

Sentencia No. C-070/94

LEY-Unidad de materia

El principio de unidad de materia contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. La seguridad jurídica que caracteriza al Estado Social de derecho, reclama la vigencia de este principio. Encuentra la Corte que hay una clara violación de la requerida unidad de materia que la Carta vigente exige respecto de todo precepto legal. Tratándose de un vicio insubsanable, por cuanto es de carácter sustancial, se impone declarar el parágrafo acusado contrario a sus mandatos.

LEY-Título

En cuanto al principio constitucional que obliga a que el título de una ley corresponda exactamente a su contenido, esta Corte ha puesto de presente que tal correspondencia no debe entenderse exegéticamente, puesto que es imposible que el epígrafe pueda dar noticia de todas las disposiciones que la integran. Por ello, ha sostenido que basta simplemente con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular. De ese modo, lo que interesa es que el título coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.

FACULTAD IMPOSITIVA DE LOS MUNICIPIOS/SOBRETASA A LA GASOLINA

El legislador autoriza a los distritos y a los municipios a incrementar la sobretasa de la gasolina no solo para pignorar en favor de la Nación dichos recursos con miras a obtener que sirva de garante de los empréstitos contratados para financiar las erogaciones causadas por la construcción de un sistema de transporte masivo urbano de pasajeros -única destinación específica que, conforme al aludido artículo 40. de la ley 86 de 1989 podía dárseles- sino para financiar las erogaciones que dichas obras involucren. La actuación del legislador se explica en razón a que en la Carta de 1991 la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley, a pesar de haberse incrementado notablemente. En esas condiciones, el legislador continúa teniendo la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales el marco normativo para que estas ejerzan su potestad impositiva.

REF: Expedientes D-348 y D-367

(Acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3o. del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco, y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.”

MATERIA:

- Facultad impositiva de los municipios

TEMAS:

- Unidad de materia en todo proyecto de ley.

ACTORES:

HUGO SALAZAR PELAEZ

HERNAN ANTONIO BARRERO BRAVO

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá D.C., veintitres (23) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

Aprobada por Acta No.

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver las demandas de inconstitucionalidad presentadas

por los ciudadanos Hugo Salazar Peláez y Hernán Antonio Barrero Bravo contra el parágrafo 3o. del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 cuya tramitación conjunta dispuso la Sala Plena al resolver acumularlos en su sesión de junio diecisiete (17) del año en curso.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se oficiara a las Secretarías del Senado de la República y Cámara de Representantes, para que, con destino al proceso, enviaran copia auténtica de los antecedentes legislativos del que hoy es el parágrafo 3o. del artículo 16 de la Ley 31 de 1992; los ejemplares de la Gaceta del Congreso donde fueron publicadas las ponencias para los respectivos debates constitucionales, así como las Actas de las sesiones donde constara la votación de dicho artículo. Igualmente les solicitó certificar sobre su texto orginal (i); las modificaciones que sufrió en el transcurso de los debates, si fuere el caso (ii); y el quórum deliberatorio y decisorio con el que dicha norma fue aprobada a nivel de Comisión y de Plenaria (iii);

Del mismo modo, dispuso que una vez vencido el término probatorio, se fijara en lista el negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Director del Banco de la República y a su Junta Directiva, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente impugnada.

Cumplidos, como están, los trámites constitucionales y legales estatuidos para esta clase de negocios, procede la Corte Constitucional a decidir.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del fragmento acusado, perteneciente al parágrafo 3o. del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.40707 del lunes cuatro (4) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

LEY 31 DE 1992

(Diciembre 29)

“El Congreso de Colombia,

DECRETA:

“por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco, y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.”

## TITULO II

### Funciones del Banco y de su Junta Directiva

“...

### CAPITULO V

#### Funciones de la Junta Directiva como autoridad

monetaria, crediticia y cambiaria

“Artículo 16. Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto la Junta Directiva podrá:

“...

Parágrafo 3o. Los Distritos y Municipios podrán hacer uso de las facultades previstas en el literal b) del artículo 5o. de la Ley 86 de 1989 para financiar directamente las obras y adquisiciones que dicha ley menciona. Los respectivos Concejos reglamentarán el recaudo de los recursos previstos en la citada ley y la fecha de inicio de su cobro.” (Énfasis para indicar la parte demandada).

## III. LAS DEMANDAS

Los ciudadanos Hugo Salazar Peláez y Hernán Antonio Barrero Bravo, mediante escritos

separados presentados ante esta Corporación el veintiocho (28) de abril y el veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) respectivamente, solicitaron la declaratoria de inexequibilidad del párrafo 3o. del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, por considerarlo violatorio de los artículos 150-22, 158, 169 y 287 de la Constitución Política.

Los motivos por los cuales los actores realizan el anterior pedimento son, en resumen, los siguientes:

1. A juicio de los demandantes, la norma parcialmente acusada, nada tiene que ver con la naturaleza de la Ley en la que fué incorporada. Al efecto hacen ver que esta se refiere a una materia muy distinta por cuanto su objeto es autorizar a los Distritos y Municipios a hacer uso de las facultades previstas en el literal b), del artículo 5o. de la Ley 86 de 1989 para financiar directamente las obras y adquisiciones que dicha ley menciona.
2. La Ley 86 de 1989 por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, nada tiene que ver con el Banco de la República y mucho menos con las funciones de su Junta Directiva que es la materia de que trata el Capítulo en el que se incluyó el aparte cuestionado. Esta, anotan, conforme el artículo 372 Superior es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Así, pues, la disposición acusada, vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Nacional, puesto que trata una materia diferente a la naturaleza de la Ley 31 de 1992 y no guarda correspondencia alguna con el título de la misma.
3. De igual forma, aseveran, el párrafo en entredicho desconoce el artículo 287 de la Carta Política, que reconoce a las entidades territoriales completa autonomía para la gestión de sus intereses y les otorga derechos para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pues en el remoto caso en que los cargos anteriores no prosperen, ocurriría que la Junta Directiva del Banco de la República estaría reglando aspectos que son de estricta competencia de los Concejos Distritales y Municipales.
4. Por último, afirman, la autorización que da el párrafo acusado, no tiene ninguna relación con las atribuciones conferidas al Banco de la República para estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y, en general, la liquidez del mercado financiero.

#### IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista se recibió un escrito presentado por el Dr. Jorge Eduardo Chemas Jaramillo, en representación del municipio de Santiago de Cali, quien justifica la constitucionalidad de la norma acusada en los argumentos que a continuación se resumen:

Para el interviniante el parágrafo acusado guarda estrecha relación con el contenido de la Ley 31 de 1992, si se tiene en cuenta que las disposiciones a que alude (el literal b) del artículo 5o. de la Ley 86 de 1989 que a su vez se remite al artículo 4o. de la misma), se refieren a la capacidad de endeudamiento de la Nación conforme a las garantías que se otorguen.

Las normas pertenecientes de la Ley 86 de 1989 aunque, relacionadas con el transporte masivo de pasajeros, a su juicio, son de carácter económico y financiero en cuanto se dirigen inequívocamente a restringir a la Nación en sus operaciones de crédito.

En su opinión, la alusión que el cuestionado parágrafo del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 hace a la Ley 86 de 1989 tiene por fin exclusivo eliminar la garantía de la Nación, de modo que a partir de su entrada en vigencia, los municipios y el distrito pueden establecer la sobretasa a la gasolina motor, sin que esté destinada a ser objeto de pignoración en favor de la Nación.

A lo anterior agrega que al no estar exclusivamente supeditada la sobretasa a la gasolina a servir de garantía en favor de la Nación, los recursos por ella generados ya no tienen que ser manejados por el Banco de la República en una Cuenta Especial, lo cual, en su opinión, justifica la inclusión del parágrafo cuestionado en la Ley 31 de 1992.

Como razón que adicionalmente mostraría por qué el parágrafo está correctamente ubicado en la Ley 31 de 1991, el interviniante anota que este le otorga al Banco de la República precisas funciones como autoridad monetaria, cambiaria y de crédito.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 303, del veintiocho (28) de septiembre de 1993, envió a esta Corporación el concepto de rigor. En el solicita a esta

Corte declarar inexequible el fragmento acusado.

El Jefe del Ministerio Público comienza por revisar el trámite legislativo que en el Congreso de la República cumplió el proyecto que culminó con la expedición de la Ley 31 de 1992. Su análisis pormenorizado le permite establecer que su inclusión se produjo en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, por iniciativa del Representante Jairo Romero González, según proposición publicada en la Gaceta 221 del 16 de diciembre de 1992 que transcribe.

El contenido de la norma acusada, enfatiza el señor Procurador, es ajeno al resorte de una ley sobre el régimen legal del Banco de la República y particularmente lejano a las funciones de su Junta Directiva.

Por lo demás, expresa el señor Procurador, la exigencia de la unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Constitución Nacional es “asunto sustantivo que apunta a la sistematización racional de la actividad legislativa,” según lo demuestran los antecedentes de esta norma que se remontan al artículo 77 de la anterior Constitución, originario de la reforma constitucional de 1968, y lo corroboró la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde cuando a partir de 1980 decidió asumir esta clase de acusaciones.

Por lo demás, anota, la conexidad que se predica entre la materia del proyecto y su articulado no puede ser simplemente de carácter subjetivo, ya que éste debe guardar relación de carácter abstracto, o lo que es lo mismo, la materialidad de tal conexidad debe estar establecida. Con este criterio prohija varias jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia, las cuales cita para fundamentar su concepto. Igualmente cita apartes de la sentencia C-025 de 1993 en la que la Corte Constitucional estudió el tema.

Para concluir, el concepto del Ministerio Público desvirtúa las afirmaciones del interveniente, las que tilda de “construcciones extensivas que buscan, sin éxito, obviar el error del legislador.”

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### A. COMPETENCIA

En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es

competente para decidir definitivamente la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso.

#### B. LA TEMATICA CONSTITUCIONAL CONCERNIDA EN LOS CARGOS

La principal línea argumentativa de los demandantes discurre en torno a la ausencia de conexidad entre el parágrafo cuestionado y las materias de que trata la Ley No. 31 de 1992 en la que fué incorporado. Incluido en el capítulo atinente a las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, no guarda relación alguna con la temática desarrollada por dicha Ley.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional debe inicialmente ocuparse de examinar el trámite cumplido ante el Congreso de la República por el referido proyecto en lo concerniente al parágrafo acusado, para luego determinar si éste satisface o no la exigencia constitucional de unidad material exigida en todo precepto normativo respecto del estatuto del cual forma parte.

#### C. EL PROCESO DE FORMACION DEL ARTICULO 16 DE LEY 31 DE 1992.

Conforme al artículo 157 de la Constitución Nacional para que un proyecto de pueda convertirse en Ley de la República, deben cumplirse los siguientes requisitos:

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

En lo que hace a la ley a que pertenece la disposición acusada, tiénese lo siguiente:

1. El proyecto de ley fué publicado en la Gaceta del Congreso de fecha 10 de agosto de 1992 según consta en las pruebas allegadas al proceso.

2. Inició su trámite el 28 de julio en el Senado y lo prosiguió el 19 de noviembre de 1992 en la Cámara. Su estudio y discusión en primer debate correspondió a las Comisiones Terceras Constitucionales permanentes o de asuntos económicos en razón a su contenido normativo. El proceso cumplido fue el siguiente:

a) Senado de la República:

El 23 de septiembre de 1992, se recibió en la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente la ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 93/Senado con pliego de modificaciones. Dicha ponencia fué publicada en la Gaceta del Congreso No. 84 del 29 de Septiembre de 1992 en su fase inicial y en la Gaceta No. 115 del 21 de octubre de 1992 una vez aprobada por dicha comisión. (Fls. 144 y 126)

Los ponentes fueron los Senadores Fuad Char Abdala, Jorge Alberto Hernández Restrepo y Armando Echeverri Jiménez.

El proyecto de ley No. 93 Senado fué aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente en sesión de fecha 6 de octubre de 1992.

b) Cámara de Representantes:

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 174 del 24 de Noviembre de 1992 en su texto inicial, y en la Gaceta No. 185 del 2 de Diciembre de 1992, en su texto definitivo, luego de que fuera aprobado por dicha Comisión. (Fls. 118 y 103)

Este proyecto de ley, que en la Cámara se identificó con el No.134, fue aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente en sesión de fecha 26 de noviembre de 1992. Actuaron como Ponentes los Representantes Cesar Tulio Vergara, Helí Cala López y José Gentil Palacios.

3. El proyecto de ley a que pertenece el parágrafo sub-examine fue aprobado en el Senado en segundo debate en la sesión plenaria efectuada el día 27 de Octubre de 1992 con el voto favorable de 96 Senadores. En la Cámara el segundo debate tuvo lugar en la sesión

plenaria efectuada el 27 de Octubre de 1992 en el cual se aprobó con el voto favorable de 155 Representantes.

De lo anterior se infiere que, desde el punto de vista formal, en la formación del proyecto que se convirtió en la Ley 31 de 1992 se observó el procedimiento que para los de su clase estipula la Constitución Política.

Ahora bien, en lo que hace al parágrafo 3o. del actual artículo 16 de la citada ley, las pruebas allegadas a las presentes diligencias concernientes a los antecedentes legislativos sobre su proceso de formación, permiten establecer lo siguiente:

- La ponencia presentada a consideración de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República para primer debate no incluía el parágrafo 3o.; tampoco se aludió al mismo en el pliego de modificaciones presentado a esta Corporación Legislativa. En el debate llevado a cabo el 6 de octubre de 1992 se aprueba el proyecto en dicha Comisión sin que se hubiera incluido hasta el momento el parágrafo acusado.
- En la sesión de fecha 27 de octubre de 19921 en la que la plenaria del Senado aprobó el proyecto en segundo debate, tampoco se incluyo el parágrafo acusado.
- En la ponencia inicial presentada a la Comisión Tercera Constitucional Permanente para primer debate en la Cámara de Representantes no aparece incluido ni en dicho artículo ni en ninguna otra parte del texto del proyecto, el contenido que corresponde al actual parágrafo 3o. del artículo 16. Como puede constatarse en la publicación efectuada en la Gaceta del Congreso2, el texto del que se convirtiera en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 que enumeraba las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, fue aprobado por la Comisiion con dos párrafos cuyo contenido normativo difiere del que corresponde al parágrafo 3o. que se acusa.
- Empero, adviértese que en la sesión de fecha 10 de Diciembre de 19923, en la que se aprobó el referido proyecto de Ley en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se incluyó el parágrafo 3o. acusado, nunca antes propuesto ni discutido. Según consta en la Gaceta del Congreso4 allegada al proceso (Fl. 47), su autor fue el

Representante Jairo Romero González quien consignó su inclusión en la Proposición No. 113, la cual se aprobo por unanimidad el 10 de diciembre de 1992.

Con todo, dicho proceder no contraría la Carta Política como quiera que su artículo 160 permite a las Cámaras introducir durante el segundo debate las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesarias.

#### D. LA UNIDAD DE MATERIA

En la Carta de 1886 este principio se consagraba en el artículo 77 con idéntico contenido al previsto en el artículo 158 de la actual Constitución. Por su parte la previsión de que trata el actual artículo 169 se corresponde con el artículo 92 de la anterior Constitución. Todo ello consta en la publicación de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>5</sup>.

En la Carta de 1991 el tenor literal de dichas normas es el siguiente:

“ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”

“....

“ARTICULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido...”

Dicho principio ha sido desarrollado a nivel jurisprudencial tanto por la Corte Suprema de Justicia<sup>6</sup> como por esta Corporación.<sup>7</sup>

Así, la Corte Suprema de Justicia fue reiterativa en señalar que la exigencia prevista en el artículo 77 de la Constitución de 1886 se encaminaba a asegurar una sistematización racional de la tarea legislativa impidiendo que leyes que habían sido tramitadas con un objeto específico terminaran regulando temas o materias ajenas a su temática, como consecuencia de la inclusión sorpresiva de normas que no habían sufrido el trámite de todo

proyecto de ley.

Por su parte, la Corte Constitucional al prohijar la referida doctrina, además ha señalado que el principio de unidad de materia contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Igualmente, ha indicado que la seguridad jurídica que caracteriza al Estado social de derecho, reclama la vigencia de este principio.

Así, en sentencia C-025 de 1993, explicó la razón de ser de esta exigencia constitucional en los siguientes términos:

"...

41. La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento a las normas dictadas como quiera que solo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestiva de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.

42. La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia, la subsanación del efecto derivado de su cumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por lo tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexequibilidad de la ley.

43. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una

relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.

Anotáse que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.

...”

En cuanto al principio constitucional que obliga a que el título de una ley corresponda exactamente a su contenido, esta Corte ha puesto de presente que tal correspondencia no debe entenderse exegéticamente, puesto que es imposible que el epígrafe pueda dar noticia de todas las disposiciones que la integran. Por ello, ha sostenido que basta simplemente con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular. De ese modo, lo que interesa es que el título coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.

Precisado lo anterior, y entrando en concreto a examinar la acusación, juzga la Corporación que tienen razón los demandantes cuando afirman que el parágrafo acusado, nada tiene que ver con la naturaleza de la ley en que fué incorporada.

Ciertamente, entre las leyes 31 de 1992 y 86 de 1989 no hay nexo ontológico, temático o teleológico del cual pudieran derivar una articulación lógica que, desde el punto de vista de su contenido y materia, las dotara de la unidad requerida por el texto constitucional, según puede apreciarse en el siguiente análisis:

- **EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY 31 DE 1992**

Según obra en la exposición de motivos<sup>8</sup> relativa al proyecto de ley que culminó con la expedición de la ley 31 de 1992, entre otros, tuvo por objeto procurar el marco normativo resultante del ejercicio de las competencias de regulación normativa que la Constitución Política confirió al Congreso para expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República, con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (artículo 150 numeral 22 CP) como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, las que integran su

régimen legal y aquellas con sujeción a las cuales el Gobierno debe expedir sus estatutos (arts. 371 a 373 CP) y ejercer su inspección, vigilancia y control.

Por otra parte, dicha Ley también tuvo por objeto procurarle al Gobierno Nacional las normas legales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional que debe ejercer las funciones de regular el comercio exterior así como el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República (art. 150-19, literal b) CP)

Finalmente la ley en cuestión también obedeció a la realización del deber impuesto al Congreso por el artículo 51 Transitorio de la Constitución, conforme al cual debía, mediante ley, determinar las entidades a las cuales debían trasladarse los Fondos de Fomento que actualmente administra el Banco de la República.

En desarrollo de lo anterior el respectivo proyecto de ley fué presentado por el Gobierno el catorce (14) de enero de 1992. Sin embargo no alcanzó a ser tramitado en esa legislatura, razón por la que fué sometido nuevamente a consideración del Congreso de la República en la siguiente.

Es oportuno, además, recordar la situación existente bajo la Carta de 1886 y que fué claramente expresada en su exposición de motivos:

Antes de que fuera promulgada la Constitución de 1991, el Congreso de la República expidió la Ley 9a. de 1991 por la cual estableció las reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno regularía los cambios internacionales según lo previsto en los artículos 76 numeral 22 y 120 numeral 22 de la Carta de 1886. En esta ley se dispuso que el Gobierno ejercería las funciones de regulación cambiaria directamente o por conducto de la Junta Monetaria y del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES.

Cuando el Gobierno presentó el proyecto de ley sobre el Banco de la República, estimó que que la Ley 9a. de 1991, cumplía con los propósitos que la nueva Carta exigía para el ejercicio de las facultades ahora previstas en sus artículos 150-19-b), 371 y 372 referidos a la competencia del Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional y de la Junta Directiva de ese órgano, para regular los cambios internacionales respectivamente.

Se expresó allí mismo que, como consecuencia de ello, el proyecto inicial así como la ley 31 tal como fué aprobada, buscaban mantener vigente la Ley 9a. de 1991, haciendo una redistribución de competencias de regulación y de carácter administrativo entre el Gobierno y la Junta Directiva del Banco, para los efectos previstos en los artículos mencionados.

Hay que anotar que estos planteamientos fueron expresados y acogidos por esta Corporación<sup>9</sup> en reciente jurisprudencia al examinar el ejercicio de las funciones de regulación en materia de cambios internacionales por el Gobierno a través del CONPES.

En síntesis, de los antecedentes legislativos que obran en el expediente, así como del texto definitivo de la Ley 31 de 1992 que fué sancionado por el Gobierno, con miras a cumplir los mandatos de la Carta de 1991 su contenido normativo articuló y concretó los siguientes objetivos fundamentales:

Dotar al Banco de la República del carácter de órgano del Estado de primer rango es decir, constitucional, con una duración indeterminada así como desligarlo de la Rama Ejecutiva estableciéndose que no es un organismo de ésta perteneciente al sector central ni al descentralizado (i); conferirle autonomía administrativa, patrimonial y técnica para que sus funciones sean ejercidas únicamente de acuerdo a la Constitución y la Ley, por conducto de su Junta Directiva como autoridad crediticia, monetaria y cambiaria del Estado (ii); establecerle un régimen legal propio (iii); atribuirle como función principal al Banco la estabilidad monetaria (iv) y exigirle que coordine sus funciones con la política económica general contenida en el programa macro-económico que apruebe el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES.

Al regular normativamente las funciones a su cargo, se tiene en mente que objetivo primordial de dicho órgano es regular la circulación monetaria y la liquidez del mercado financiero así como velar por el normal funcionamiento de los medios de pago internos y externos y por la capacidad adquisitiva de la moneda.

Así, el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 confiere a la Junta Directiva del Banco de la República, entre otras, las siguientes funciones: señalar las condiciones financieras a las cuales deben sujetarse todas las entidades públicas (i); regular el crédito interbancario para atender requerimientos transitorios de liquidez de los establecimientos de crédito (ii); fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder

adquisitivo Constante -UPAC (iii); en materia cambiaria, disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario, como comprador o vendedor de divisas (iv); determinar de común acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la política de manejo de la tasa de cambio y ejercer las funciones de regulación cambiaria previstas en la Ley 9a. de 1991(v).

#### EL AMBITO NORMATIVO DE LA LEY 86 DE 1989:

Por su parte, en virtud de la Ley 86 de 1989 a cuyo artículo 5o. remite el parágrafo acusado, el legislador, en desarrollo de las competencias de regulación normativa por vía general de que goza en materia del servicio público de transporte, de acuerdo a lo preceptuado por los artículos de la Constitución Política en vigor, reguló aspectos atinentes al servicio público de transporte urbano masivo de pasajeros. Sobre algunos de ellos la Corporación ha hecho pronunciamientos en sentencias C-004 de 1993 (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

Los más destacados asuntos de que trata la referida Ley, son los siguientes: establecimiento de los principios generales aplicables a los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, como son los relativos a la definición de su cobertura, áreas de influencia y formas de financiación (i); determinación del marco legal dentro del cual los municipios podrán ejercer su potestad impositiva para establecer las sobretasas y contribuciones que sean necesarias para atender las erogaciones causadas por la construcción de tales sistemas de transporte masivo de pasajeros, en particular el del Valle de Aburrá (ii); determinación de las condiciones generales bajo las cuales la Nación podrá contratar u otorgar su garantía a los empréstitos externos que contraigan las entidades territoriales con miras a financiar uno de tales sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros.(art. 4o), como las aplicables en concreto al sistema del Valle de Aburrá (arts. 7o., 8o. y 9o.) (iii); apertura por la Tesorería General de la República de una cuenta de manejo para administrar las sumas que se recauden para la financiación de estos proyectos (iv).

En concreto el literal b) del artículo 5o. de la Ley 86 de 1989 a que alude el parágrafo 3o. del artículo 16 acusado y el encabezamiento de esta, dicen así:

"LEY 86 DE 1989

(Diciembre 29)

“Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

“...

ARTICULO 5o. Cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para:

“...

b) Cobrar una sobretasa al consumo de gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Concejo de Política Económica y Social - Conpes”.

Por su parte, el acusado parágrafo 3o. del artículo 16 de Ley 31 de 1992 y el encabezamiento de la misma preceptúan:

LEY 31 DE 1992

(Diciembre 29)

“El Congreso de Colombia,

DECRETA:

“por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco, y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.”

TITULO II

## Funciones del Banco y de su Junta Directiva

"..."

### CAPITULO V

#### Funciones de la Junta Directiva como autoridad

monetaria, crediticia y cambiaria

"Artículo 16. Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto la Junta Directiva podrá:

"..."

" Parágrafo 3o. Los distritos y municipios podrán hacer uso de las facultades previstas en el literal b) del artículo 5o. de la Ley 86 de 1989 para financiar directamente las obras y reglamentarán el recaudo de los recursos previstos en la citada ley y la fecha de inicio de su cobro".

En este caso, el legislador autoriza a los distritos y a los municipios a incrementar la sobretasa de la gasolina no solo para pignorar en favor de la Nación dichos recursos con miras a obtener que sirva de garante de los empréstitos contratados para financiar las erogaciones causadas por la construcción de un sistema de transporte masivo urbano de pasajeros -única destinación específica que, conforme al aludido artículo 5o. de la ley 86 de 1989 podía dárseles- sino para financiar las erogaciones que dichas obras involucren.

La actuación del legislador se explica pues, como esta Corporación ha tenido oportunidad de definirlo, en razón a que en la Carta de 1991 la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley, a pesar de haberse incrementado notablemente. En esas condiciones, el legislador continúa teniendo la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales el marco normativo para que éstas ejerzan su potestad impositiva. Es claro, pues, que el susodicho parágrafo adiciona el artículo 5o. de la ley 86 de 1989 en lo

atinente a la destinación para la cual el legislador autoriza a los municipios y distritos a ejercer su potestad impositiva, concretamente mediante el incremento de la sobretasa a la gasolina motor.

No cabe pues duda de que dicho parágrafo es concreción de las competencias constitucionales que en favor del legislador la Carta consagra en sus artículos 300-4 y 331-4, conforme a los cuales le corresponde establecer los parámetros a los cuales deben sujetarse las entidades territoriales al ejercer su facultad impositiva.

Por contraste y según ya quedó expuesto, los asuntos medulares que constituyen la materia de la Ley 31 de 1992 se orientan a dar desarrollo al Capítulo 6 sobre “La Banca Central” del Título XII de la Constitución Política que trata del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”. En esencia, ellos giran en torno a la finalidad de dotar al Banco de la República de un régimen legal propio que le permita desarrollar las funciones de regular la circulación monetaria y la liquidez del mercado financiero así como el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía velando por la estabilidad del valor de la moneda.

Mas protuberante aún resulta siendo la falta de relación temática, teleológica o sistemática entre el contenido del cuestionado parágrafo y el Capítulo 6o. de la Ley 31 de 1992 en el cual fue incluido, el cual asigna a la Junta Directiva del Banco de la República sus funciones. Además, tratándose de un parágrafo con mayor razón su contenido tenía que guardar la conexidad debida con la norma a la cual se subordina.

Por ello, en el análisis de este cargo, encuentra la Corte que hay una clara violación de la requerida unidad de materia que la Carta vigente exige respecto de todo precepto legal. Tratándose de un vicio insubsanable, por cuanto es de carácter sustancial, se impone declarar el parágrafo acusado contrario a sus mandatos y, en consecuencia, inexequible.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Parágrafo 3o. del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta del Congreso No. 185 , p. 3. Fl. 103.

2 Gacetas del Congreso No. 174 y 185

3 Gaceta del Congreso No. 216. Pág. 7 Folio 98

4 Gaceta del Congreso No. 221 del 16 de Diciembre de 1992

5 Gaceta Constitucional No. 131 del 11 de junio de 1991

7 Corte Constitucional -Sala Plena. Sentencia C-025 del 4 de febrero de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

8 Gaceta del Congreso No. 185. Diciembre 2 de 1992. Páginas 8 a 13

9 orte Constitucional Sala Plena. Sentencia C-455 del 13 de Octubre de 1993. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

10 Gaceta del Congreso No. 185 del 2 de diciembre de 1992 página 11