

Sentencia C-263/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6952

Demandante: Alexandra Baquero Neira

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 de la Ley 998 de 2005, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006."

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil ocho (2008)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Alexandra Baquero Neira demandó el artículo 62 de la Ley 998 de 2005, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006".

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

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

“Ley 998 de 2005

“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006

“(…)

“ARTÍCULO 62. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entregará en comodato al Municipio de Buenaventura, por el término de cinco (5) años prorrogables, el inmueble de la Nación ubicado donde funcionó la Zona Franca de la Ciudad de Buenaventura para que a través de su explotación comercial efectúe el pago de los pasivos contemplados en el acuerdo de reestructuración suscrito dentro del contexto de la Ley 550 de 1999, y se efectúen programas de inversión social. Derógase el artículo 18 de la Ley 710 de 2001.

“PARÁGRAFO 1. El inmueble de que trata la presente ley se destinará exclusivamente a actividades económicas relacionadas con la expansión portuaria, el desarrollo logístico y la exportación de bienes o servicios en la ciudad de Buenaventura. En caso de incumplimiento, el Municipio de Buenaventura no podrá excusarse de restituir el lote reteniéndolo para seguridad de lo que le deba la Nación.

“PARÁGRAFO 2. En caso de contravención, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo exigirá al Municipio la reparación de todo perjuicio y la restitución inmediata, aún cuando para la restitución no se haya cumplido el plazo. Los impuestos, contribuciones y tasas del orden municipal, departamental o nacional, incluido el impuesto predial unificado, se cancelarán por parte del municipio con cargo a las rentas que se originen de la explotación comercial del inmueble en mención.”

III. LA DEMANDA

La demandante manifiesta que la norma acusada vulnera los artículos 1, 3, 4, 58, 158, 169 y

287 de la Constitución Política.

En primer lugar, la actora hace un relato de los antecedentes de la norma acusada y se refiere a las consecuencias legales que se derivan de esos antecedentes. Así, transcribe un aparte del artículo 18 de la ley 710 de 2001, mediante el cual el Congreso de la República autorizó “a la Nación - Ministerio de Comercio Exterior, para constituir un patrimonio autónomo con el inmueble de su propiedad, ubicado en el municipio de Buenaventura, en donde funcionó la extinta zona franca, cedido gratuitamente a la Nación por este en el año 1984, con el objeto de pagar con el producto de su venta total o parcial, los pasivos del municipio de Buenaventura, contemplados en el Acuerdo de Reestructuración de que trata la Ley 550 de 1999...”¹

Manifiesta que, de conformidad con la autorización impartida, la Nación - Ministerio del Comercio Exterior constituyó un patrimonio autónomo con el predio donde funcionaba la antigua Zona Franca de Buenaventura, inmueble que en ese momento era de su propiedad. Dice que la constitución del patrimonio autónomo se efectuó mediante un contrato de fiducia mercantil irrevocable celebrado con FIDUCOLDEX, a través de la Escritura Pública 1612 de 2001, aclarada mediante Escritura 256 de 2006, ambas otorgadas ante la Notaría Segunda de Buenaventura e inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

Sostiene que, dado que la autorización concedida mediante el artículo 18 de la ley 710 de 2001 se ejerció mediante el contrato indicado de fiducia mercantil, se agotó el objeto de la norma, razón por la cual ya no podía ser materia de derogatoria formal. Al respecto afirma: “El caso que aquí se analiza resulta exactamente igual al que se presentaría en el evento en que una determinada ley autorice de manera expresa al Gobierno Nacional para construir una obra, para realizar un festejo, para comprometer y gastar una partida presupuestal o, incluso, para celebrar un contrato, y que después de que con base en esa autorización se hubiere construido la obra, realizado el festejo, comprometido y pagado la partida presupuestal o celebrado el contrato, se disponga entonces la derogatoria formal de esa ley de autorización.”

A continuación, la demanda se ocupa de describir los efectos que le han otorgado la ley y la jurisprudencia tanto al contrato de fiducia mercantil como al contrato de fiducia pública. En relación con el contrato de fiducia mercantil expresa que él comporta la transferencia del

derecho real de dominio sobre los bienes correspondientes.

Con base en lo anterior concluye:

“De lo expuesto se infiere (...) que el efecto jurídico principal que se deriva del contrato de fiducia mercantil – como el que celebraron LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR y FIDUCOLDEX, respecto del inmueble donde funcionó la antigua Zona Franca de Buenaventura – consistió en la enajenación o transferencia de los bienes fideicomitidos con los cuales se generó un verdadero patrimonio autónomo.

“Así, pues, en la medida en que el aludido contrato de fiducia mercantil (...) dio lugar a la conformación de un patrimonio autónomo, para cuyo efecto se contó con la autorización previa y expresa de la Ley 710 (artículo 18), fuerza concluir que con la celebración de dicho contrato (...) efectivamente se produjo la enajenación del inmueble mencionado.

“Y ocurre, además, que las estipulaciones que a favor del Municipio de Buenaventura pactaron LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR y FIDUCOLDEX, en el sentido de determinar que el patrimonio autónomo se constituyó con el fin de que la fiduciaria proceda a la venta del inmueble y aplique a los pasivos de Buenaventura los dineros que obtenga por esta venta, son estipulaciones contractuales vinculantes que, además, fueron expresamente aceptadas por dicho Municipio.

“En consecuencia, el negocio jurídico mediante el cual se convino y se aseguró que los recursos que se obtuviesen por la venta del predio (...) estuvieran destinados a cubrir los pasivos del Municipio de Buenaventura y, por ende, a fortalecer las finanzas de dicha entidad territorial, negocio jurídico inicialmente celebrado entre LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR y FIDUCOLDEX, lo cual de por sí habilitó a dicho Municipio en calidad de beneficiario como la única persona facultada para demandar lo estipulado a su favor, en realidad se convirtió en un negocio jurídico irrevocable por causa de la aceptación expresa que en relación con tales estipulaciones manifestó el Municipio de Buenaventura, de conformidad con los dictados del artículo 1506 del Código Civil...

“(...)”

“Como en el caso que aquí se estudia es claro que sí intervino la aceptación expresa del

Municipio de Buenaventura en relación con aquello que a favor de su patrimonio estipularon LA NACIÓN - MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR y FIDUCOLDEX, resulta claro entonces que la sola voluntad de esas partes que celebraron ese contrato dejó de ser suficiente para revocar este negocio jurídico.”

Manifiesta a continuación que del contenido del artículo 1506 del Código Civil se puede deducir en relación con la situación planteada en la demanda:

“(I) Que a partir de la aceptación expresa que el MUNICIPIO DE BUENAVENTURA realizó en relación con las estipulaciones que a su favor fueron consagradas en el Contrato de Fiducia Mercantil- aceptación expresa que quedó consignada en las respectivas Escrituras Publicas-, al patrimonio de ese ente territorial ingresó, debidamente consolidado, el derecho que adquirió con arreglo a la citada ley civil, a que los ingresos que se obtengan por la venta que FIDUCOLDEX debe realizar respecto del predio donde funcionó la antigua Zona Franca de Buenaventura, obligatoriamente debe destinarse al pago de los pasivos del MUNICIPIO DE BUENAVENTURA.

“(II) Que a partir de dicha aceptación expresa de las estipulaciones que se hicieron a su favor, es únicamente el MUNICIPIO DE BUENAVENTURA el ente legitimado para demandar el cumplimiento de tales estipulaciones y, además

“(III) Que a partir de esa aceptación expresa el aludido Contrato de Fiducia Mercantil ya no puede ser revocado por las Partes que lo celebraron, como quiera que ahora requieren contar, de manera necesaria y obligatoria, con el consentimiento, igualmente expreso, del MUNICIPIO DE BUENAVENTURA.”

De lo anterior extrae dos conclusiones:

“Primero, que la Ley 998 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones de LA NACIÓN, no puede disponer, en modo alguno- y menos para desconocerlos o ignorarlos-, de los derechos consolidados, adquiridos con arreglo a las leyes civiles, de los cuales son titulares, de una parte el MUNICIPIO DE BUENAVENTURA a cuyo favor la Constitución Política, en el artículo 287, ha consagrado autonomía para la gestión de sus intereses y de otra parte la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. -FIDUCOLDEX-, sociedad de economía mixta, que por su organización y naturaleza, no forma

parte del presupuesto de la NACIÓN.

“Segundo, que el artículo 62 de la referida Ley 998 no puede ser aplicado por resultar abiertamente incompatible con la Constitución Política, en cuanto desconoce palmariamente- en contra del MUNICIPIO DE BUENAVENTURA-, la garantía consagrada en el artículo 58 superior, según el cual Se garantizan los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.”

Insiste en que el inmueble ya no le pertenece a la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pues a través del contrato de fiducia mercantil suscrito con FIDUCOLDEX el inmueble se constituyó en un patrimonio autónomo, que es administrado por FIDUCOLDEX. Por esta razón, “la Ley del Presupuesto NACIONAL ya no puede disponer de un bien que NO es de la NACIÓN; no puede desconocer los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles por el MUNICIPIO DE BUENAVENTURA; no puede desconocer la autonomía constitucional que le asiste al MUNICIPIO DE BUENAVENTURA para gestionar sus propios intereses; no puede desconocer los efectos jurídicos derivados de las leyes que estaban vigentes al momento de la celebración del mencionado Contrato de Fiducia Mercantil; no puede derogar materialmente unas AUTORIZACIONES legales que ya fueron ejercidas y que, por tanto, fueron agotadas, amén de que resulta absurda y de imposible aplicación referirse específicamente a un inmueble DE LA NACIÓN que en realidad no es de ese ente jurídico y no se encuentra dentro de su patrimonio”.

Luego de explicar todo lo anterior, la actora pasa a fundamentar la acusación de inconstitucionalidad. En primer lugar, asegura que la norma vulnera los artículos 1 y 287 de la Constitución. En su parecer, estas normas constitucionales fueron afectadas por la norma demandada, por cuanto “la gestión de los intereses del municipio de Buenaventura (...) en todo lo que tiene que ver con los derechos adquiridos a su favor, por razón y como consecuencia de las estipulaciones consignadas en el mencionado contrato de fiducia mercantil, es una gestión que estaría siendo adelantada por el legislador, quien, de manera inconsulta y unilateral, estaría disponiendo de unos derechos e intereses de los cuales es titular el municipio y cuya gestión le corresponde únicamente a él, con lo cual queda en evidencia que en este caso concreto la norma demandada está desconociendo abiertamente la autonomía territorial sobre la cual descansa la organización del Estado (art. 1 C.P.) y con sujeción a la cual, además, debe adelantarse y cumplirse la gestión de los intereses de las

entidades territoriales (art. 287 C.P.).”

También considera que el precepto demandado vulnera los arts. 3 y 4 de la Carta, por cuanto su contenido contradice las normas constitucionales, con lo cual lesiona el principio de que la Constitución es norma de normas.

Además, señala que la norma acusada vulnera el artículo 58 de la Constitución, puesto que desconoce una situación patrimonial consolidada, en la medida en que “pretende disponer de un bien sujeto a un contrato celebrado bajo el imperio de la norma antes mencionada (el artículo 18 de la Ley 710), lo cual no es de recibo toda vez que la Constitución Política garantiza los derechos adquiridos y aquí se consolidó una situación jurídica la cual no puede modificar.”

Sobre esta vulneración anota:

“(…) el demandado art. 62 de la Ley 998 de 2005 resulta contrario al mencionado artículo constitucional 58, de una parte, porque pretende desconocer los efectos jurídicos derivados directamente de la enajenación que, en debida forma y con arreglo a las normas legales vigentes, realizó la nación Ministerio de Comercio exterior, respecto el derecho real de dominio que detentaba en relación con el inmueble donde funcionaba la extinta Zona Franca de Buenaventura y como resultado de ese desconocimiento pretende adoptar decisiones que estarían llamadas a producir efectos de manera retroactiva...

“De otra parte, la norma legal demandada también está desconociendo los derechos que el municipio de Buenaventura adquirió con justo título, con arreglo a las leyes vigentes, a partir de la aceptación que él realizó respecto de las estipulaciones que en su favor se consagraron dentro del contrato de fiducia mercantil...”

“En ese mismo sentido, el municipio tiene derecho legítimo a que la Nación, tanto a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como a través de su rama legislativa, respeten la enajenación que ya se hizo del inmueble para que con el producido de su posterior venta se paguen los pasivos del ente territorial, cuestión que, además, entró a formar parte de la garantía general que debe ofrecer a sus acreedores.

“(…)

“Ningún esfuerzo intelectual hace falta entonces para concluir que tanto el desconocimiento de la mencionada enajenación de la propiedad del inmueble aludido, como el desconocimiento de los derechos que para el municipio de Buenaventura surgieron a partir de tal enajenación – desconocimientos que se configuran con la expedición del artículo 62 de la Ley 998 – , indefectiblemente comportan la violación del artículo 58 de la Carta Política que se ocupa de proteger, precisamente, los derechos adquiridos con arreglo a las leyes vigentes.”

También asegura que la norma demandada viola los arts. 158 y 169 de la Carta. Después de citar apartes de sentencias de la Corte Constitucional referidas al principio de unidad de materia en referencia con la ley de presupuesto dice que de ella se deducen las siguientes reglas: “pese a la autonomía y facultades que la Constitución reconoce al legislador, en la ley anual de presupuesto quedan comprendidas las disposiciones necesarias para que los presupuestos aprobados puedan hacerse efectivos; sus disposiciones rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expidan, por tanto no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia en el tiempo; no pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas.”

Manifiesta que el artículo acusado en este proceso viola las reglas mencionadas, pues a pesar de formar parte de una ley de presupuesto no conduce, ni puede conducir, a la efectividad del presupuesto aprobado para la vigencia del año 2006, toda vez que “el inmueble cuya entrega en comodato se autoriza a la Nación- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, es un inmueble que ya no es propiedad de la Nación, es un inmueble que ya salió de su patrimonio,” por causa de la celebración del contrato de fiducia mercantil que se llevó a cabo con base en el artículo 18 de la Ley 710. Por lo tanto, concluye que “en cuanto la norma legal demandada no contiene, por elemental sustracción de materia, herramientas necesarias y eficaces para la ejecución del presupuesto por ella probado, desborda entonces las facultades del legislativo.”

Agrega que, “puesto que las normas de una ley anual de presupuesto no tienen vocación de permanencia en el tiempo, dado que se expiden para un año fiscal (...), la norma acusada carece de sentido porque, como se expuso, el mandato que en ella se consigna requeriría cumplirse a lo largo de un tiempo muy amplio que desborda, de lejos, la referida vigencia del año 2006.” También hace énfasis en que las leyes anuales de presupuesto no pueden

modificar normas sustantivas y que ello significa que no pueden desconocer “las leyes sustanciales que regulan y consagran las consecuencias jurídicas que se derivan tanto de la celebración de contratos de fiducia mercantil, como la aceptación expresa que realice el beneficiario – en este caso el municipio de Buenaventura -, respecto de las estipulaciones que a su favor se consagren mediante contratos como el aludido de fiducia mercantil.”

Para terminar este punto menciona que la norma legal demandada vulnera el artículo 169 de la Constitución, pues con esta norma se pretende entregar en comodato el inmueble donde funcionaba la zona franca de Buenaventura y, simultáneamente, derogar el artículo 18 de la Ley 710, y con ello dejar sin piso legal el contrato de fiducia mercantil que fue celebrado con base en él, “disposiciones cuyo contenido y alcance no consultan, para nada, el título preciso con el que se identificó la Ley 998 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006.”

A continuación, asegura que el precepto atacado vulnera los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Considera que esa violación se configura en la medida en que se derogó una ley que, formalmente, ya no podía ser derogada, en la medida en que la autorización que ella impartía ya había sido ejercida en su totalidad. Ello significa que ya se había agotado su objeto y que, por lo tanto, la norma “dejó de regir a plenitud.” Además, considera que se violan los dos principios anotados en la medida en que la norma dispone sobre un bien inmueble que ya no es de la Nación.

Finalmente, manifiesta que la norma acusada vulneró el principio de confianza legítima, pues “pretende el desconocimiento de los efectos y de las consecuencias jurídicas que se generaron para el mundo del derecho con ocasión del contrato de fiducia mercantil que celebraron La Nación y FIDUCOLDEX, al amparo de la autorización impartida por el artículo 18 de la Ley 710 cuya derogatoria expresa ahora se dispone.”

Para terminar solicita que la Corte declare la inexecutable del artículo demandado, con efectos a partir de su expedición. Lo anterior, por cuanto si se aceptara que el artículo tuvo vigencia, “aunque fuere por un solo instante”, ello significaría que sí se derogó formalmente el artículo 18 de la ley 710, con lo cual sería inane y superflua la sentencia de la Corte.

La actora acompaña copia de los siguientes documentos:

* de la escritura pública N° 1612 de 2001, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Buenaventura, mediante la cual La Nación – Ministerio de Comercio exterior y FIDUCOLDEX celebraron un contrato de fiducia mercantil irrevocable sobre el predio en cuestión, con lo cual éste se constituyó en un patrimonio autónomo. La escritura aparece firmada también por el alcalde de Buenaventura, quien aceptó los términos y condiciones del contrato.

* de la escritura pública N° 0256 de 2002, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Buenaventura, mediante la cual se introdujeron algunas modificaciones al contrato de fiducia mercantil.

* Del certificado de matrícula inmobiliaria del inmueble, en el cual consta que se registraron las dos escrituras anteriores.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Diego Rodríguez Cárdenas, actuando como apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso para solicitar que la Corte se inhiba para pronunciarse sobre la demanda, por cuanto adolece de ineptitud sustantiva. En subsidio, solicita que se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

En primer lugar, manifiesta que la demanda es inepta, puesto que “los cargos formulados por la actora no son claros ni precisos, pues a pesar de señalarse las normas constitucionales consideradas como infringidas, pretende obtener un alcance diferente al propio de asignar la constitucionalidad o no de una norma”.

Al respecto afirma que la actora “está haciendo un análisis acerca de la confrontación de dos disposiciones jurídicas esto es el artículo 62 de la ley 998, y el alcance jurídico del artículo 18 de la ley 710, y ello con el fin y objeto de interpretar el contenido y alcance de un contrato, es decir, que la actora al margen de la constitucionalidad de las disposiciones invocadas, está tratando que la Honorable Corte Constitucional, regule las reglas de interpretación y aplicación de un contrato de fiducia.”

Manifiesta que el actor pretende “que por vía de la acción de inconstitucionalidad la honorable Corte Constitucional regule un tema de carácter contractual, cuando éste le corresponde a la justicia ordinaria.” Por eso, concluye este aparte con esta afirmación: “No es entonces la acción de inconstitucionalidad el mecanismo idóneo y adecuado para solicitar la protección de un interés particular, ya que el fin perseguido por la misma es de naturaleza superior y abstracta, consistente en la preservación de la constitucionalidad de todo el ordenamiento jurídico, para el caso que se observa se trata de regular circunstancias concretas sobre el desarrollo de obligaciones al interior de un contrato de fiducia, si la actora tiene un reproche contra los negocios jurídicos celebrados, no es la vía constitucional el mecanismo adecuado, sino acudir a la jurisdicción correspondiente.”

En relación con la acusación acerca de que el artículo demandado vulnera los derechos adquiridos, expresa que el interés particular debe ceder cuando se está en presencia de la protección de intereses o derechos superiores. Así, afirma que la norma bajo examen “busca precisamente obtener un beneficio para la entidad territorial protegiendo su interés, contrario a lo expuesto por la actora, pues el beneficio está consagrado en el hecho de darle la oportunidad a la entidad territorial de que con el usufructo, los rendimientos de la explotación del inmueble, pueda pagar los compromisos adquiridos con ocasión de un proceso de reestructuración en el marco de la Ley 550.

Y añade:

“El artículo 62, busca es contener una renta de largo plazo que pueda financiar de manera permanente el pago de compromisos, y no pretende una cesión absoluta de un bien del Estado para solo obtener un único rendimiento.

“La fórmula que contiene el artículo 62, en ningún momento está transgrediendo expectativas, precisamente está es manteniéndolas respecto de la entidad territorial, pues no podemos olvidar que el fin o motivo de la expedición de este artículo es garantizar rentas para el municipio de Buenaventura, y que estas tengan estabilidad en el tiempo.

“(…)

“La actora muy hábilmente pretende engañar a la honorable Corte Constitucional, induciéndola a regular un contrato o mejor un negocio jurídico inter partes, como también

desconocer el verdadero fin que tiene el artículo 62 de la Ley 998, catalogándolo como una disposición carente de técnica legislativa, cuando esta lo que pretende es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región.”

Finalmente, indica que la norma acusada no vulnera el principio de unidad de materia, puesto que “las disposiciones presupuestales buscan precisamente dotar de todas las herramientas posibles para lograr encaminar los esfuerzos financieros en la consecución de los fines propios del Estado.” Así, asegura que la norma acusada “está haciendo alusión a la asignación de un bien o recurso público y expresa la forma como debe ejecutarse, para el cumplimiento de un fin propio del Estado...” En este sentido, la concesión del predio en comodato por un término prorrogable de cinco años “hace que los bienes del Estado mantengan su finalidad y también se desarrollen de la manera más eficiente.”

2. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En su calidad de apoderado judicial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, José Larry Gómez Alegría participó dentro del proceso, con el propósito de suministrar distintas informaciones a la Corte Constitucional.

Sostiene que no es cierto que el municipio de Buenaventura “haya sido beneficiario con la titularidad del predio.” Para el efecto hace referencia a la cláusula séptima de la escritura 1612 de 2001, en la cual se expresa: “SÉPTIMA: Que la NACION - MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR, con base en la autorización legal consagrada en el transcrito artículo 18 de la Ley 710 de 2001, mediante contrato de Fiducia Mercantil que se celebra a través de este instrumento publico, procede a transferir la propiedad del referido inmueble con el objeto de constituir, con el mismo, un Patrimonio Autónomo que será administrado y manejado por FIDUCOLDEX, con sujeción a los requisitos, instrucciones y exigencias que se consagran en el presente instrumento publico y que deberá destinarse para el cumplimiento de los fines que se señalan en este contrato de Fiducia Mercantil.” (negrillas y subrayas del interviniente).

Manifiesta también que luego de dictado el artículo 62 de la Ley 998 de 2005, y mediante la escritura N° 3723 del 30 de diciembre de 2005 de la Notaría Quinta del Círculo de Bogotá, la Nación- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y FIDUCOLDEX decidieron dar por terminado y liquidar el contrato de fiducia mercantil suscrito entre las dos entidades y, en consecuencia, FIDUCOLDEX restituyó el inmueble objeto del contrato a la Nación- Ministerio

de Comercio, Industria y Turismo. Luego, mediante la resolución N° 0659 del 12 de abril de 2007, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo transfirió el predio a la Nación- Ministerio del Transporte. Tanto la escritura como la resolución fueron debidamente registrados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Buenaventura.

El interviniente aporta copia simple de la escritura N° 3723 del 30 de diciembre de 2005 de la Notaría Quinta del Círculo de Bogotá, de la resolución N° 0659 del 12 de abril de 2007 y de un certificado de libertad actualizado del inmueble.

Además, acompaña copia del “Contrato interadministrativo de comodato N° 23 suscrito, el día 9 de junio de 2006, entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Municipio de Buenaventura.” En el documento, que fue suscrito por el Ministro y el Alcalde de Buenaventura, se manifiesta que él tiene por fin dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 62 de la Ley 998 de 2005. También se expresa que el contrato está en armonía con los documentos Conpes 3342 y 3355 de 2005, sobre el “Plan de expansión portuaria 2005-2006”, y con el documento Conpes 3410 de 2006, referido a la “Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto del 14 de noviembre de 2007, el Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, le solicitó a la Corte Constitucional que se inhibiera para conocer sobre la demanda contra el artículo 62 de la Ley 998 de 2005 “por carencia actual de objeto debido a que el mismo ya no está vigente en el ordenamiento jurídico.”

En primer lugar, manifiesta que la norma demandada hace parte de una ley anual de presupuesto. Luego, expresa que los artículos 346 y 348 de la Constitución Política establecen que los presupuestos de rentas y leyes de apropiaciones se formulan y se aprueban para cada año, característica ésta que ha sido corroborada por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Con base en lo anterior, concluye que “las normas presupuestales sólo rigen para la vigencia fiscal respectiva y en ese sentido, únicamente dentro de ese periodo pueden ser objeto de demanda para que la Corte Constitucional pueda abordar el control judicial correspondiente.”

A continuación, manifiesta que la demanda bajo análisis fue radicada en la Corte Constitucional el 4 de septiembre de 2007, “lo cual significa que la Corporación deberá declararse inhibida para conocer de la misma por sustracción de materia, debido a que ya no hace parte del ordenamiento jurídico colombiano. En esos términos se remitirá el presente concepto fiscal.”

Por otra parte, expresa que el artículo demandado “contiene una revocatoria del mandato del legislador otorgado mediante el artículo 18 de la Ley 710 de 2001, por incumplimiento del mismo.” Luego anota:

“(…) si bien es cierto que se celebró el respectivo contrato de fiducia mercantil, el bien dado en fideicomiso no se vendió y, por ende, no se pagaron los pasivos pensionales del Municipio de Buenaventura, como consta en el folio de matrícula inmobiliaria pertinente.

“Por tal razón el legislador, con el fin que se paguen los pasivos del Municipio de Buenaventura reconocidos dentro del acuerdo de reestructuración de negocios celebrado al amparo de la Ley 550 de 1999, tomó una nueva decisión consistente en darle en comodato al municipio el bien de la referencia para que con su explotación se cubran dichas deudas.

“Cualquier perjuicio de carácter particular que se hubiera causado como consecuencia de esta última decisión puede ser objeto de reclamación ante la jurisdicción competente, que no es propiamente la constitucional.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

Problema jurídico

2. La actora afirma que el artículo 62 de la Ley 998 de 2005 vulnera los derechos adquiridos del Municipio de Buenaventura y distintos principios constitucionales, tales como los principios de autonomía territorial, de supremacía de la Constitución, de unidad de materia,

de proporcionalidad y de confianza legítima.

En realidad, las acusaciones de inconstitucionalidad que eleva la actora se dirigen a establecer que la norma demandada vulneró el artículo 58 de la Constitución que consagra el respeto por los derechos adquiridos.

Ciertamente, todos los argumentos de la demandante confluyen en la acusación acerca de la violación de los derechos adquiridos por el Municipio de Buenaventura a través de su aceptación del contrato de fiducia mercantil suscrito entre la Nación- Ministerio de Comercio Exterior y FIDUCOLDEX, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 710 de 2001. A manera de ejemplo, en la demanda se expresa que la norma atacada vulnera el principio de la autonomía territorial, por cuanto a través de ella el Congreso de la República estaría disponiendo sobre un bien que ya no es de su propiedad y sobre el cual tiene el Municipio de Buenaventura derechos adquiridos. De la misma manera, la acusación acerca de la vulneración del principio de unidad de materia se fundamenta principalmente en que el art. 62 de la Ley 998 trata sobre un inmueble que ya no es de propiedad de la Nación, razón por la cual no es conducente que una norma de la ley de presupuesto trate sobre ese bien. Lo mismo cabe decir en relación con las acusaciones acerca de la vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y de confianza legítima.

De esta manera, las acusaciones de la actora se concentran en la afirmación acerca de que la norma demandada vulnera los derechos adquiridos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó que la Corte se inhibiera para pronunciarse sobre la demanda, en razón de la ineptitud sustantiva de la misma. En subsidio solicita que se declare la exequibilidad del precepto acusado.

El Procurador General de la Nación solicitó que la Corte se inhibiera para pronunciarse de fondo. Manifiesta que las normas del presupuesto general de la Nación tienen una vigencia de un año y que, por lo tanto, deben ser demandadas dentro de ese lapso. Puesto que la demanda fue entablada después de transcurrido ese término, la Corte debe inhibirse para pronunciarse, por sustracción de materia.

Por eso, antes de entrar a estudiar el problema planteado es necesario pronunciarse sobre las solicitudes de inhibición y sobre las posiciones expuestas acerca de la aptitud de la

demanda.

Cuestión previa: las solicitudes para que la Corte se declare inhibida para fallar

3. Tanto el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Procurador General de la Nación solicitaron que la Corte se inhibiera para pronunciarse sobre la demanda. El Procurador manifiesta que la acción fue instaurada después de haberse vencido el término de vigencia del presupuesto general de la nación del año 2006. Por esta razón, la norma ya no regía en el momento de la demanda, de tal manera que la Corte se encuentra ante una situación de sustracción de materia. Por su parte, el representante del Ministerio de Hacienda expresa que los cargos de la actora no son claros ni precisos y que su demanda se fundamenta en la contraposición de dos normas legales, con el propósito de que la Corte defina sobre cuáles son las consecuencias válidas de un contrato de fiducia mercantil.

4. La Corte no comparte la postura sostenida por el Procurador General de la Nación acerca de que la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre la demanda, por cuanto fue presentada luego de que la Ley 998 de 2005 perdiera vigencia. Si bien es cierto que la Corte ha manifestado que no le corresponde pronunciarse sobre normas que han perdido vigencia,² también es cierto que esta Corporación ha expresado que no puede inhibirse para fallar sobre normas que si bien han sido derogadas o han sobrepasado el período de su vigencia, todavía siguen produciendo efectos jurídicos.³

En este caso es claro que los efectos de la norma demandada se prolongan en el tiempo. La misma norma establece que el inmueble donde antes estaba ubicada la zona franca de Buenaventura se dará en comodato al municipio de Buenaventura por un término de cinco años, lapso que puede ser prorrogado. De esta manera no hay duda de que la norma sigue produciendo efectos.

5. A su vez, el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda solicita que se declare la ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto los cargos que en ella se formulan no son claros ni precisos. También afirma que ella está fundamentada en la contraposición de dos normas legales y que el propósito de la acción es obtener que la Corte se pronuncie sobre las consecuencias que se derivan del contrato de fiducia mercantil suscrito entre la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y FIDUCOLDEX.

La Corte comparte el concepto acerca de que la demanda es inepta. Como ya se ha manifestado, los distintos argumentos expuestos en la demanda apuntan todos a afirmar que la norma es inconstitucional por cuanto vulnera los derechos adquiridos del municipio de Buenaventura. Sin embargo, en ningún momento en la demanda se explica por qué el cambio del régimen al que está sometido al predio constituye una violación de los derechos adquiridos del municipio de Buenaventura.

Ciertamente, tanto el artículo 18 de la Ley 710 de 2001 como el art. 62 de la Ley 998 de 2005 se refieren al inmueble donde estaba ubicada anteriormente la zona franca del municipio de Buenaventura. La primera norma disponía que la Nación - Ministerio de Comercio Exterior debía constituir un patrimonio autónomo con el predio, a través de una fiducia mercantil con una fiduciaria pública, con el objeto de que fuera enajenado total o parcialmente. Por su parte, la segunda norma establece que la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debía entregar el predio en comodato al municipio de Buenaventura por un término de cinco años - prorrogables -, con el objeto de que la ciudad lo explotara económicamente. En los dos casos, el beneficiario del contrato es el municipio de Buenaventura, el cual debe destinar los ingresos que se generen para pagar los pasivos contemplados en el acuerdo de reestructuración suscrito en el marco de la Ley 550 de 1990 - y en el caso del art. 62 de la Ley 998 de 2005 también para efectuar inversión social.

Pues bien, la actora afirma que con la segunda norma se vulneraron los derechos que había adquirido el Municipio de Buenaventura en el momento de aceptar las condiciones de la fiducia mercantil constituida en su favor, con fundamento en el artículo 18 de la Ley 710 de 2001. Al respecto cabe decir que es claro que son distintas las condiciones establecidas por las dos normas en cuanto a la explotación del predio, y que de ello se derivan también diferencias en cuanto a la forma en que el municipio de Buenaventura se beneficia de los dos contratos sobre el inmueble. Sin embargo, en ninguna parte de la demanda se explicita por qué el cambio de las condiciones de explotación del fundo constituye una vulneración de los derechos adquiridos por el Municipio de Buenaventura. De esta manera, cabe concluir que la demanda es inepta por cuanto en ella no se aportan argumentos claros, específicos, pertinentes y suficientes para fundamentar la solicitud de declaración de inconstitucionalidad del art. 62 de la Ley 998 de 2005.

Al respecto es importante recordar que la Corte Constitucional ha reiterado en su

jurisprudencia que en las demandas de inconstitucionalidad el actor debe exponer las razones de la violación, razones que deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.⁴

Como se ha dicho, en este caso la demandante se limita a plantear que los cambios introducidos en el régimen de explotación del predio donde estaba ubicada en el pasado la zona franca de Buenaventura constituye una vulneración de los derechos adquiridos por la ciudad. Empero, en ningún momento se explicita en la demanda por qué esas modificaciones representan una vulneración de los derechos del municipio, a pesar de que en los dos negocios jurídicos se contempla que el beneficiario es el mismo Municipio de Buenaventura.

Por lo tanto, es necesario concluir que la demanda no contiene un cargo de constitucionalidad que amerite la realización de un juicio de constitucionalidad sobre la norma demandada.

6. Por otra parte, la demandante relata que el artículo 18 de la Ley 710 de 2001 ordenó que con el predio donde funcionó en el pasado la zona franca de Buenaventura se constituyera un patrimonio autónomo, a través de un contrato de fiducia mercantil con una fiduciaria pública. Expresa, entonces, que en el mismo año 2001, con base en ese mandato legal, se celebró un contrato de fiducia mercantil sobre el inmueble, entre la Nación - Ministerio de Comercio Exterior y FIDUCOLDEX. Anota que en el contrato de fiducia se determinó que él era irrevocable y que el municipio de Buenaventura aceptó los términos del contrato, en su calidad de beneficiario.

Con base en lo anterior, la actora considera que el art. 62 de la Ley 998 de 2005 no podía derogar el art. 18 de la Ley 710 de 2001, ni modificar las condiciones a las que estaba sometido el inmueble donde funcionó la zona franca de Buenaventura. Expone al respecto que el objeto del art. 62 de la Ley 998 de 2005 ya se había cumplido, razón por la cual no podía ser derogado. También expresa que el contrato de fiducia mercantil implica la enajenación del inmueble y, por consiguiente, que el fiduciante pierde el derecho a disponer sobre él. Además, anota que en el contrato de fiducia mercantil suscrito entre la Nación - Ministerio de Comercio Exterior y FIDUCOLDEX se expresó que él era irrevocable y que en la normatividad sobre la fiducia mercantil se consagra que estos contratos solamente pueden

ser modificados con la aceptación del beneficiario.

Considera entonces que el Legislador no podía disponer nuevamente sobre el inmueble. Señala, además, que, dado que el municipio de Buenaventura era el beneficiario del contrato de fiducia mercantil sobre el inmueble donde había funcionado antes la zona franca de Buenaventura y que el municipio había aceptado las condiciones del contrato de fiducia, ese contrato no podía ser modificado sin el consentimiento expreso de la ciudad. Por lo tanto, concluye que, puesto que esta aceptación no se dio antes de ser aprobado el art. 62 de la Ley 998 de 2005, la norma constituye una vulneración de los derechos que habían sido adquiridos por el municipio de Buenaventura.

Los argumentos expuestos por la actora suscitan interesantes interrogantes jurídicos. Sin embargo, la acción de inconstitucionalidad no constituye el mecanismo judicial apropiado para dilucidarlos. Los problemas planteados por la actora se refieren a la derogabilidad de las normas, y a las características de la fiducia mercantil y a la posibilidad de revocarla sin contar con el consentimiento del beneficiario que ha aceptado las condiciones de la fiducia constituida en su favor. Pero todos esos temas no son de contenido constitucional, y por lo tanto no pueden ser tramitados ante esta jurisdicción.

Las razones expuestas conducen a la Corte a inhibirse para fallar sobre la presente demanda de inconstitucionalidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 62 de la Ley 998 de 2005.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El texto completo del artículo 18 de la Ley 710 de 2001 es el siguiente:

“ARTÍCULO 18. Autorízase a la Nación – Ministerio de Comercio Exterior, para constituir un patrimonio autónomo con el inmueble de su propiedad, ubicado en el municipio de Buenaventura, en donde funcionó la extinta zona franca, cedido gratuitamente a la Nación por este en el año 1984, con el objeto de pagar con el producto de su venta total o parcial, los pasivos del municipio de Buenaventura, contemplados en el Acuerdo de Reestructuración de que trata la Ley 550 de 1999, en el orden de prelación de pagos y con sujeción a la validación de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“Para el desarrollo de lo previsto en el presente artículo, el Ministerio de Comercio Exterior, celebrará directamente el respectivo contrato de fiducia mercantil con una Fiduciaria Pública, que a su vez efectuará la adjudicación y venta del inmueble mediante subasta cumpliendo las normas establecidas en la ley 80 para la venta de esta clase de bienes y cumplirá el encargo de pagar los pasivos del municipio de Buenaventura, de conformidad con el inciso anterior.

“En la adjudicación de dicho inmueble tendrán preferencia aquellas personas, naturales o jurídicas, que se vayan a establecer en las zonas económicas especiales de exportación como usuarios industriales o de infraestructura.

“Todos los impuestos, contribuciones y tasas del orden municipal, departamental o nacional, incluidos el impuesto predial y los derechos notariales y demás erogaciones que deba cubrir el Ministerio de Comercio Exterior con cargo al inmueble que se enajena, así como los gastos y comisiones que demande la constitución y administración del respectivo patrimonio autónomo, se cancelarán con cargo al mismo patrimonio autónomo.”

2 Al respecto se dijo en la Sentencia C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz:

“Cabe preguntar: ¿qué sentido tendría que la Corte en un fallo con alcances simplemente teóricos o puramente docentes, declarara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición legal que ya no existe, que es de por sí inaplicable por estar derogada (...) qué efectos tendría tal pronunciamiento?

“El fallo de inexecutableidad, como se recordará, tiene por efecto propio excluir la disposición

impugnada del orden jurídico, pero si ésta ha dejado de regir, no hay objeto sobre el cual pueda recaer la decisión de la Corte, pues la norma derogada o subrogada no está en condiciones de quebrantar la Constitución y mal haría la Corte en retirar de la normatividad jurídica lo que ya no existe, especialmente bajo las condiciones últimamente anotadas en el párrafo precedente”.

3 Así, en la sentencia C-332 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se expresó sobre este punto: “La Corte Constitucional ha reiterado que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada y excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto”.

4 Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).