

Sentencia C-138/07

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance dado por la jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-
Concepto y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración/ PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE
IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE
IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Inclusión de artículo en plenaria del Senado

Referencia: expediente D-6384

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 85 de la Ley 964 de 2005, “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.”

Actor: ELSON RAFAEL RODRIGO RODRÍGUEZ BELTRÁN.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil siete (2007)

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán presentó demanda contra el artículo 85 de la Ley 964 de 2005, “por la cual

se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.”

Mediante auto del veinticinco (25) de julio de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; así mismo, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. Igualmente, invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.963 del ocho (8) de julio de 2005:

“LEY 964

por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

TITULO SEPTIMO

De las disposiciones finales

Artículo 85. (nuevo). El literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedará así:

“Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades. Esta misma facultad será ejercida por la Superintendencia de Valores respecto de las entidades sometidas a su inspección y vigilancia permanente.”

I. LA DEMANDA

El accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 85 de la Ley 964 de 2005 porque considera que en su expedición se violaron los artículos 149, 157, 158, 160, 161, 6 y 124 de la Constitución Política y los artículos 147 a 185 de la Ley 5 de 1992, en la medida que fue incorporado al texto de la ley por la Comisión de Conciliación, sin que previamente hubiera sido aprobado y votado en las comisiones constitucionales permanentes y en las plenarios de Senado y Cámara.

Señala que el artículo demandado no fue aprobado en primer debate en las comisiones terceras de Cámara y Senado, ni en segundo debate por las plenarios de dichas corporaciones, lo que desconoce el artículo 157 de la Constitución Política y el principio de consecutividad de la ley, además de lo dispuesto en el artículo 160 ibídem.

Sostiene que el artículo demandado sólo vino a ser incorporado a la ley por la comisión de conciliación, tal como consta en las Gacetas del Congreso Números 361, 362, 365, 428 y 476 de 2005. Que en las Gacetas 568, 689 y 797 de 2004 y 49 y 138 de 2005, en las que aparece el trámite surtido en las Comisiones Terceras Permanentes del Congreso y en las plenarios de Cámara y Senado, no hay constancia de la discusión del artículo acusado.

Señala que la Constitución Política prohíbe que en la conciliación de los proyectos de ley se introduzcan asuntos que no fueron estudiados en las comisiones constitucionales permanentes, pues “éstas constituyen el escenario de deliberación democrática necesario para que un proyecto de ley pueda ser estudiado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.”

Considera que, en esa medida, se desconocen los principios de: (i) identidad, porque no existe unidad entre el contenido normativo discutido en las comisiones permanentes y el artículo que fue incluido a última hora en la comisión de conciliación; y (ii) de unidad de materia, porque la Constitución exige que la ley sea resultado de un debate democrático abierto, que evita “la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas.” Advierte que la Constitución permite introducir modificaciones o adiciones a los proyectos de ley por parte de las plenarios de cada cámara “si y sólo sí, la materia o el asunto ha sido debatido y aprobado en primer debate, situación que no se presentó en el caso del artículo demandado.”

Cita apartes de la Sentencia C-501 de 2001 y afirma que las comisiones de conciliación sólo pueden actuar para solucionar discrepancias entre las Cámaras, sin que en ese momento estén habilitadas para adicionar artículos nuevos respecto de los cuales no se hayan cumplido los trámites constitucionales y se haya dado aplicación a los principios de consecutividad, identidad y unidad de materia. Que, por tanto, lo adecuado en el presente caso hubiera sido devolver el proyecto a las comisiones permanentes para que se estudiara y aprobara el artículo nuevo que pretendía incluir la Comisión de Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992.

Así, concluye que “la aprobación de la norma demandada por el Congreso de la República se efectuó por fuera de las condiciones constitucionales establecidas en los artículos 157, 158, 160, 161 de la C.P, por tanto carece de valor...”

1. Superintendencia Financiera

La Superintendencia Financiera interviene en el proceso a través de apoderado judicial, quien se opone a la demanda y solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada.

Afirma que el artículo demandado no es producto de la comisión de conciliación -como sostiene el actor-, sino que fue debatido e incorporado al proyecto de ley en la Plenaria del Senado del 8 de junio de 2005, como aparece en la Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio de 2005. Que lo anterior se ratifica con la Gaceta del Congreso No. 362 del 13 del mismo año, en la que se publica el texto definitivo del proyecto de Ley 234 de 2005 aprobado en la sesión plenaria del Senado del 8 de junio de 2005. Que, en consecuencia, los hechos en que se apoya la demanda no corresponden al trámite que tuvo la norma acusada.

Señala que el artículo 157 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 160, 178 y 180 de la Ley 5ª de 1992, no impiden que las plenarios introduzcan modificaciones o adiciones a los proyectos de ley, sin necesidad de que éstos regresen a las comisiones constitucionales permanentes, tal como ocurrió en el caso que se revisa. Que, además, la norma acusada tiene relación directa con lo discutido durante el trámite del proyecto de ley, pues se trata de un texto que hacía parte del literal c) del artículo 4 del proyecto inicial, que por claridad se amplió e independizó en un nuevo artículo.

Considera que sí era necesario y así se hizo, conformar una comisión de conciliación, en la medida que había diferencias en los textos aprobados en las plenarios de Senado y Cámara, lo cual se ajusta a la Constitución y a la Ley 5ª de 1992. Advierte que el texto adoptado por la comisión de conciliación fue aprobado por las Cámaras del Congreso, tal como aparece en las Gacetas 476 y 575 de 2005, “dando así cumplimiento a lo ordenado en el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992.”

A continuación indica que con el procedimiento antes descrito no se violó el principio de unidad de materia, pues el texto demandado guarda estrecha relación con el objetivo general de la ley, cuya unidad temática fue respetada. Cita las sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-675 de 1998, C-501 de 2001 y concluye con base en ellas que “es claro que únicamente aquellas disposiciones o apartes normativos respecto de los cuales no pueda determinarse en forma razonable y objetiva que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia que inspiró la iniciativa legislativa, deben rechazarse como inadmisibles si hacen parte integral del proyecto o, en su defecto, declararse inexecutable si ya se encuentran incorporados a la ley, lo cual no sucede en el caso bajo estudio, toda vez que el contenido de lo dispuesto en la norma demandada encaja dentro del sentido y objeto de la Ley 964 de 2005...”

Transcribe la intervención del Superintendente Bancario ante la plenaria del Senado, en la que se justificó la necesidad de adicionar el artículo 85 de la ley, y señala que la norma en cuestión sólo estaba encaminada a establecer de manera expresa las facultades de instrucción que en adelante tendría la Superintendencia de Valores, con sujeción a las leyes marco que regulan la materia, “en orden a adecuar su esquema de supervisión tradicional a un sistema de supervisión por riegos, impuesta por las directrices internacionales.”

Transcribe el literal c) del artículo 4 del proyecto inicialmente presentado y lo compara frente al artículo 85 que finalmente fue aprobado, para indicar que este último es una transformación del primero y que por ello tiene una relación directa con el núcleo temático de la ley.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso a través de apoderada judicial, quien se opone a la demanda y solicita que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada. Luego de transcribir su texto y repasar los cargos presentados por el actor, señala lo siguiente:

(i) El artículo 85 de la Ley 964 de 2005 fue debidamente incorporado al proyecto de ley durante su trámite en el Senado de la República. Contrario a lo afirmado por el actor, la norma acusada no es producto de la comisión de conciliación, sino de la plenaria del Senado, tal como aparece en la Gaceta No. 428 del 15 de julio de 2005 (página 41), en la cual se encuentra el Acta Plenaria 47 del 8 de junio de 2005. En esa medida, no se está ante la sustitución de la voluntad soberana por parte de las comisiones de conciliación, sino frente al ejercicio legítimo de la voluntad legislativa por parte de las plenarios del Congreso.

(ii) La inclusión del artículo demandado en la plenaria del Senado no vulneró el principio de unidad de materia. Hace referencia a los artículos 158 y 169 de la Constitución, así como a las Sentencias C-501 de 2001 y C-124 de 2006, con fundamento en lo cual afirma que lo que resulta esencial en este análisis es el núcleo temático de la ley y su conexidad con la norma demandada. Que, en el caso concreto, el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 se refiere a la facultad de instrucción de la Superintendencia Bancaria sobre las entidades vigiladas, lo cual guarda unidad temática e ideológica con el resto de la ley, en especial con los artículos 6, 22, 25, 26, 29, 30, 49 y 72 que “se refieren a las funciones de los órganos de inspección y

vigilancia que para ese momento tenían injerencia en los sectores financiero y bursátil. Cita la intervención del Superintendente Bancario en el debate llevado a cabo en la Plenaria del Senado y señala que el objeto de la norma acusada es evitar “el arbitraje regulatorio” en las facultades de las Superintendencias. Resalta que una de las preocupaciones más importantes de la Ley 964 de 2005 es la correcta gestión de los riesgos propios de la actividad de las instituciones vigiladas, para lo cual la norma acusada adicionó al antiguo literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero la expresión “así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la materia como deben administrar los riesgos implícitos de sus actividades.”

(iii) La inclusión del artículo demandado en la plenaria del Senado no vulneró la Ley 5ª de 1992. Cita la Sentencia C-376 de 2005 y concluye que “en el presente caso, la revisión del trámite surtido por el proyecto en la conciliación permite afirmar sin ambages que se dio cabal cumplimiento a lo exigido por el artículo 161 de la Constitución y demás normas aplicables. En efecto y tal como consta en la Gaceta 361 del lunes 13 de junio de 2005, la Comisión Accidental de Conciliación acogió en su totalidad el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República, incluyendo el artículo 85. El mismo texto fue incluido en la Gaceta No. 362 del lunes 13 de junio de 2005 y en la Gaceta No. 365 del martes 14 de junio de 2005 (...) Posteriormente, en fecha 15 de junio de 2005, tal y como consta en la Gaceta No. 476 del miércoles 3 de agosto de 2005, el informe de conciliación fue aprobado por la plenaria del Senado de la República y, en la misma fecha (15 de junio de 2005) fue aprobado en la sesión plenaria por la Cámara de Representantes. En síntesis, el trámite de conciliación, no sólo respecto del artículo 85 sino respecto del proyecto de ley en su conjunto, surtió con todos los elementos aplicables al mismo.”

(iv) Durante el trámite del proyecto de ley se respetó el artículo 160 de la Constitución Política. Considera que si bien el actor no explica la violación de este artículo de la Constitución, es evidente que los plazos previstos en él fueron cumplidos a cabalidad, tal como se desprende de las fechas de aprobación del proyecto de ley, tanto en comisiones permanentes como en las plenarios de Senado y Cámara.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El académico Ernesto Cavelier Franco interviene en nombre de la Academia Colombiana de

Jurisprudencia. Considera que la norma acusada cumplió el trámite previsto en la Constitución y, por tanto, debe ser declarado exequible.

Señala que el actor incurre en dos errores evidentes:

(i) el primero, relacionado con el momento en que el artículo 85 fue incluido en el proyecto de ley, en la medida que contrario a lo afirmado en la demanda, ello no ocurrió en la Comisión Accidental de Conciliación, sino en la Plenaria del Senado de la República en la sesión del 8 de junio de 2005 (Gaceta 362 de 2005), lo que posteriormente llevó a la aprobación del proyecto de Ley 234 de 2005-Senado y 33 de 2004-Cámara, según consta en la Gaceta del Congreso 428 de 2005;

(ii) el segundo, respecto de la interpretación del principio de identidad desarrollado por la Corte Constitucional, pues el actor lo relaciona con el hecho de que el proyecto de ley no puede sufrir modificaciones en su tránsito legislativo y que el artículo acusado no fue debatido y aprobado en los cuatro debates legislativos, especialmente los que deben surtirse en las comisiones constitucionales permanentes de cada Cámara. Que, “sin embargo, el principio de identidad flexible en realidad establece que las Plenarias y Comisiones pueden introducir las modificaciones que consideren necesarias a los proyectos de ley durante su trámite legislativo, siempre y cuando guarden relación con la materia que pretende regular el proyecto.”

Cita la sentencia C-453 de 2006 y advierte que la Corte Constitucional ha ratificado la facultad de modificación de los proyectos de ley, dentro de los principios de identidad y consecutividad, que “aplicados conjuntamente indican que los proyectos de ley deben surtir los cuatro debates de forma consecutiva, pero cada una de las modificaciones introducidas durante dichos debates, no debe repetir el trámite que ha ya recorrido el proyecto.” Que, en el caso concreto, el artículo demandado fue incluido en la Plenaria del Senado, no obstante lo cual el proyecto de ley en su conjunto surtió los cuatro debates previstos en la Constitución “respetando de tal forma el principio de consecutividad.” Y que, respecto del principio de identidad, el mismo se cumple totalmente pues el objeto de la Ley 964 de 2005 es señalar los parámetros a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, y el artículo 85 demandado se refiere, precisamente, a las funciones de instrucción que en dicha materia

tienen las Superintendencia Bancaria y de Valores, hoy Superintendencia Financiera, especialmente en materia de administración de riesgos y de cumplimiento de la normatividad aplicable a esas actividades. Que así, “la atribución contemplada para la Superintendencia Financiera en el artículo 85, no es otra cosa distinta que el desarrollo de los parámetros a los que ésta debe ceñirse en una de las materias en que interviene el Gobierno Nacional, lo cual forma una unidad innegable con la materia regulada por la Ley 964.”

Finalmente, indica que, en todo caso, así el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 hubiera sido incluido en el seno de la Comisión Accidental, ello no lo volvería inconstitucional, en la medida que “dichas comisiones pueden incluir las modificaciones y adiciones que consideren pertinentes, siempre que se observe el principio de identidad...”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4176 del 27 de septiembre de 2006, en el cual solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

Inicialmente aclara que al momento de expedirse la Ley 964 de 2005, aún existían las Superintendencias de Valores y Bancaria, no obstante lo cual fueron posteriormente unificadas mediante el Decreto 4327 de 2005, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 189 de la Constitución Política y en las leyes 790 de 2002, 4ª de 1992, 489 de 1998 y 964 de 2005.

A continuación se refiere al trámite de la Ley 964 de 2005 y lo describe de la siguiente manera:

En la Cámara de Representantes: (i) El proyecto de ley fue presentado en la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2004 y publicado en la Gaceta del Congreso número 387 del 23 de julio del mismo año, con lo cual se cumplió el requisito referente a su publicación previa a la discusión en la comisión respectiva; (ii) Dicho proyecto fue radicado con el número 33 de 2004 y en su texto no existía propuesta alguna con relación a la norma demandada; (iii) La ponencia para primer debate, junto con el pliego de modificaciones fue presentada en la Comisión Tercera de la Cámara el 28 de septiembre de 2004 y aparece publicada en la Gaceta del Congreso número 586 del 30 de septiembre de 2004; (iv) El proyecto, sin el artículo demandado, fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera

de la Cámara de Representantes el 12 de octubre de 2004, según consta en el Acta de Comisión No. 09 de 2004, publicada en la Gaceta del Congreso No. 769 de 2005, previamente a lo cual había sido anunciado en la sesión del 6 de octubre de 2004 - Acta No. 08 - Gaceta del Congreso 768 de 2005; (v) La ponencia para segundo debate junto con el pliego de modificaciones fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 797 del 9 de diciembre de 2004 y hasta ese momento tampoco se había incluido el artículo acusado. Según aparece en la Gaceta del Congreso No. 48 del 14 de febrero de 2005, la Secretaría General de la Cámara de Representantes anunció en la sesión del 7 de diciembre de 2004 la discusión del proyecto de ley en la sesión del 13 de diciembre del mismo año; (vi) De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 49 del 14 de febrero de 2005, el proyecto fue aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta de Plenaria No. 153 del 13 de diciembre de 2004. En el texto aprobado no figura el artículo demandado.

En el Senado de la República: (i) En la Comisión Tercera del Senado de la República la ponencia favorable y el texto respectivo fueron publicados en la Gaceta del Congreso No.261 del 16 de mayo de 2005; (ii) La Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, en sesión del 19 de mayo de 2005, aprobó en su primer debate el respectivo proyecto de ley (Acta No. 18 de 2005 - Gaceta del Congreso No. 294 del 26 de mayo de 2005), el cual había sido previamente anunciado en la sesión del 18 de mayo de 2005. Hasta ese momento, la norma demandada aún no había sido incluida en el proyecto de ley; (iii) Según lo anterior, se cumplió el término mínimo de quince (15) días que debe transcurrir entre la aprobación de un proyecto de ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, tal como está previsto en el artículo 160 de la Constitución Política; (iv) La ponencia para segundo debate fue presentada el 25 de mayo de 2005 y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 294 del mismo año, junto con el texto definitivo del proyecto de ley, "el cual no contiene el artículo acusado"; (v) El proyecto fue anunciado para segundo debate en la sesión ordinaria del 7 de junio de 2005, en la que se convoca a la Plenaria del Senado para la "próxima sesión" - Acta No.46 -Gaceta del Congreso No.400 del 24 de junio de 2005-; (vi) El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Sesión Plenaria del Senado de la República del 8 de junio de 2005 - Acta No. 47 - Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio de 2005; (vii) Durante este segundo debate en el Senado de la República intervino el Superintendente Bancario del momento, quien dio lectura "a un artículo nuevo, cuyo texto corresponde al artículo 85, acusado", el cual fue sometido a votación y aprobado (Gaceta del Congreso No.

428 de 2005); (viii) El texto definitivo del proyecto de ley aprobado en el Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 362 del 13 de junio de 2005.

En la Comisión Accidental de Conciliación: (i) La Comisión Accidental de Conciliación se conformó por las diferencias en los textos aprobados en Senado y Cámara; (ii) Según el Acta de Conciliación, la respectiva comisión acogió en su totalidad el texto aprobado por el Senado de la República, que incluye el artículo 85 demandado -Gaceta del Congreso No. 361 de 2005-; (iii) Según aparece en el Acta de Plenaria No. 51 -Gaceta del Congreso No.476 de 2005-, en la sesión ordinaria del Senado de la República del 15 de junio de 2005 se dio lectura al acta de conciliación y se aprobó en su integridad el texto aprobado por la respectiva comisión accidental; (iv) El acta de conciliación y el proyecto de ley conciliado habían sido previamente anunciados en la sesión del 14 de junio de 2005, tal como lo certifica la Secretaría General del Senado; (v) Según consta en el Acta de Plenaria No. 181 -Gaceta del Congreso No.575 de 2005, el 15 de junio de 2005 la Comisión Accidental de Conciliación sometió a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes el texto del proyecto de ley conciliado, el cual fue sometido a discusión y posteriormente aprobado. La consideración y aprobación del acta de conciliación había sido previamente anunciada en la sesión ordinaria del 14 de junio de 2005, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 180 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No.503 del 8 de agosto de 2005.

Luego de lo anterior, el Ministerio Público señala que el artículo 157 de la Constitución Política establece que todo proyecto de ley debe surtir cuatro debates, lo cual no significa que su contenido deba ser el mismo durante todo su trámite, pues ello desconocería el carácter democrático y discursivo del proceso de formación de la ley. Que, por tanto, en el tercer o cuarto debate se pueden introducir modificaciones, incluso si ello comprende artículos nuevos, caso en el cual será la respectiva comisión de conciliación la que acordará el texto definitivo que someterá a aprobación de las plenarios de Senado y Cámara (art.186 de la Ley 5 de 1992).

Indica que en ese sentido, cada cámara puede hacer modificaciones a lo que ha aprobado su homóloga, siempre que se respete el límite previsto en el artículo 158 de la Constitución, en cuanto a mantener la unidad de materia. Que, para ello, la Carta Política establece el principio de consecutividad, según el cual “el estudio realizado en el Congreso de la República con relación a la aprobación de las leyes, se hace sobre temas consecutivos, es

decir que a los proyectos se les puede ir introduciendo cambios a medida que avance su trámite en cada una de las cédulas (sic) legislativas, siempre y cuando estas reformas, que incluso pueden consistir en artículos nuevos, respeten la regla de la unidad de materia.”

A continuación cita apartes de la Sentencia C-208 de 2005, sobre los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad relativa en la discusión de los proyectos de ley, y afirma que los mismos se respetaron en el trámite dado a la disposición acusada.

Con base en lo anterior, considera que el artículo demandado “fue incluido y aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado de la República, lo cual significa que, en contra de lo afirmado por el demandante, tal precepto no fue incorporado por la Comisión Accidental de Conciliación, comisión que sí acogió en su totalidad el texto aprobado por la plenaria del Senado del cual formaba parte el artículo acusado.” A su juicio, la inclusión de un texto nuevo en segundo debate es una posibilidad que se deriva del artículo 160 de la Constitución , pues conforme lo ha aclarado la Corte, la exigencia de cuatro debates se predica del proyecto de ley en sí mismo y “no respecto de todos y cada uno de los artículos en particular.”

Que, a diferencia de la Constitución anterior, la Carta Política de 1991 se refiere a un principio de identidad flexible, según el cual la materia objeto de la ley debe ser la misma durante los cuatro debates legislativos, “lo cual no quiere decir que durante su curso tenga que mantenerse el texto literal de todos los preceptos que lo integran, pues se podrán introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que el legislador considere necesarias, aún bajo la forma de artículos nuevos (artículo 160 superior)..” Que, desde el anterior punto de vista, el trámite dado al artículo 85 de la Ley 964 de 2005 se ajusta al ordenamiento constitucional, pues a pesar de que fue incluido en segundo debate en la Plenaria del Senado, surtió el trámite correspondiente en la Comisión de Conciliación y fue aprobado posteriormente en las plenarios de ambas cámaras.

Advierte que el texto del artículo 85 acusado tiene un contenido similar al literal a) del artículo 6º de la Ley 964 de 2005 (originalmente artículo 5 del proyecto de ley), en cuanto a las funciones de instrucción de la Superintendencia de Valores, que con la norma atacada simplemente se extendieron a la Superintendencia Bancaria. Que, por tanto, la materia regulada en dicho artículo “nunca fue ajena al tema esencial de la Ley 964 de 2005”.

Se refiere luego al principio de unidad de materia y señala que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre las normas de una ley debe haber una relación razonable, que puede obedecer a una conexidad temática, causal, teleológica o sistemática. Que en el caso concreto de la norma atacada existe una relación temática, causal y teleológica, ya que la Ley 964 de 2005 tiene como finalidad dotar al mercado de valores de un marco jurídico claro para todos los participantes y para ello se establecen los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para intervenir las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores, “independientemente del sujeto que la realice y de la entidad gubernamental que la supervise”. Que, en ese sentido, la ley reguló los casos en que las entidades sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria podrían realizar operaciones de intermediación en el mercado de valores, por lo que era necesario que dicha entidad tuviera las mismas facultades de inspección que se le otorgaban a la Superintendencia de Valores (art. 6º), lo que acredita que la Plenaria del Senado incluyó una norma que consideró necesaria dentro del tema central de la ley.

Reitera que no se desconoció el artículo 161 de la Constitución Política, pues contrario a lo afirmado por el demandante, la norma acusada no fue producto de la Comisión de Conciliación, cuya función consistió en acoger el texto aprobado por la Plenaria del Senado y someterlo a aprobación de ambas cámaras, donde fue aprobado.

Finalmente, tampoco considera que se haya violado el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992, pues la norma acusada no corresponde a un tema nuevo y, en ese sentido, resulta aplicable el artículo 178 ibídem, que permite incluir adiciones por parte de las plenarios de ambas cámaras, sin necesidad de que el proyecto vuelva a las comisiones constitucionales permanentes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica demandada forma parte de una ley de la República.

Adicionalmente, la demanda fue presentada dentro del año siguiente a la fecha de la promulgación de la Ley 964 de 2005 en el Diario Oficial No. 45.963 del ocho (8) de julio de 2005, de manera que se cumple con el requisito exigido en el numeral 3º del Artículo 242 de la Constitución Política, en cuanto al término que se tiene para iniciar las acciones de inconstitucionalidad por vicios de trámite en el proceso de formación de la ley.

2. La materia sujeta a examen

El accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 85 de la Ley 964 de 2005 por vicios de forma en su aprobación, los cuales radica básicamente en que aquél no fue debatido y aprobado en las comisiones constitucionales permanentes ni en las plenarias de cada cámara, sino que fue incluido directamente como artículo nuevo por la Comisión de Conciliación, con lo que se habría omitido el trámite ordinario que debe tener toda ley. Para el actor, la Constitución no le permite a las comisiones accidentales de conciliación incluir artículos nuevos, salvo que se trate de una materia debatida y aprobada en primer debate, caso que, a su juicio, no se cumple con el artículo demandado. Por ello, considera que se desconocieron los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución y 147 a 185 de la Ley 5ª de 1992, así como los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad.

Por su parte, el Ministerio Público, la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Academia Colombiana de Jurisprudencia indican que el actor parte de un supuesto equivocado, pues la disposición acusada no fue incluida por la Comisión de Conciliación, sino que fue aprobada por la Plenaria del Senado en segundo debate, luego de lo cual se surtió el trámite previsto en la Constitución para la conciliación del proyecto de ley y su aprobación por las plenarias de Senado y Cámara. Indican que, adicionalmente, la norma acusada respeta los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad, pues las atribuciones que se conceden a las Superintendencias Bancaria y de Valores, responden a la necesidad de mantener la supervisión y vigilancia de las entidades que participan en el mercado de valores, lo que corresponde, precisamente, al objeto central de la Ley 964 de 2005.

En consecuencia, a la Corte le corresponde verificar en qué momento del debate parlamentario fue incluido el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 y si, con relación a ello, el Congreso respetó los principios de unidad de materia, consecutividad y, especialmente, de

identidad. Para el efecto, se estudiará previamente en qué consisten estos principios y la posibilidad de que los proyectos de ley puedan ser objeto de adiciones, modificaciones o supresiones por parte de las plenarias de las Cámaras y las condiciones que se deben cumplir en tales casos. Posteriormente, se revisará el trámite que tuvo el proyecto de ley y se resolverán los cargos presentados por el actor.

3. Los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad. Posibilidad de hacer modificaciones a los proyectos de ley por parte de las plenarias del Congreso.

De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Política “todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” (art. 158). Esto determina que la labor del legislador está regida por un principio de unidad de materia¹, en virtud del cual las diferentes disposiciones que integran una ley, deben tener necesariamente “una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma.”² Este principio opera como medio de tecnificación del proceso legislativo, para garantizar su transparencia y la legitimidad democrática y “evitar las incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida, inconsulta e incluso anónimas aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de su imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto.”³

Al respecto, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia como límite al ejercicio de la potestad legislativa, no limita la posibilidad de un debate democrático permanente a lo largo de la evolución del proyecto de ley⁴, por lo que “dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia” entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma⁵, es decir, cuando una determinada disposición constituye un elemento totalmente ajeno “que invade sin explicación el asunto específico de la regulación.”⁶

Por ello, el control de constitucionalidad de una norma por presunta violación del principio de unidad de materia debe respetar el margen de apreciación y configuración normativa del legislador frente a las materias reguladas, así como los principios democráticos y de conservación del derecho, de forma que “sólo procederá la declaración de inconstitucionalidad de una norma por violación del principio de unidad de materia, cuando

desde ningún punto de vista razonable pueda sostenerse que la materia de que trata la norma demandada se relaciona con la materia regulada por la ley a la cual pertenece.”⁷

Así mismo, la Corte ha precisado que el legislador también está limitado por un principio de identidad, es decir, por la necesidad de que el proyecto de ley sea el mismo a lo largo de su discusión en el Congreso y que, por tanto, las modificaciones introducidas por las plenarias correspondan a los asuntos debatidos en las comisiones constitucionales permanentes⁸. En tal sentido, esta Corporación ha reiterado que la Constitución de 1991 optó por un principio de identidad flexible, que no obliga al legislador a mantener el mismo texto del proyecto durante los cuatro debates previstos en la Constitución (art. 157), sino que lo habilita, bajo ciertas condiciones, para introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias (art. 160).⁹

En el caso específico de las reformas introducidas por las plenarias del Congreso, la Corte ha señalado que no se vulnera la Constitución, “siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida”, es decir, “si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley”¹⁰ (se subraya) Al respecto, esta Corporación ha dicho que no es asunto nuevo aquello que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto de ley¹¹ y que la novedad de un tema no se aprecia a la luz de un artículo específico, sino de todo el proyecto de ley en su conjunto.¹²

La razón de ser de esta facultad, ha dicho la Corte, tiene relación directa con la esencia misma del debate democrático y obedece “a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales”, así como “a la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa.”¹³

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado:

Precisamente, la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto de ley durante su trámite en el Congreso, justifica la función de la comisión de conciliación, encargada de unificar el texto sobre el cual existe discrepancia entre una y otra cámara, con el fin de someterlo nuevamente a la aprobación de sus plenarias (art. 161 C.P.) Y si la conciliación se

hace para unificar proyectos aprobados con contenidos distintos¹⁵, es claro que las comisiones accidentales creadas para ese fin, están habilitadas para hacer los ajustes necesarios al texto del proyecto de ley, aunque como ha dicho la Corte, solamente respecto de aquello que representa una discrepancia entre ambas cámaras¹⁶.

Igualmente, la Constitución establece un principio de consecutividad¹⁷, que determina que todo proyecto de ley debe tener cuatro debates consecutivos en el Congreso de la República (art. 157). Al respecto, esta Corporación ha indicado que dicho principio de consecutividad está referido al proyecto de ley en general y a los temas que forman parte del mismo y no a cada artículo en particular, ya que de lo contrario se impediría el trabajo eficiente del órgano legislativo y se dejarían sin efecto las normas de la misma Carta Política que permiten la introducción de modificaciones o adiciones por parte de las comisiones permanentes y las plenarias (art.160), así como aquéllas que se refieren a las funciones de las comisiones conciliadoras para la solución de las discrepancias que se presentan entre una y otra cámara. Así, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

“La Corte ha hecho ver que la facultad que otorgan a las plenarias los artículos 160 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y 160 de la Constitución hace que si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias. Este mecanismo es el previsto en el artículo 161 de la Carta, según el cual, cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas deben integrar comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considera negado el proyecto.”¹⁸

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, la Corte observa que aún cuando el demandante alude indistintamente a la violación de todos estos principios (unidad de materia, identidad y consecutividad), sus cargos están referidos en realidad y de manera principal al de identidad, en cuanto que, a su juicio, el artículo demandado regula un asunto no discutido por las comisiones permanentes y las plenarias del Congreso, de manera que

constituye un tema completamente nuevo que desconoce la identidad del proyecto de ley¹⁹. Derivado de lo anterior, se llegaría, según el actor, al desconocimiento del principio de consecutividad, en cuanto a que, por esa misma vía, el artículo demandado no habría tenido los cuatro debates exigidos por la Constitución.

Sobre este aspecto, cabe reiterar que “una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición.”²⁰ Por eso, la Corte ha dicho que a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, “es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.” ²¹

Con esta precisión, se revisarán entonces los cargos de la demanda.

4. La constitucionalidad de la disposición demandada.

4.1. Trámite legislativo del Artículo 85 de la Ley 964 de 2005. Su inclusión se hizo por la Plenaria del Senado de la República.

La Ley 964 de 2005 tuvo su origen en el Proyecto de Ley Número 33 de 2004 Cámara - 234 de 2005 Senado, publicado inicialmente en la Gaceta del Congreso No. 387 del 23 de Julio de 2004 (Cuaderno No. 4 de pruebas).

Tiene razón el demandante y en ello coinciden el Ministerio Público y los demás intervinientes, respecto a que el artículo 85 demandado no se encuentra incluido en el proyecto original ni en los textos aprobados por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes (Gaceta No. 769 de 2005- cuaderno 4º de pruebas), la Plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta No. 049 de 2005 - cuaderno 4º de pruebas) y la Comisión Tercera del Senado (Gaceta 294 de 2005 -cuaderno 2º de pruebas).

No obstante, la Corte observa que contrario a lo afirmado por el actor, el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 fue incluido y aprobado en la Plenaria del Senado de la República -antes de llegar a la Comisión de Conciliación-, a solicitud del Superintendente Bancario, según consta en el Acta de Plenaria No. 47 del miércoles 8 de junio de 2005, publicada en la Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio del mismo año. 22

A partir de ese momento, el proyecto de ley (incluido el artículo demandado) tuvo el siguiente trámite:

* El texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 362 del 13 de junio de 2005, página 11. (cuaderno 2º de pruebas)

* La Comisión Accidental de Conciliación acogió en su totalidad el texto aprobado por la Plenaria del Senado, según está publicado en la Gaceta del Congreso No. 361 del 13 de junio de 2005, página 1 (cuaderno 2º de pruebas)

* El acta de conciliación fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 365 del 14 de junio de 2005 (cuaderno No. 4º de pruebas).

* El texto conciliado fue sometido a consideración de las Plenarias del Senado (Gaceta No. 476 del 3 de agosto de 2005, página 9 -cuaderno 2º de pruebas) y de la Cámara de Representantes (Gaceta No. 575 del 2 de septiembre de 2005, página 12- cuaderno 4º de pruebas), quienes le impartieron su aprobación.

* Las anteriores decisiones estuvieron precedidas de los respectivos anuncios y se votaron con el quórum exigido para el efecto, según aparece en las Gacetas del Congreso antes citadas y en las certificaciones del Secretario General de la Cámara de Representantes y del

Senado (cuaderno 2 y 4 de pruebas).

Como se observa, la disposición acusada fue incorporada al proyecto de ley en el segundo debate del Senado, es decir, con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la Comisión Accidental, quien para la conciliación del proyecto y su aprobación posterior por las plenarias de Senado y Cámara, adoptó sin ninguna modificación el texto aprobado por el Senado.²³ Por tanto, como advierten los diversos intervinientes, se trata del ejercicio de la facultad constitucional de modificación y adición de los proyectos de ley por parte de las plenarias del Congreso (art.160 C.P.), frente a lo cual resultan infundadas las acusaciones de la demanda sobre la imposición de la voluntad de la Comisión Accidental de Conciliación y la suplantación de las funciones de las Comisiones Constitucionales Permanentes y de las Plenarias de Senado y Cámara.

4.2. El artículo demandado frente a los principios de identidad y consecutividad.

Como se señaló anteriormente, la constitucionalidad de las modificaciones o adiciones realizadas por las plenarias de Senado y Cámara a los proyectos de ley, está sujeta a la observancia de los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad. Para determinar si esa conformidad se da en el presente caso, especialmente con relación a los dos últimos principios, debe verificarse entonces si la disposición acusada²⁴ -que fue introducida por la Plenaria del Senado y posteriormente aprobada por las plenarias de ambas cámaras en la conciliación del proyecto-, forma parte o no de los temas revisados y discutidos por las comisiones constitucionales permanentes (identidad) y si, en esa medida, se respetaron los cuatro debates que exige la Constitución para la tramitación de los proyectos de ley (consecutividad).

Inicialmente se encuentra que por medio de la Ley 964 de 2005 “se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.”

Se observa luego que alrededor de ese encabezado se estructuran siete títulos organizados de la siguiente manera: I) De la intervención del Gobierno Nacional; II) De la supervisión del sistema integral de información del mercado de valores y de las contribuciones; III) Del sistema de compensación y liquidación de operaciones y del depósito de valores; IV) Del

funcionamiento ordenado del mercado; V) Del régimen de protección a los inversionistas; VI) De las infracciones y sanciones administrativas; VII) De las disposiciones finales.

Cabe señalar para efectos del presente caso, que el Título I (De la intervención del Gobierno Nacional) está integrado a su vez por tres capítulos que se refieren a temas centrales que fueron objeto de estudio por parte de las comisiones constitucionales permanentes y, posteriormente, por las plenarias del Congreso: CAPITULO PRIMERO. Objetivos y criterios de la intervención del Gobierno Nacional; CAPITULO SEGUNDO. Del concepto de valor y de las actividades del Mercado de Valores; CAPITULO TERCERO. Intervención en el mercado de valores.

Sobre estos temas, la exposición de motivos del proyecto de ley señala entre otros aspectos, que se hace necesario expedir una ley marco que determine la forma en que el Gobierno Nacional puede regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión del mercado de valores con el fin de permitir su desarrollo, de acuerdo con una adecuada prevención y manejo del riesgo, sobre bases sólidas de vigilancia y supervisión²⁵. Que, por ello, se incluye un capítulo especial de supervisión en cabeza de la Superintendencia de Valores, con la salvedad de que tratándose de entidades financieras que realicen operaciones en el mercado de valores, su vigilancia corresponderá a la Superintendencia Bancaria.²⁶

Con relación a este último aspecto, la exposición de motivos alude expresamente a la necesidad de eliminar el “arbitraje regulatorio” que puede surgir por la existencia de normatividades diferentes para quienes actúan en el mercado de valores, “lo que impedirá que entidades que realizan la misma actividad se encuentren sujetas a diferentes regulaciones dictadas por diversas instancias gubernamentales, con lo cual se permitirá que una misma actividad, independientemente del sujeto que la realice y de la entidad gubernamental que la supervise, se desarrolle bajo las mismas condiciones regulatorias, sin crear ventajas artificiales para determinados agentes, las cuales restringen innecesariamente la competencia, restándole eficacia al mercado.”²⁷ (se subraya)

En este sentido se observa que desde el articulado original del proyecto de ley hasta su texto definitivo, las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias del Congreso se ocuparon de estudiar lo relacionado con las actividades del mercado de valores realizadas por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria (art. 4), así como con

el fortalecimiento de las facultades de supervisión del mercado en todos su ámbitos (art. 5 y ss)²⁸ y con los objetivos de la intervención del Gobierno, entre los cuales estaba “9. Que se propenda porque en la regulación y la supervisión se eviten los arbitrajes regulatorios.” (art.1º) Así mismo, se encuentra que en el proyecto inicial ya aparece un artículo similar al demandado, que se refiere, precisamente, a la facultad de la Superintendencia de Valores de “Instruir a las instituciones sujetas a su inspección y vigilancia permanente acerca de la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad en el mercado de valores, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”.²⁹

La revisión y estudio de estas materias se repitió a lo largo de todo el debate legislativo. Así, por ejemplo, en la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se indica qué actividades se consideran de intermediación del mercado de valores y se menciona que es necesario modificar algunos artículos, con el fin de garantizar que “el Gobierno pueda regular íntegramente la actividad de administración de fondos, eliminando los arbitrajes regulatorios que actualmente existen entre las carteras administradas por entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores.” (Gaceta del Congreso No. 586 de 2004, p. 17)³⁰

Igualmente, en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se revisa la necesidad de prevenir los riesgos inherentes a la actividad de intermediación de valores, así como la importancia de regular a todos los participantes del mercado, y se reitera la necesidad de que dentro de los objetivos de la intervención esté “el evitar los arbitrajes regulatorios entre diversas entidades que realicen la misma actividad”, de manera que tanto el Gobierno Nacional, como las Superintendencias Bancaria y de Valores, procuren “uniformidad en la normativa que expidan dentro de sus respectivas competencias”. Para ello se propuso en ese momento (Plenaria de la Cámara) adicionar una frase al numeral 9 del artículo 1º del proyecto (en negrilla), que a la postre quedaría en el texto de la actual Ley 964 de 2005: “9. Que se propenda porque en la regulación y la supervisión se eviten arbitrajes regulatorios, procurando que exista uniformidad en las normas que se expidan”. (Gaceta del Congreso No. 797 de 2004, p. 9)

Nuevamente estas materias son tratadas en la Comisión Tercera Permanente del Senado de la República, donde se dijo: “Dado que los comisionistas e instituciones financieras operan en

el mismo escenario, no es deseable que estos dos tipos de organizaciones estén sujetos a estándares de disciplina distintos, pues el mercado puede migrar a quienes puedan en un momento ofrecer menores estándares de ejecución, revelación y cumplimiento de las operaciones. Por esto, el proyecto de ley asegura la eliminación de arbitraje en materia de disciplina, no sólo de los intermediarios grandes como los bancos, sino también de entidades que hoy son controladas, más no vigiladas como las mesas de dinero.”³¹ Más adelante se revisó la necesidad de evitar arbitrajes en los procedimientos administrativos que se adelanten ante las Superintendencias Bancaria y de Valores, con fundamento en lo cual también se propuso unificar el sistema de recursos en la vía gubernativa ante los organismos de supervisión.³²

Una vez más los temas referentes a la supervisión, manejo del riesgo y arbitraje de regulación aparecen en el segundo debate en la Plenaria del Senado, a partir, precisamente, de la norma demandada (Gaceta No.294 del 26 de mayo de 2005). Como lo advierten el Ministerio Público y los demás intervinientes, el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 fue incorporado en ese momento para reforzar las medidas tomadas contra el riesgo del arbitraje regulatorio entre las Superintendencias Bancaria y de Valores (que hasta ese momento aún existían), para lo cual se amplió en un nuevo artículo (art. 85), el alcance del literal a) del artículo 6º del proyecto de ley original (que en todo caso también se conservó):

Señor Presidente con su venia, señor Ponente, honorables Senadores, me permito leer un texto y después hacer una muy breve explicación de una adición al proyecto que actualmente se discute, es un artículo nuevo modificadorio del actual literal a) del numeral tercero del artículo 326 del Estatuto Orgánico, el proyecto dice así: Instruir, se refiere en general al marco de las funciones de la entidad supervisora, respecto de las órdenes que puede impartir a las entidades sujetas a supervisión, dice lo siguiente la propuesta:

“Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades. Esta misma facultad será ejercida por la superintendencia de valores respecto de las entidades sometidas a su inspección y vigilancia permanente”.

La justificación dice así:

Con el propósito de contemplar expresamente la facultad de la Superintendencia Bancaria, de impartir instrucciones en materia de administración de riesgos se sugiere adicionar un nuevo artículo, que adicione el literal que acabo de leer, en consecuencia con el fin de eliminar arbitrajes en las facultades de instrucción de las superintendencias bancaria y de valores en materia de riesgos, se sugiere hacer extensiva dicha facultad a la Superintendencia de Valores, por lo anterior la referencia que se hace en el literal c) del artículo 4º en cuanto a la facultad del Gobierno para regular el control y el manejo del riesgo debe ser eliminada.

La justificación honorables Senadores de la propuesta es doble: En primer lugar; prever de manera expresa la posibilidad de impartir instrucciones mediante actos administrativos de carácter general subordinados en todo caso a la ley y a los decretos que expida el Gobierno dentro del marco legal, referente a la intervención que aquí se regula, que a través de esas instrucciones de carácter general se puedan prever aspectos acordes con la forma contemporánea de ejercer la supervisión.

La supervisión actual debe complementar la supervisión tradicional de inspección del día a día de las operaciones de las entidades vigiladas de la verificación de los soportes, por ejemplo de su contabilidad hacia lo que se denomina en la terminología corriente en el sector, impuesta por las directrices internacionales por ejemplo el Comité de Basilea, supervisión por riesgos.

Se parte de la base de la imposibilidad de verificar una a una todas las operaciones que lleva a cabo una entidad vigilada y entonces es importante instruir sobre la forma de administrar los diversos riesgos a los que está sujeta una entidad, el ejemplo aunque no es el único, es el riesgo de crédito.

En el riesgo de crédito por ejemplo entonces se expiden circulares como la de la actual Superintendencia Bancaria en materia de sistemas de administración del riesgo de crédito, se asume que quienes controlan y dirigen la entidad sujeta a vigilancia tienen sistemas referentes a los diversos riesgos que afrontan, el riesgo de crédito, los riesgos de mercado, los riesgos de liquidez, los riesgos de operación y que ellos mismos contribuyen al proceso de una mejor gestión de la actividad a través de los procesos de control y esos procesos están

sujetos a un marco regulatorio que se quiere hacer extensivo también a la supervalores para que no haya diferencias en cuanto a los estándares de supervisión. Gracias ponente, gracias Presidente. Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Carlos Armando García Orjuela:

Yo tengo que decir que no conocía este artículo, pero lo comparto en su totalidad y por lo tanto le sugiero señor Presidente que pregunte a la plenaria, a la cual con todo respeto le solicito la aprobación de esta norma que expone el Superintendente para normalizarlas.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo nuevo leído por el señor Superintendente Bancario, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Y esta responde afirmativamente.”

Visto lo anterior, para la Corte es claro que la disposición acusada, además de respetar el principio de unidad de materia (pues tiene una relación causal, teleológica y temática con la materia desarrollada por la Ley 964 de 2005) 33, se ajusta también al principio de identidad, pues desarrolla temas que desde la presentación del proyecto de ley fueron tratados por las comisiones constitucionales permanentes, especialmente en lo referente a la prevención de los riesgos del mercado, la supervisión de quienes participan en él (incluso de las entidades financieras) y la adopción de medidas contra el arbitraje regulatorio, con el fin de que todos los intervinientes del mercado estén sujetos a las mismas reglas y facultades de regulación por parte del Estado, independientemente de que su vigilancia se encuentre en la Superintendencia Bancaria o de Valores, hoy unificadas en la Superintendencia Financiera.

Además, tal como lo advierten el Ministerio Público y varios de los intervinientes, el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 corresponde en esencia al literal a) del artículo 5º del proyecto original³⁴, al que se adicionaron dos elementos que fueron objeto de debate a lo largo de todo su paso por el Congreso: (i) la administración de los riesgos inherentes a las actividades de intermediación de valores y (ii) la sujeción de todos los agentes del mercado de valores a la misma normatividad, independientemente de la superintendencia que ejerciera su supervisión y vigilancia.

Así las cosas, los cargos basados en la violación del principio de identidad no están llamados a prosperar, pues es claro que el artículo demandado tiene relación directa con las diferentes materias que ya habían sido debatidas en las comisiones constitucionales permanentes de

una y otra cámara, de manera que su inclusión se hizo dentro de los límites previstos en la Constitución.

En el mismo sentido, la Corte encuentra que el Congreso de la República tampoco vulneró el principio de consecutividad, pues como ha quedado expuesto, el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 regula materias que fueron objeto de los cuatro debates exigidos por la Constitución para el trámite de los proyectos de ley.

Consecuencia de lo anterior, la Corte también concluye que no se desconocieron los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política ni de suyo los artículos 6 y 124 de la misma, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas que regulan su actividad, en cuanto la presunta violación de tales normas derivaba de los cargos que ya se han desvirtuado.

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,

R E S U E L V E:

Declarar exequible, por los cargos analizados, el artículo 85 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.”

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden verse las Sentencias C-1108 de 2001 MM.PP. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra y C-706 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Gálvis, entre otras.

2 Sentencia C-233 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

3 Sentencia C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Tafur Gálvis con relación a la declaratoria de inexecutable de la disposición acusada por la supuesta falta de tipificación y de proporcionalidad de las conductas que constituyen abuso en contra de los menores por parte de las autoridades de policía. Salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, porque a su juicio prevaleció la autoridad policial sobre los derechos de los menores.

4 Sentencia C-352 de 1998. MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

5 *Ibidem*.

6 Cfr. Sentencia C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Igualmente puede verse la Sentencia C-124 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

7 Sentencia C-475 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

8 “La jurisprudencia constitucional define el principio de identidad como la condición según la cual ‘para que un proyecto se convierta en ley de la república, es necesario que sea aprobado en cada uno de los debates (en nuestra Constitución son cuatro para el caso de las leyes), pero manteniendo siempre el mismo texto en el proyecto’. Por lo tanto, debe conservarse la coherencia interna del contenido del proyecto durante el transcurso del debate parlamentario, según las etapas contempladas en el artículo 157 C.P.” (Sentencia C-839 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, en cuanto a que en el caso concreto que se analizaba, los parlamentarios habían “eludido” el debate del proyecto de ley.)

9 Sobre el principio de identidad flexible puede verse la Sentencia C-731 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

10 Sentencia C-1488 de 2000. MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez. En ese sentido, el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992 establece que de acuerdo con el artículo 160, inciso 2º, de la Constitución Política, las modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, pueden resolverse “sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente”, salvo que “se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada en

Comisión, o se presentaren razones de conveniencia”.

11 Sentencia C-1092 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Gálvis. Salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, pues a su juicio con la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002, el Congreso violó el poder de reforma de la Constitución. Aclaración de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett respecto a que las modificaciones introducidas en el séptimo debate al numeral 3º del artículo 151 de la Constitución no eran esenciales y, por ello, no había sido afectado el principio de identidad.

12 Sentencia C-920 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de voto del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra.

13 Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Clara Inés Vargas Hernández , Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

14 Sentencia C-453 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 ARTÍCULO 186. COMISIONES ACCIDENTALES. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas. (Ley 5ª de 1992). “Dentro de este contexto, la competencia de la comisión accidental, es de conciliación entre textos divergentes, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ello se logran superar la divergencia. Sobre el particular, se ha dicho “...las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad...” (Sentencia C-282 de 1995)

16 “En cuanto a la labor de las comisiones accidentales es necesario tener en cuenta como ya lo ha señalado esta Corporación, siguiendo los textos constitucionales y legales, que ella se circunscribe al estudio de las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto. Así las cosas, se ha afirmado que si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones.” (Sentencia C-500 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Gálvis, salvamento parcial de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería con relación a los efectos de la sentencia).

17 Cfr. Sentencia C-839 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería.

18 Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Clara Inés Vargas Hernández , Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

19 Como ha explicado la Corte de manera reiterada (entre otras, las Sentencias C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Gálvis y C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil) el principio de unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos y aprobados en las comisiones constitucionales.

20 Sentencia C-1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

21 Sentencia C-352 de 1998, MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

22 Luego de que el Superintendente Bancario presentara a la Plenaria del Senado el nuevo artículo y justificara su inclusión, aparece el siguiente texto: “Recobra el uso de la palabra el honorable senador Carlos Armando García Orjuela: Yo tengo que decir que no conocía este artículo, pero lo comparto en su totalidad y por lo tanto le sugiero Señor Presidente que pregunte a la Plenaria, a la cual con todo respeto le solicito la aprobación de esta norma que expone el Superintendente para normalizarlas. La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el artículo nuevo leído por el señor Superintendente Bancario y cerrada su discusión pregunta ¿Adopta la Plenaria el artículo propuesto? Y ésta responde afirmativamente.” (pág.

41)

23 El artículo 85 del proyecto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado (Gaceta del Congreso No. 362 del 13 de junio de 2005), corresponde en su integridad al que aparece en el texto aprobado por la Comisión Accidental de Conciliación (Gaceta del Congreso No. 361 del 13 de junio de 2005) y al aprobado posteriormente por las Plenarias de Senado y Cámara.

25 Gaceta del Congreso No. 387 del 23 de Julio de 2004 -Cuaderno No. 4 de pruebas, página 30.

26 Ibídem. p.32 y 33

27 Ibídem, p. 32.

28 En el texto definitivo corresponde al artículo 6º.

29 Literal a) del artículo 5º. Posteriormente pasará a ser el literal a) del artículo 6º.

30 Mas adelante se indica. "En la medida que en la actualidad, agentes diferentes a las sociedades comisionistas de bolsa realizan actividades de intermediación de valores, el proyecto de ley amplia el ámbito de la autorregulación, imponiendo la obligación de autorregularse a todas las personas que realicen dichas actividades, eliminando el arbitraje regulatorio existente y permitiendo que esta función abarque a todos quienes realicen este tipo de actividades, independientemente de su naturaleza." (p.20)

31 Ponencia para Segundo Debate. Gaceta del Congreso No. 261 de 2005, p. 17.

32 Ibídem, p.19.

33 Sentencia C-124 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Gálvis. En esa oportunidad se identificaron los ejes temáticos de la ley para revisar un cargo por violación del principio de unidad de materia respecto del artículo 82.

34 Que finalmente se mantuvo y quedó numerado como artículo 6º, así: "a.) Instruir a las instituciones sujetas a su inspección y vigilancia permanente o control acerca de la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad en el mercado de valores,

fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”. La norma demandada, básicamente contiene una frase adicional (“así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades”) y extiende esa facultad a la Superintendencia Bancaria.