento alguno que demuestre, efectivamente, (i.) la vulneración del derecho de igualdad que se origina en la existencia de regímenes distintos para quienes son diferentes pero realizan una actividad común, y (ii.) que tal violación se predica directamente de las normas acusadas en este proceso y no de las que cita como referencia. En este orden de ideas, este cargo, tal y como está presentado, es impertinente, pues ataca disposiciones normativas diferentes a las que constituyen el objeto de su demanda, e insuficiente, en la medida en que no debilita prima facie, la presunción de exequibilidad que sobre los preceptos acusados gravita.

Estas razones llevan a la Corte Constitucional a declararse inhibida para decidir de fondo este cargo de la demanda.

5. Sobre el desconocimiento de las reglas en materia de iniciativa legislativa

El último cargo presentado en la demanda está ligado al cumplimiento de las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, pues el actor solicita la declaratoria de inexecutable de tres artículos de la Ley 510 de 1999 que guardan relación con una materia – el régimen de cambios internacionales – cuya iniciativa en el proceso legislativo corresponde ejercer al Gobierno Nacional, y que de acuerdo con las pruebas que reposan en el proceso legislativo de la referida ley, fueron incluidos en el proyecto al iniciarse su discusión en segunda vuelta – ante la Cámara de Representantes –, sin que exista constancia del aval o conocimiento expreso de dichas propuestas por parte del Ministro de Hacienda de la época – como representante del Gobierno Nacional en esa oportunidad –.

El reparo formulado por el demandante se dirige a reprochar una presunta irregularidad ocurrida durante el proceso de formación de la Ley 510 de 1999. La jurisprudencia ya se ha referido a este evento señalando que los cargos dirigidos contra disposiciones legales que vulneran las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, atacan vicios formales dentro del trámite legislativo que, de acuerdo con la Constitución Política (artículo 242 C.P.), sólo puede ser alegado en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto⁴³. La Ley 510 de 1999 fue publicada en el Diario Oficial N° 43.654 del 4 de agosto de 1999, por lo tanto, la oportunidad para presentar demandas en contra de sus disposiciones por vicios de forma ya expiró.

Por las anteriores razones, la Corte se declara inhibida para estudiar el cargo formulado por violación del artículo 154 de la Constitución Política.

VII. DECISION

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.- Declarar exequibles los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 510 de 1999.

Segundo.- Inhibirse, por haber caducado la acción, de conocer el cargo por la presunta violación del artículo 154 de la Constitución Nacional.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

(Continúan Firmas Expediente D-3620)

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(C-065/2002)

1 Cfr. folio 16 del expediente.

2 Cfr. folio 24 del expediente.

3 Cfr. folios 21 y 24 del expediente.

4 Cfr. folio 9 del expediente.

5 Cfr. folio 25 del expediente.

6 Ibíd. Folio 25.

7 Cfr. folio 28 del expediente.

8 Cfr. folios 29 y 30 del expediente.

9 Ibíd. folios 29 y 30.

10 Cfr. folio 53 del expediente.

11 Ibíd. folio 53 del expediente.

12 Cfr. folio 53 del expediente.

14 Cfr. folio 74 del expediente. La certificación a la que aquí se hace mención hace parte del expediente (folio 81).

15 Cfr. folio 56 del expediente.

16 Cfr. folio 155 del expediente.

17 Cfr. folio 160 del expediente.

18 Ibíd. folio 160 del expediente.

19 Ibíd. folio 160 del expediente. Se hace referencia allí a un memorando interno del Ministerio de Hacienda de 27 de mayo de 1999 en el que se señala la manera concertada como se le introdujeron los cambios –en la Cámara de Representantes– al proyecto de ley discutido y aprobado en primera vuelta por el Senado de la República (folio 169 del expediente).

20 Cfr. folio 90 del expediente.

21 Cfr. folio 96 del expediente.

22 Cfr. folio 187 del expediente.

23 Cfr. folio 185 del expediente.

24 Cfr. folio 187 del expediente.

25 Cfr. folio 190 del expediente.

26 Cfr. folio 191 del expediente.

27 Cfr. folio 192 del expediente.

28 Cfr. folio 24 del expediente.

29 Cfr. sentencia C-328 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte declaró exequible el artículo 4º de la Ley 105 de 1993, salvo la expresión “Vencido este término se aplicará el silencio administrativo positivo”, contenida en su inciso 1º, la cual se declara inexecutable. La finalidad de dotar al proceso legislativo de un mecanismo técnico que asegure el principio democrático, a través del principio de unidad de materia es una noción que ha sido reiterada en las sentencias C-586 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-778 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería; C-837 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería;

30 Ibíd.

31 Esta es una precisión a la que de manera repetida se ha referido la jurisprudencia de la Corte Constitucional Cfr., entre otras, las Sentencias C-022 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-523 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-390 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes

Muñoz y C-352 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

32 Cfr. Sentencia C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta oportunidad se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 - una ley de descongestión judicial- y, entre otras medidas comprendió la asignación de competencias, en títulos separados, a las superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria, no vulneraba el principio de unidad de materia, pues al mismo tiempo, en un título común a todas ellas, punto que se resalta, se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. Luego, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. Sobre la necesidad de flexibilizar el juicio que hace el juez constitucional en la apreciación del principio de unidad de materia pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-055 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-360 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-183 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-089 de 1998 M.P. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-897 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-290 de 2000 Vladimiro Naranjo Mesa, C-406 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

33 Ibíd. Sentencia C-501 de 2001.

34 Cfr. folios 680 y 818 del expediente legislativo de la Ley 510 de 1999. Se trata de la exposición de motivos del proyecto de ley y las adiciones presentadas ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

35 Cfr. los folios 394 y siguientes del expediente legislativo de la Ley 510 de 1999. Allí se encuentra la exposición de motivos hecha por el Ministro Hacienda ante el Congreso de la República.

36 Tales son los propósitos del régimen cambiario al que se refiere el artículo 2 de la Ley 9 de 1991 “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el gobierno para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”.

37 Cfr. folios 680 y 818 del expediente legislativo de la Ley 510 de 1999. En la exposición de

motivos en la que se justifica la inclusión de las normas demandas dentro del proyecto de ley presentado por el Gobierno se señala, expresamente, que se quiere “que las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores para que intervengan en el mercado de divisas, previa calificación del Banco de la República”.

38 Estos son algunos de los criterios que la jurisprudencia de la Corte ha identificado al señalar los criterios de conexidad que ilustran la relación entre el tema de una ley y normas que se acusan por la presunta violación del principio de unidad de materia legislativa (Cfr., por ejemplo, la ya citada sentencia C-779 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería).

39 Cfr. folios 29 y 30 de la demanda.

40 Cfr., entre muchos, el Auto de Sala Plena del 5 de octubre de 2000 (expediente 3717).

42 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-898 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió aquí de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la formulación de la misma.

43 Cfr. Sentencia C-498 de 1998 M.P. En dicha oportunidad uno de los cargos formulados por el demandante en contra de la Ley 344 de 1996 tenía que ver con la violación del artículo 154 C.P., pues se reprochaba la falta de presentación del respectivo proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional. La Corte, a pesar de que comprobó que la iniciativa legislativa en dicha oportunidad fue presentada por el Ministro de Minas, afirmó que lo que se alegaba era un vicio formal en la expedición de la ley respecto del cual ya había caducado el término legal para demandarlo. Se dijo entonces: “por lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto que culminó convirtiéndose en la Ley 344 de 1996 fue presentado ante las cámaras por los Ministros de Hacienda y Minas, entre otros, como aparece acreditado en la respectiva Gaceta del Congreso, en cumplimiento de lo dispuesto en las normas superiores, el cargo no es procedente. Adicionalmente, tratándose de un presunto vicio de forma, la Corte carecería de competencia para pronunciarse por caducidad de la acción, ya que ha transcurrido más de un año desde la publicación oficial de la ley”.