

C-205-93

{p}

Sentencia No. C-205/93

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Las disposiciones a las que se refiere esta demanda ya fueron objeto de estudio y decisión en materia de constitucionalidad, tal como consta en Sentencia No. C-149 del 22 de abril de 1993 de esta Corporación. Así las cosas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 243 de la Carta, al respecto existe un fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, motivo suficiente para que esta Corte se abstenga de proferir nuevo pronunciamiento y ordene estar a lo ya decidido.

-Sala Plena-

Ref.: D-209

Bonos para el Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI).

Actor: VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad incoada por el ciudadano VLADIMIRO NARANJO MESA contra los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 6a de 1992.

I. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

“LEY 06 DE 1992

(Junio 30)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

“ARTICULO 16.- Facultad para emitir los Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI). Autorízase al Gobierno Nacional para emitir títulos de deuda pública interna hasta por una cuantía de doscientos setenta mil millones de pesos (\$270.000.000.000), denominados “Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI)”.

Los recursos de la emisión de los Bonos de que trata la presente autorización, se destinarán a financiar gastos generales y de inversión de la Nación, cuyo objetivo sea la seguridad nacional, los programas re inserción para la paz, y otros objetivos que se enmarquen dentro de la política económica del país.

Para la emisión de los “BDSI” que por la presente ley se autoriza sólo se requerirá:

A. Concepto de la Junta Directiva del Banco de la República, sobre las características de la emisión y sus condiciones financieras.

B. Decreto que autorice la emisión y fije sus características financieras y de colocación.

ARTICULO 17.- Inversión forzosa en Bonos durante 1992. “Las personas jurídicas, y las personas naturales que en el año de 1991 hubieren obtenido ingresos superiores a siete millones de pesos (\$7.000.000) o su patrimonio bruto a 31 de diciembre del mismo año hubiere sido superior a treinta millones de pesos (\$30.000.000), deberán efectuar durante el segundo semestre de 1992, una inversión forzosa en ‘Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI)’”.

Para el único efecto de determinar el monto de la inversión forzosa, los obligados a

efectuarla aplicarán el veinticinco por ciento (25%) al impuesto de renta, que debieron determinarse en la declaración de renta y complementarios que estaban obligados a presentar durante el año 1992.

Los “Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI)”, se redimirán por su valor con el pago de impuestos, retenciones, sanciones y anticipos durante el año 1998.

La suscripción de dichos Bonos se realizará en la forma y dentro de los plazos que señale el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO PRIMERO. No estarán obligados a efectuar la inversión forzosa establecida en este artículo, los asalariados y los trabajadores independientes, cuyos ingresos brutos obtenidos en 1991 provengan por lo menos en un ochenta por ciento (80%) de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, o en honorarios, comisiones o servicios, respectivamente, que no sean responsables del impuesto sobre las ventas y que cumplan las siguientes condiciones adicionales:

1. Que el total de sus ingresos brutos en 1991 hubieren sido iguales o inferiores a veintiún millones de pesos (\$21.000.000), y
2. Que su patrimonio bruto a 31 de diciembre del mismo año no hubiere sido superior a treinta millones de pesos (\$30.000.000).

PARAGRAFO SEGUNDO. Si la autorización de que trata el artículo 16 no fuere suficiente para cubrir la inversión forzosa establecida en este artículo, ésta podrá cumplirse en Títulos de Tesorería, TES, de que hablan los artículos 4º y 6º de la Ley 51 de 1990, que se emitirán y colocarán en las mismas condiciones que los “Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI)”.

“PARAGRAFO TERCERO. Los Títulos de Tesorería, TES, no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República sus intereses se atenderán con cargo al presupuesto nacional, podrán ser administrados directamente por la Nación y su emisión sólo requerirá las condiciones señaladas en el artículo anterior”.

ARTICULO 18. Normas de control. A las contribuciones especiales y a la inversión forzosa, establecidas en este Capítulo, le son aplicables, en lo pertinente, las normas que regulan los

procesos de determinación, discusión, cobro y sanciones contempladas en el Estatuto Tributario y su control estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales”.

II. LA DEMANDA

El actor estima que los preceptos transcritos violan los artículos 150, numerales 9 y 12, y 158 de la Constitución Política, con base en los siguientes planteamientos:

- Los Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI) no tienen el carácter de impuesto, sino que constituyen un empréstito forzoso en favor del Estado y a cargo de aquellos contribuyentes que declararon haber obtenido determinadas rentas durante el año gravable de 1991.

Los impuestos son cargas que pesan sobre los ciudadanos o sobre algunos de éstos, de manera obligatoria, cuyo fin es el sostenimiento del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 95, numeral 9º de la Constitución y que ingresan como activos al patrimonio de éste. Los empréstitos, en cambio, ingresan al patrimonio estatal como un pasivo, que forma parte de la deuda pública.

Así, pues, los impuestos y los empréstitos tienen diversa naturaleza y están tratados en la Carta por separado en forma diferente. Por ello, el Congreso tiene facultades para decretar impuestos o contribuciones de conformidad con lo establecido en el ordinal 12 del artículo 150 de la Constitución, mientras que los empréstitos se regulan en el numeral 9º del artículo 150, mediante el cual se faculta al Congreso para autorizar al Gobierno la negociación de éstos.

Con base en lo anterior, anota el demandante, el Congreso ha debido facultar al Gobierno para negociar la colocación de los bonos, pero no ordenar su suscripción de manera obligatoria por parte determinados contribuyentes.

- Afirma que el contrato de empréstito debe reunir los cuatro elementos esenciales de toda convención: capacidad, consentimiento, objeto y causa lícitos. Así, pues, al ordenar el legislador la obligatoria suscripción de los bonos, eliminó el consentimiento como elemento

esencial de la negociación del empréstito, lo que constituye una flagrante violación del artículo 150 de la Carta, ya que aquel se negocia, no se impone.

En este orden de ideas, dice el actor: “Las normas acusadas ordenan el empréstito como si fuera un impuesto, con violación del numeral 12 del artículo 150, y eliminan el elemento de negociación que debe acompañar a la contratación de todo empréstito, con violación del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Nacional”.

-El demandante alude además a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró exequible el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 50 de 1984, por medio de la cual se ordenaba una inversión forzosa en bonos destinados al financiamiento presupuestal. Al respecto considera que dicha providencia “no hace tránsito a cosa juzgada sobre el punto, dado que la Corte Constitucional tiene plena autoridad para juzgar cualquier ley anterior o posterior a la vigencia de la nueva Carta” y que, dicha providencia no tiene valor doctrinario, por cuanto la ley se demandó como violatoria de los artículos 26 y 30 de la Constitución de 1886, sin que se hubiera confrontado con el precepto contenido en el artículo 76 numeral 11 eiusdem.

- El actor formula otro cargo de inconstitucionalidad en relación con el artículo 150 de la Carta, que exige que toda ley se refiera a un mismo tema.

Afirma que, en vista de que son por naturaleza y por mandato constitucional conceptos distintos las contribuciones o impuestos y los empréstitos, no podía el Congreso modificar el proyecto original del Gobierno -que versaba en forma coherente y sistemática sobre impuestos- en el sentido de incluir los artículos concernientes a empréstitos.

III. DEFENSA DEL MINISTRO DE HACIENDA EN RELACION CON LOS PRECEPTOS ACUSADOS

El Ministro de Hacienda, a través de apoderado, defendió la exequibilidad de las normas acusadas, mediante escrito presentado dentro del término señalado para la fijación en lista de las disposiciones en referencia, previsto en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991.

La defensa formulada se circunscribe a los siguientes argumentos:

- Los empréstitos pueden ser forzosos, sin que ello implique la pérdida de su naturaleza, pues a lo largo de la historia los gobiernos han hecho uso de esta figura como otra fuente de financiación.

El profesor Duverger define los empréstitos obligatorios como aquellos que se encuentran en un punto intermedio entre el empréstito propiamente dicho y el impuesto. Son una especie de impuesto extraordinario, pero las cantidades pagadas de esta forma al Estado son, a diferencia del impuesto, reembolsables.

- Asimismo afirma, en relación con el concepto rendido por el Procurador General del 26 de octubre de 1992 en el que solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable de los cánones ahora estudiados, y que toma como base lo dicho por el doctor Esteban Jaramillo, que este tratadista no se refiere al tema de constitucionalidad de los empréstitos forzosos y que se limita a precisar su inconveniencia en virtud de razones financieras y presupuestales.

- Sobre el posible vicio de inconstitucionalidad originado en la extralimitación del Congreso al modificar el proyecto original presentado por el Gobierno, en el escrito de defensa se anota que el Congreso no tiene límites en su competencia para hacer las leyes, ya que si éste puede autorizar al Gobierno para negociar empréstitos, puede también facultarlo para ordenar la suscripción de empréstitos forzosos.

Y agrega: "Además de su cláusula general de competencia, el Congreso dispone de normas específicas que lo facultan para tomar esta clase de acción" que encuentra sustento en los artículos 95, ordinal 9, 150, ordinal 21 y 334.

Más adelante anota: "Debe afirmarse que el Congreso, al aprobar la Ley 6a de 1992, no estableció, en sus artículos 16, 17 y 18, un empréstito en los términos del artículo 150 ordinal 9 constitucional. La emisión de títulos de deuda pública para su suscripción forzosa tiene un sustento constitucional diverso -como ya vimos- y no es susceptible de negociación pues es esencial a ésta su determinación gubernamental, tal y como lo previó la propia ley. La ley puede intervenir en la utilización de los bienes de los particulares. En uso de esta potestad puede limitar, temporalmente, la capacidad de ciertas personas para utilizar sus activos, de manera precisa, en cuanto a sus fines y alcances". Y afirma que así lo entendió la Corte Suprema en sentencia del 19 de septiembre de 1985, al fallar sobre la constitucionalidad de la Ley 50 de 1984 en la que se establecía una inversión forzosa en bonos de financiamiento presupuestal, en la cual se dijo que se estaba haciendo uso de una medida de intervención económica, con propósitos de interés general y que no se trataba de una imposición

tributaria.

En lo referente a la introducción por parte del Congreso de los artículos impugnados en el proyecto gubernamental, la defensa estima que el artículo 154 constitucional al preceptuar acerca de modificaciones, está señalando un derrotero dentro del trámite legislativo que no pretende segar la competencia atribuida al Congreso. Por si fuera poco, debe tenerse en cuenta que de conformidad con la ley, las enmiendas o proyectos de ley que impliquen modificación en el gasto público requieren el visto de bueno del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el cual puede operar de manera tácita, como ocurrió en el presente caso. Posteriormente el Presidente de la República sancionó el proyecto en cuestión.

Se concluye diciendo que el procedimiento legislativo no padece de ningún vicio formal, ya que se cumplieron cabalmente todos los requisitos constitucionales.

IV CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio número 137, recibido en la Secretaría de esta Corporación el día once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), el Procurador General de la Nación rindió su concepto en virtud del cual solicitó la declaratoria de inexecutable de los preceptos acusados, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- En relación con la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual se declaró executable el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 50 de 1984, en el que se establecía una inversión forzosa en Bonos de Financiamiento Presupuestal, dice el Procurador, no es una jurisprudencia que deba tenerse en cuenta como criterio determinante en el presente asunto, pues la aludida Corporación solo confrontó la disposición acusada con los preceptos constitucionales que el actor de aquella demanda presentó como infringidos: artículos 26 y 30 de la C.N.

- Sobre la naturaleza de los Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna, estima que son títulos de deuda pública interna para financiar gastos generales y de inversión de la Nación, cuyo objetivo sea la seguridad nacional, los programas de reinserción para la paz y otros objetivos que se deberán enmarcar dentro de la política económica del Estado. Y que, no constituyen inversión en estricto sentido, pues es inherente a toda inversión el carácter rentable de la actividad que se califique como tal. Por ello no es posible hablar de una

inversión stricto sensu cuando el Gobierno ordena que los títulos se rediman por su valor nominal.

Además, los bonos no son impuestos, ya que mientras éstos ingresan al patrimonio estatal como activos, aquellos generan pasivos para el Estado.

Afirma que se está en presencia de una figura atípica, como lo es un empréstito forzoso, en el que no se tiene en cuenta la voluntad del prestamista.

Y concluye diciendo: “Si ello es así, que los Bonos que se ordenaron emitir constituyen una deuda pública a cargo del Estado, proveniente de un contrato de empréstito, el Congreso ha debido autorizar al Gobierno atendiendo las voces del artículo 150-9 de la Constitución Nacional, para negociar la colocación de los Bonos y no ordenar como lo hizo, su suscripción obligatoria a determinados contribuyentes. Si el empréstito es un contrato en donde concurren los elementos propios de esta figura como son, la capacidad, el consentimiento y la causa y objeto lícitos, olvidó el Legislador el consentimiento como elemento esencial de la negociación del empréstito con clara violación del artículo 150-9.

El Congreso podía autorizar al Gobierno para negociar un empréstito, mas no para imponerlo, significando aquello que podía recibir y hacer ofertas financieras y discutir ampliamente con el prestamista el monto, plazo e intereses del empréstito, o proponer a los particulares la suscripción de Bonos que con posterioridad fueran colocados en manos de inversionistas que quisieran aceptar suscribirlos”.

V CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Por tratarse de artículos pertenecientes a una ley de la República, la Corte Constitucional es el tribunal competente para resolver en definitiva acerca de la demanda instaurada (artículo 241-4 de la Constitución Política).

2. Cosa juzgada

Las disposiciones a las que se refiere esta demanda ya fueron objeto de estudio y decisión en materia de constitucionalidad, tal como consta en Sentencia No. C-149 del 22 de abril de

1993 de esta Corporación. Así las cosas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 243 de la Carta, al respecto existe un fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, motivo suficiente para que esta Corte se abstenga de proferir nuevo pronunciamiento y ordene estar a lo ya decidido.

V. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República -Sala Plena-, oído el concepto del Procurador General de la Nación y administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Respecto de las normas demandadas, estése a lo resuelto por esta Corporación en Sentencia No. C-149 del 22 de abril de 1993.

Cópiese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME VIDAL PERDOMO

Conjuez

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General