

Sentencia C-354/06

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Incumplimiento del requisito de especificidad en los cargos

BANCO DE LA REPUBLICA-Naturaleza jurídica

BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Conformación

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía

REGULACION CAMBIARIA-Reperto de competencias entre Legislador, Banco de la República y
Gobierno

En materia cambiaria se establece un claro reparto de competencias entre el Legislador, el Banco de la República y el Gobierno. Reparto este respecto del cual el Legislador al ejercer las competencias a él atribuidas en ningún caso puede desvirtuar la naturaleza de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria, ni socavar el manejo autónomo de la política monetaria que se ha conferido a dicha Junta. En ese sentido el Legislador ha de tener en cuenta, por ejemplo, que al ejercer la competencia que le atribuye el literal b) del numeral 19 del artículo 150 constitucional para dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno

para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, debe actuar en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

REGIMEN ESPECIAL DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Debe ser entendido a la luz del principio de unidad nacional

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Ausencia de prueba escrita del aval del Gobierno

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Exigibilidad en norma que autoriza la realización de operaciones en moneda extranjera en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

La Corte constata que el contenido de los artículos 22 y 23 de la Ley 915 de 2004, en lo acusado hacen referencia efectivamente a materias que bien se enmarcan dentro de aquellas a que alude el numeral 19 literal b) del artículo 150 superior -es el caso del artículo 22 de la Ley 915 de 2004 en el que el Legislador autoriza a los establecimientos de crédito constituidos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la realización de operaciones en moneda extranjera-, bien dentro de aquellas a que alude el numeral 22 del mismo artículo 150 superior -es el caso del primer y segundo inciso del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 donde se asignan competencias al Banco de la República y a su Junta Directiva y del artículo 22 de la misma ley -en el aparte final de su primer inciso- que asigna al Gobierno funciones de regulación atribuidas en la Ley 31 de 1992 a la Junta Directiva del Banco de la República -. Así, puede válidamente afirmarse que con las disposiciones

acusadas se reforma la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasaran los fondos de fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones” que a su vez reformó la Ley 9 de 1991 “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias” y desde esta perspectiva se evidencia la exigibilidad del cumplimiento del requisito a que alude el artículo 154 constitucional de la iniciativa gubernamental para la expedición de dichas disposiciones pues dicha norma superior señala claramente que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 superior.

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Materia de la disposición específica es la que determina si es necesaria iniciativa del Gobierno

Es claro, como la jurisprudencia lo ha señalado de manera reiterada, que es la materia misma de la disposición específica que se analiza la que resulta pertinente examinar para determinar si en relación con ella cabe o no la exigencia de la iniciativa legislativa del Gobierno. Lo contrario sería vaciar de contenido el requisito señalado en el artículo 154 por la vía de incluir regulaciones que requieren la iniciativa del gobierno en una ley cuyo objeto general no se encuentra dentro de las materias señaladas en el listado allí enunciado.

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-No constituye prueba del aval del gobierno la no presentación de objeciones por razones de inconstitucionalidad/INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Prueba del aval del gobierno debe existir antes de aprobación en las plenarios/INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN ESTATUTO FRONTERIZO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y

SANTA CATALINA-Vulneración porque no se demostró aval del gobierno

El argumento del señor Procurador según el cual constituye prueba del aval del gobierno a las disposiciones acusadas el hecho de que éste no las haya objetado por razones de inconstitucionalidad -específicamente por violación del artículo 154 superior- sino que haya limitado sus objeciones al proyecto de ley “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” a aspectos de conveniencia de algunas disposiciones diferentes de las que se acusan en el presente caso, no toma en cuenta que -de acuerdo con la jurisprudencia constitucional a que se hizo referencia en el acápite 4.1.1 de esta sentencia en armonía con el mandato previsto en el artículo 154 superior y en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992- la prueba de dicho aval debe existir “antes de su aprobación en las plenarias” y en este sentido la ausencia de objeciones posteriores no puede entenderse como una actuación que sustituya el requisito señalado. En la medida en que la prueba sobre el aval del Gobierno a las disposiciones acusadas no se encuentra en el expediente Legislativo y que como se ha visto las menciones que en él se hacen a la actuación del Gobierno no se refieren de manera específica a los artículos acusados y que la única prueba que obra en el expediente sobre el aval del Gobierno se limita a la aprobación dada por éste a disposiciones diferentes a las acusadas, ha de concluirse por la Corte que en el presente caso el requisito señalado en el artículo 154 superior sobre iniciativa del Gobierno en el caso de los artículos 22 y 23 de la Ley 915 de 2004 no se cumplió.

UNIDAD NORMATIVA-Integración

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

Referencia: expediente D-6005

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 21 (parcial), 22 (parcial) y 23 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”

Actor: Néstor Ricardo Chacón

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil seis (2006).

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 Néstor Enrique Chacón presentó demanda contra los artículos 21 (parcial), 22 (parcial) y 23 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Mediante auto del once (11) de octubre de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

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. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.714 del 27 de octubre de 2004. Se subraya lo demandado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Ley 915 de 2004”

(octubre 21)

por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés , Providencia y Santa Catalina

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

CAPITULO IV

Del Régimen Financiero

Artículo 21. Operaciones autorizadas a los establecimientos de crédito. Con el fin de facilitar la consolidación del Centro Financiero Internacional creado mediante la Ley 47 de 1993, las operaciones que realicen los establecimientos de crédito que se constituyan en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirán por lo previsto en el presente capítulo, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás

normas que le sean aplicables.

Artículo 22. Los establecimientos constituidos conforme al artículo anterior, además de las operaciones autorizadas en moneda legal, podrán realizar operaciones en moneda extranjera exclusivamente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que correspondan a operaciones autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables según la clase particular de institución financiera. El Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

La Superintendencia Bancaria tendrá las mismas facultades de supervisión atribuidas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sobre los establecimientos de crédito así constituidos.

Artículo 23. La Junta Directiva del Banco de la República reglamentará la forma como los establecimientos de crédito realizarán operaciones en moneda extranjera en el territorio continental, así como la unidad de cuenta y unidad de pago especiales de las operaciones en moneda extranjera realizadas en el Archipiélago, de tal forma que se cumpla con los propósitos de esta ley.

Para efectos de lo dispuesto en el presente capítulo, el Banco de la República y su Junta Directiva podrán establecer normas especiales en relación con los establecimientos constituidos conforme con el presente capítulo, para el ejercicio de sus funciones como prestamista de última instancia o para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda; y en particular, las señaladas en la Ley 9ª de 1991, artículo 3º, parágrafo 1º.

Así mismo, el Gobierno Nacional señalará las normas generales conforme a las cuales la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín, organizará el seguro de depósito para las operaciones en moneda extranjera realizadas por las entidades de que trata el presente capítulo.”

(...)

III. LA DEMANDA

El demandante, quien además de su calidad de ciudadano en ejercicio invoca la de apoderado del Banco de la República, afirma que los artículos 21 (parcial) 22 (parcial) y 23 de la Ley 915 de 2004 vulneran los artículos 154, 310, 371 y 372 de la Constitución Política.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.1 El actor destaca que de acuerdo con el artículo 154 de la Carta Política “solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los siguientes numerales (...)19 literal b) y 22 del artículo 150 (..)”. En ese orden de ideas precisa que en tanto las disposiciones acusadas comportan una reforma de las Leyes 9 de 1991 -“ley marco de cambios”, que corresponde a la competencia señalada en el numeral 19 literal b del artículo 150 superior- y 31 de 1992 -que asigna funciones al Banco de la República y a su Junta Directiva, materia a que se alude en el numeral 22 del mismo artículo 150 superior-, solo podían expedirse por iniciativa del Gobierno Nacional.

Advierte que sin embargo en el trámite dado a las disposiciones acusadas contenidas en el proyecto que se convirtió en la Ley 915 de 2004, no se cumplió con el requisito aludido, pues según consta en la Gaceta del Congreso del jueves 7 de noviembre de 2002, página 477, el referido proyecto fue presentado por los Representantes a la Cámara Julio E. Gallardo Archbold y María Teresa Uribe Bent y no por el Gobierno Nacional.

3.2 El demandante luego de hacer un recuento de las normas constitucionales y legales relativas a las competencias del Banco de la República y de su Junta Directiva en materia cambiaria, afirma que los apartes acusados de los artículos 22 y 23 de la Ley 915 de 2004 y la remisión que a ellos se hace en el artículo 21 desconocen el reparto de competencias que en materia de cambios estableció la Constitución y en particular las atribuciones del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

El demandante precisa que “el aparte del artículo 22 de la ley que dispone que ‘El Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero’ en concordancia con el artículo 23 de la ley que prevé que ‘La Junta Directiva del Banco de la República reglamentará la forma como los establecimientos de crédito realizarán operaciones en moneda extranjera en el territorio continental’ indican que a partir de la expedición de la ley acusada existen dos autoridades cambiarias en la República, el Gobierno Nacional en relación con el Archipiélago de San Andrés y la Junta Directiva del Banco de la República en relación con el territorio continental”. Lo que “viola de manera flagrante” el “reparto de competencias en materia de cambios internacionales” señalado por la Constitución en los artículos 150 numerales 19 literal b, y 22, 371 y 372.

Invoca, como sustento de sus afirmaciones, apartes de las sentencias C-050 y C-489 de 1994 y C-208 de 2000.

3.3. El actor afirma, de otra parte, que con las disposiciones demandadas el Legislador invade las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República y desconoce la autonomía técnica que le es reconocida por la Constitución pues con ellas se estaría regulando directamente, de forma particular y concreta, el Régimen de Cambios internacionales al establecer condiciones específicas de las operaciones en moneda extranjera que realicen los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago de San Andres Providencia y Santa Catalina.

Concretamente afirma lo siguiente:

“Dispone el artículo 22 que los establecimientos constituidos conforme al artículo anterior (el 21), además de las operaciones autorizadas en moneda legal, podrán realizar operaciones en moneda extranjera exclusivamente en el Departamento Archipiélago, siempre que correspondan a operaciones autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables según la clase particular de institución financiera.

Por medio de esta parte del artículo 22 el Congreso regula de manera particular y concreta las actividades de los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago en materia cambiaria, sin que tenga en cuenta para nada las disposiciones que la Junta Directiva del Banco de la República ha establecido en consideración a los distintos tipos de entidades de crédito según su naturaleza jurídica. En esta última la que determina en función del capital social las clases de operaciones cambiarias que pueden realizar cada tipo de entidad crediticia. Esa diferenciación se encuentra establecida en los artículos 58 a 60 de la Resolución Externa No. 8 de 2000, en el cual se distinguen dos tipos de entidades crediticias y se les autoriza de manera diferente las operaciones cambiarias que pueden cumplir.

La autorización dada en el artículo 22 para la realización de operaciones en moneda extranjera invade la órbita de la autoridad cambiaria, limitando su autonomía como quiera que inhibe a la autoridad cambiaria para apreciar, según su prudente juicio, la oportunidad y conveniencia de referir a moneda extranjera las operaciones en el Archipiélago de San Andrés. La Corte misma ha establecido que dicha invasión es inadmisibles a la luz de la Carta (Sentencia C-280 de 2002 citada).”

Sobre el mismo punto en relación con el artículo 23 señala lo siguiente:

“Son dos las competencias, pero a la vez, obligaciones que el Congreso le impone a la Junta Directiva: de una parte, la forma como dichos establecimientos realizarán operaciones en moneda extranjera en el territorio continental, y de otra parte, debe reglamentar la unidad de cuenta y unidad de pago especiales de las operaciones en moneda extranjera realizadas en el Archipiélago.

Aunque aparentemente reconoce, el primer aspecto, la competencia general de la Junta Directiva como Autoridad Monetaria del Estado Colombiano, de manera general y para el territorio continental, sin embargo, le está condicionando dicha competencia a la existencia previa de los establecimientos de crédito que se constituyen en el Departamento Arhipiélago, y la autorización que les imparte la misma Ley 915 de 2004 para que ejerzan funciones cambiarias en dicho territorio insular, las que amplía al territorio continental. Parte de la realidad establecida por la Ley 915 de 2004 según la cual son entidades distintas a las constituidas en el territorio continental, y que por ende, deben tener también un régimen especial cuando lleven a cabo operaciones en este último.

En el segundo aspecto, también bajo la apariencia del reconocimiento de Autoridad Cambiaria de la Junta Directiva, la faculta para que reglamente la unidad de cuenta y la unidad de pago especiales de las operaciones de cambio que realicen en el territorio insular.

Nuevamente bajo un supuesto reconocimiento de sus competencias generales y que las haría extensivas al territorio insular, el ejercicio de las mismas estaría limitado por las medidas que se adoptan en el artículo 21 para la constitución y ejercicio de operaciones cambiarias según los dictados del Congreso, sin que exista coordinación u armonización con las competencias de los artículos 371 y 372 C.P.

En el segundo inciso del artículo 23 demandado, se dispone que el Banco de la República y su Junta Directiva podrán establecer normas especiales en relación con los establecimientos constituidos conforme con el presente capítulo, para el ejercicio de sus funciones como prestamista de última instancia o para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía velando por la estabilidad del valor de la moneda, y en particular, las señaladas en la Ley 9 de 1991, artículo 3°, parágrafo 1°.

Claramente se aprecia que las autorizaciones otorgadas buscan un régimen especial para la actuación del Banco de la República en relación con las entidades crediticias constituidas en el Departamento de San Andrés y Providencia y Santa Catalina. En sí mismo el inciso tiende a forzar a la Autoridad monetaria, cambiaria y crediticia a que expida medidas excepcionales relativas a operaciones en moneda extranjera y por consiguiente distintas a las que tienen como destinatarias las entidades crediticias del territorio continental.

En relación con sus funciones complementarias, como la de ser prestamista de última instancia o las funciones de índole legal consagradas en el inciso inicial del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, cuales son las de regular la circulación monetaria y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, se presentaría el contrasentido de tener que respaldar a dichas entidades crediticias -como prestamista de última instancia-, en moneda extranjera sin tener capacidad de emisión en dicha moneda y sin que tuviera competencia de regulación alguna respecto de sus operaciones en el Departamento insular, que serían las que llevarían justamente a solicitar el citado respaldo”.

3.4 El actor afirma así mismo que si bien la Constitución en su artículo 310 previó la formulación de normas legales especiales para proteger la identidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ello no implica que el Congreso de la República esté autorizado para desconocer la asignación de competencias de carácter constitucional, y concretamente las facultades de regulación cambiaria atribuidas a la junta Directiva del Banco de la República, como tampoco a que por esa vía se “desmiembre el manejo de la política económica general”.

Afirma que en este campo la jurisprudencia de la Corte Constitucional -al examinar un caso similar relativo a las zonas de frontera- dejó en claro que en este caso el Congreso tiene límites en el ejercicio de sus competencias. Para el efecto cita apartes de las sentencias C-039-de 2000 y C- 661 de 1998.

3.5 El actor asegura igualmente que las expresiones “ en el presente capítulo” del artículo 21 de la Ley 915 de 2004, hacen el reenvió a los artículos 22 y 23 de la Ley 915 de 2004 parcialmente demandados, por lo que, si dichas disposiciones son declaradas inexecutable “dicha remisión carecería de sustento jurídico”.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista de las normas acusadas, no fue allegada al expediente ninguna intervención de las autoridades y entidades a quienes se notificó e invitó en el auto admisorio de la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3997, recibido el seis (6) de diciembre de 2005, en el cual solicita a la Corte declarar exequibles de manera condicionada las normas acusadas, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5.1 En relación con el cargo por la supuesta vulneración del artículo 154 superior la Vista fiscal destaca que la iniciativa legislativa para las normas especiales territoriales a que alude la Ley 915 de 2004 no forma parte del temario taxativo señalado en el segundo inciso de dicho texto superior que exige la iniciativa legislativa del Gobierno, sin importar, en su criterio, que el régimen departamental fronterizo marítimo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en ella establecido, contenga temas que a su vez individualmente correspondan al orden nacional y estén incluidos en la referida lista de asuntos cuya iniciativa legislativa corresponde al Gobierno Nacional, como son las normas cambiarias, de comercio exterior o el régimen propio del Banco de la República.

Así mismo señala que al revisar el proceso legislativo de la Ley 915 de 2004 si bien se tiene que su proyecto fue presentado por los representantes a la Cámara por el departamento de San Andrés Julio Eugenio Gallardo Archbold y María Teresa Uribe Bent, con el título "Por el cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" (Gaceta 477 de 2002), se encuentra así mismo que en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República se dejó consignado expresamente que el Gobierno Nacional participó activamente en la tramitación del proyecto indicado avalándolo y concertando las modificaciones allí consignadas, al indicar que:

“Una vez presentado el proyecto fue objeto de un largo y minucioso proceso de concertación con el Gobierno Nacional del cual fueron surgiendo acuerdos sobre el texto de la iniciativa que están plasmados en el pliego de modificaciones correspondiente (...). Este proyecto para segundo debate cuenta con modificaciones y supresiones previamente concertadas y avaladas por el Gobierno Nacional (...)” (Gaceta 253 de 2004).

Igualmente destaca que durante el segundo debate en la sesión plenaria del Senado de la República del 16 de junio de 2004, el senador ponente ratificó que el proyecto 124 de 2002 Cámara; 152 de 2004 Senado contó con el visto bueno del Gobierno Nacional a través de los respectivos ministerios, lo cual hizo en varias intervenciones, en una de las cuales indicó que:

“Una vez presentado el proyecto fue objeto de un largo y minucioso análisis por parte del Gobierno Nacional, varios senadores que están en el día de hoy acá con nosotros nos acompañaron a los Ministerios de Hacienda, de Educación, de Salud (sic) para tratar precisamente de lograr un consenso alrededor del proyecto (...). Solamente tengo para que sea votada la iniciativa con la proposición que tiene el informe, una propuesta sustitutiva enviada por el Banco de la República y aceptada por el Ministro de Hacienda y por los ponentes (...)”. (Gaceta 361 de agosto 19 de 2004).

Destaca, de otra parte, que el Gobierno Nacional formuló objeciones al proyecto de Ley 124 de 2002 Cámara - 152 de 2004 Senado únicamente por razones de inconveniencia, sin haber invocado el tema de la iniciativa, lo que muestra en su criterio que el Gobierno Nacional sí conoció y avaló el proyecto de ley que se convirtió en la Ley 915 de 2005, con lo cual se subsanó el posible vicio de trámite en que hipotéticamente hubiera podido incurrirse en relación con la tramitación de temas relacionados con el régimen de cambio internacional.

Por lo que concluye, entonces, que no se presentó vicio de trámite en relación con el origen parlamentario del proyecto de ley 124 de 2002 -Cámara- 152 de 2004 -Senado-, puesto que el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago no hace parte de los temas taxativamente consagrados como de iniciativa legislativa reservada al Gobierno Nacional, y porque éste conoció, avaló y concertó activamente las modificaciones que a dicho proyecto se le efectuaron, y no lo objetó por razones de inconstitucionalidad, pues tenía claro que esta ley podía tener origen en cualquiera de los miembros del Congreso de la República.

5.2 En cuanto a los cargos por el supuesto desconocimiento de los artículos 310, 371 y 372 superiores, la Vista fiscal luego de recordar las disposiciones constitucionales y legales que orientan el ejercicio de competencias por parte del Congreso, el Gobierno y el Banco de la República en materia de cambios, así como el régimen especial aplicable al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, destaca que cuando el Legislador regule aspectos cambiarios, no importando si son de orden “general continental o especial insular”, debe hacerlo “en concordancia con la competencia para el cumplimiento de las funciones de banca central asignadas constitucionalmente”.

5.2.1 Frente al cargo por el supuesto establecimiento de dos autoridades cambiarias en perjuicio de las competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República advierte que “(L)a lectura integral de los artículos 21, 22 y 23 de la Ley 915 de 2004 permite observar que las funciones de banca central se encuentran limitadas en función de la consolidación del Centro Financiero Internacional del Departamento Archipiélago, lo cual va en contra de las funciones asignadas en la Constitución Política al Banco de la República y de las competencias otorgadas a su Junta Directiva en los campos monetario, cambiario y crediticio, para ser ejercidas sin restricción alguna en todo el territorio nacional.”

En ese orden de ideas solicita a la Corte condicionar la constitucionalidad de las

disposiciones acusadas.

Al respecto señala lo siguiente:

“Lo anterior –la limitación de las competencias constitucionales del Banco de la República y su Junta Directiva- se percibe si se tiene que en el artículo 22 del Estatuto Fronterizo del Archipiélago, que contempla el marco general especial de operaciones en moneda legal y extranjera que pueden celebrar los bancos constituidos en el Archipiélago, se señala que los establecimientos de crédito constituidos en el departamento de San Andrés pueden realizar operaciones en monedas legal y extranjera que estén autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas aplicables a cada clase particular de institución financiera .

También que el Gobierno Nacional puede establecer normas especiales con el objeto de regular tales operaciones en moneda extranjera, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en dicho estatuto orgánico.

La norma indicada circunscribe su marco legal a lo consignado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en las normas para cada clase de institución financiera en particular, y otorga competencia reguladora especial al Gobierno Nacional, pero guarda silencio en relación con las funciones que constitucionalmente le competen la Banco de la República y a su Junta Directiva en forma exclusiva y en todo el territorio nacional, especialmente para regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito.

El artículo 23 de la misma ley establece las funciones del Banco de la República y de su Junta Directiva en relación con el régimen financiero del Departamento de San Andrés. El inciso

primero señala que dicha Junta Directiva reglamenta la forma como los establecimientos de crédito realizan operaciones en moneda extranjera en el territorio continental, y las unidades de cuenta y pago especiales de las operaciones en moneda extranjera que se realicen en el Archipiélago, de tal forma que se cumpla con los propósitos de la Ley 915 de 2004.

Estas normas hacen pensar que las funciones en materia de regulación cambiaria para el Departamento de San Andrés Islas fueron asignadas al Gobierno Nacional, y que la función reguladora cambiaria del Banco de la República y las competencias en esta materia asignadas a su Junta Directiva sólo pueden ser ejercidas para la forma como los establecimientos constituidos en el Archipiélago realizan operaciones en el territorio continental.

De igual manera, no queda claro el papel del Banco y de su Junta Directiva en relación con las operaciones autorizadas en moneda legal que realicen los establecimientos de crédito constituidos en San Andrés Islas, puesto que la norma no refiere nada al respecto, lo cual se hace más confuso frente a la inevitable interacción de operaciones autorizadas entre moneda legal y moneda extranjera.

En el anterior ambiente encaminado a consolidar un centro financiero internacional, el segundo inciso del artículo 23 señala que para los efectos de lo dispuesto en el capítulo IV (régimen financiero para el Archipiélago), el Banco de la República y su Junta Directiva pueden establecer normas especiales en relación con los establecimientos constituidos conforme a tal capítulo, para el ejercicio de sus funciones como prestamista de última instancia o para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda; y en particular, las señaladas en la Ley 9 de 1991 artículo 3 parágrafo 1º.

El contexto previamente analizado hace pensar que las funciones constitucionales otorgadas al Banco de la República y a su Junta Directiva se encuentran difusamente establecidas en relación con las operaciones en moneda legal y extranjera que pueden realizar los establecimientos de crédito constituidos en el departamento Archipiélago, y limitadas en función de lo dispuesto para el Régimen Financiero especial para San Andrés Islas que tiene por finalidad la consolidación del Centro Financiero Internacional creado mediante la Ley 47 de 1993.

Pareciera que la intención del legislador en esa materia fuera de intervención mínima y residual en lo atinente a las funciones de banca central, lo cual va en contra de lo establecido en la Constitución Política al respecto en relación con las funciones que en forma exclusiva le competen al Banco de la República y a su Junta Directiva para regular la moneda, los cambios internacionales (todos sin excepción) y el crédito, administrar las reservas internacionales, y ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito (de todos sin excepción).

Por lo menos así lo percibe el Banco de la República, razón por la que otorgó poder para demandar en el presente proceso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

También así se puede entrever de lo consignado en el Proyecto de Ley 124 de 2002 Cámara, que contenía el régimen financiero para el Archipiélago en los artículos 32 a 47 (Gaceta del Congreso 477 de 2002). Se establecía que tal régimen se regía exclusivamente por las normas allí consignadas, el cual sería dirigido por un consejo directivo compuesto por los Ministros de Hacienda, de Comercio Exterior, el Gerente del Banco de la República, o sus delegados, el Gobernador del departamento Archipiélago y un representante de las empresas privadas del sector financiero.

El régimen se materializaría a través de bancos integrales, tratados jurídicamente como

instituciones financieras del exterior, por lo que las únicas funciones asignadas a la Junta Directiva del Banco de la República eran las de expedir normas especiales para el control cambiario de las operaciones en moneda extranjera que realizaren los residentes en Colombia con tales bancos integrales, y para determinar casos especiales de apoyos transitorios de liquidez del Banco de la República a tales bancos. También se prohibía el encaje bancario.

La situación vista permite afirmar que la regulación del régimen financiero para el departamento de San Andrés compromete desde el punto de vista constitucional las funciones del Banco de la República y las competencias de su Junta Directiva.

4.8 Sin embargo, y debido a las bondades económicas para el país y para el departamento Archipiélago del Centro Financiero Internacional que se quiere consolidar, con base en el principio de conservación del derecho se solicitará se declaren ajustados al orden constitucional la expresión “El Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero” contenida en el artículo 22, y los incisos primero y segundo del artículo 23 de la Ley 915 de 2004.

Dicha exequibilidad bajo el entendido que las funciones del Banco de la República y las competencias de su Junta Directiva serán ejercidas en relación con el régimen financiero del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin ningún tipo de limitación, teniendo en cuenta la política económica general del país y especialmente los propósitos del Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social de dicho departamento.

Es de anotar que la intervención del Banco de la República respetando la intención

económica que anima la consolidación del Centro Financiero Internacional se convierte en una prenda de garantía en relación con el eficiente funcionamiento que se espera de dicho centro financiero, puesto que se pretende su desarrollo transparentemente y no como paraíso fiscal, ya que en Colombia no se prohíjan los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social (artículos 34, 58 superiores; sentencia C-940 de 2004).

4.9 Lo anterior resuelve el problema indicado en el numeral 2.4 del presente concepto, referente a la violación de la competencia constitucional asignada a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria, por limitar o condicionar la Ley 915 de 2004 las competencias reguladoras asignadas en la misma ley al Banco y a su Junta Directiva a lo establecido en tal norma legal para la constitución de los establecimientos de crédito insulares y la realización de sus operaciones en moneda extranjera.

Tal acusación porque en tales constitución y operaciones no se incluyó la intervención del Banco de la República ni de su Junta Directiva, y porque se asignó al Banco la función de prestamista de última instancia en moneda extranjera sin tener capacidad de emisión en tales monedas.

En relación con las operaciones en moneda extranjera que realicen los establecimientos de crédito constituidos en el departamento Archipiélago, con base en la competencia del Banco la República para administrar las reservas internacionales éste puede para ese sistema financiero especial internacional cumplir con sus funciones de prestamista de última instancia y de banquero de tales establecimientos de crédito.

El régimen legal central del Banco de la República ilustra sobre tal función a realizar con moneda extranjera, para lo cual otorga apoyos transitorios de liquidez en las condiciones que determine su Junta Directiva. Las reservas deben ser administradas conforme al interés

público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior.

En ese sentido, si el Banco puede realizar operaciones de cobertura de riesgo, asignando parte de tales activos en moneda extranjera para depósitos de margen o de garantía, o puede disponer aportes a organismos financieros internacionales con cargo a las reservas, con mayor razón puede actuar como prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito constituidos en el Archipiélago, dado el interés público y el beneficio para la economía nacional que engloba el centro financiero internacional que se quiere consolidar (Ley 31 de 1994, artículos 12 y 14).

Para que esta doble función del Banco pueda ser ejercida de manera eficiente y responsable, éste y su Junta Directiva deben poder intervenir en el régimen financiero de San Andrés Islas sin limitación alguna en sus funciones o competencias constitucionales, como se va a solicitar a la Corte Constitucional.”

5.2.2 En cuanto al cargo formulado por el actor específicamente en relación con el desconocimiento de la autonomía técnica de la Junta Directiva del Banco de la República el señor Procurador afirma que no asiste razón al actor y que en todo caso el condicionamiento que él propone deja a salvo claramente dicha autonomía.

La Vista fiscal señala al respecto concretamente lo siguiente:

“4.10 De otra parte, y siguiendo con el hilo temático de este acápite, se revisa el problema 2.2 del presente escrito, en donde se plantea la vulneración de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria para expedir las

regulaciones específicas o en concreto en este campo, en cuanto que el Congreso regula de manera particular y concreta las actividades de los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento de San Andrés al autorizarles la realización de operaciones en moneda extranjera.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo 22 de la Ley 915 de 2004 hace referencia a un marco legal general que regula las actividades de los establecimientos de crédito al cual deben someterse los que se constituyan en el departamento Archipiélago, porque éstos están destinados a realizar operaciones en moneda extranjera de manera general e integral, y no de modo residual como sucede con las autorizaciones que al respecto concede la Junta Directiva a los establecimientos de crédito continentales.

Lo anterior sin perjuicio de las competencias superiores de banca central en moneda legal y extranjera, por lo que se solicitará a la Corte Constitucional declarar la unidad normativa de todo el primer inciso del artículo 22 de la ley 915 de 2004, y en consecuencia declararlo exequible bajo el entendido que las funciones del Banco de la República y las competencias de su Junta Directiva serán ejercidas en relación con el régimen financiero del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin ningún tipo de limitación, teniendo en cuenta la política económica general del país y especialmente los propósitos del Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social de dicho departamento.”

5.2.3 En cuanto a la acusación formulada en contra de las expresiones “en el presente capítulo” contenidas en el artículo 21 de la Ley 915 de 2004 la Vista Fiscal señala lo siguiente:

“La solución al cargo de vulneración por consecuencia de las competencias constitucionales asignadas al Banco de la República y a su Junta Directiva (por la remisión que hace el artículo 21 de la Ley 915 de 2004, en cuanto que las operaciones que realicen los establecimientos que se constituyan en el departamento de San Andrés se rigen por lo dispuesto en el Capítulo IV de dicha ley), queda subsumida en la sentencia condicionada que en el presente concepto se solicita.”

5.2.4 Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLES la expresión “en el presente capítulo” contenida en el artículo 21, el inciso primero del artículo 22 y los incisos primero y segundo del artículo 23 de la Ley 915 de 2004, bajo el entendido que las funciones del Banco de la República y las competencias de su Junta Directiva serán ejercidas en relación con el régimen financiero del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin ningún tipo de limitación, teniendo en cuenta la política económica general del país y especialmente los propósitos del Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social de dicho departamento.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor los artículos 21 (parcial) 22, (parcial) y 23 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” vulneran i) el artículo 154 de la Constitución por cuanto el Legislador en dichos artículos reguló materias que corresponden a las funciones señaladas para el Congreso en los numerales 19 literal b y 22 del artículo 150 superior sin que para el efecto se hubiera contado con la iniciativa del Gobierno como lo exige dicho texto superior; ii) los artículos 310, 371 y 372 de la Constitución por cuanto el Legislador habría desconocido a) las competencias asignadas al Banco de la República y a su Junta Directiva en materia cambiaria, al establecer con las disposiciones acusadas dos autoridades cambiarias una -para el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina que sería el Gobierno nacional- y otra -para el territorio continental que sería la Junta Directiva del Banco de la República-; b) la autonomía técnica que le es reconocida a la Junta Directiva del Banco de la República para el ejercicio de sus funciones por cuanto habría regulado directamente de forma particular y concreta el régimen de cambios internacionales al autorizar a los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la realización de operaciones en moneda extranjera, inhibiendo a la autoridad cambiaria para apreciar, según su prudente juicio la oportunidad y conveniencia de referir a moneda extranjera las operaciones aludidas en el referido archipiélago c) el alcance del artículo 310 superior pues si bien éste señala que el legislador podrá establecer normas especiales en materia cambiaria para el Archipiélago de San Andrés y Providencia dicha competencia no puede entenderse desligada del reparto de competencias establecido en la Constitución en materia cambiaria y del manejo unitario de la política económica en ella señalado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No fue allegada al expediente ninguna intervención de las autoridades y entidades a quienes se notificó e invitó en el auto admisorio de la demanda.

El señor Procurador General de la Nación considera que en relación con el cargo por la supuesta vulneración del artículo 154 superior no asiste razón al actor por cuanto no solamente el objeto de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, de la que hacen parte las disposiciones acusadas no corresponde a aquellas materias respecto de las cuales la Constitución establece la exigencia de contar con la iniciativa del Gobierno, sino que del trámite legislativo se desprende que el respectivo proyecto de ley contó con el aval del Gobierno. Destaca que si bien éste objetó algunas normas de la referida Ley lo hizo por razones de inconveniencia y no de inconstitucionalidad.

Respecto de los cargos por la supuesta vulneración de los artículos 310, 371 y 372 superiores, el señor Procurador General de la Nación advierte que cuando el legislador regula aspectos cambiarios bien se trate de asuntos que se refieran al orden continental o insular debe hacerlo en concordancia con las funciones de banca central asignadas al Banco de la República. Así mismo que no cabe duda de la obligatoria intervención sin restricción alguna del Banco de la República y de su Junta Directiva cuando se trate de asuntos relativos a los establecimientos de crédito dado que ella está encaminada a garantizar la estabilidad monetaria cambiaria y crediticia del país. Igualmente que se impone un respeto recíproco de competencias en materia económica entre el Banco de la República y las demás autoridades del Estado.

Constata que efectivamente puede entenderse que las disposiciones acusadas en función de la consolidación del Centro Financiero Internacional del Departamento Archipiélago limitan las competencias del Banco de la República y de su Junta Directiva al circunscribir al territorio continental funciones que en forma exclusiva y respecto de todo el territorio nacional asigna la Constitución particularmente para regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito.

Empero en consideración a “las bondades económicas para el país y para el archipiélago del centro financiero internacional que se quiere consolidar” y con base en el principio de conservación del derecho solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada de las referidas disposiciones en el entendido que las funciones del Banco de la República y las competencias de su Junta Directiva serán ejercidas en relación con el régimen financiero del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin ningún tipo de limitación teniendo en cuenta la política económica general del país y especialmente los propósitos del estatuto fronterizo para el desarrollo económico y social de dicho Departamento.

Aclara respecto del cargo relativo a la vulneración de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República por regularse supuestamente de manera particular y concreta las actividades de los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago al autorizarles la realización de operaciones en moneda extranjera, que de lo que se trata es del ejercicio por el legislador de las competencias que le señala el artículo 310 superior y de la creación de un sistema financiero internacional que requiere regulación especial y que las disposiciones acusadas en particular el artículo 22 de la Ley 915 de 2004 y la remisión normativa contenida en el artículo 21 hacen referencia es a un marco legal general al que deben someterse los establecimientos de crédito que se constituyan en el referido Departamento Archipiélago sin perjuicio de las competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República, por lo que reitera su petición de declarar la constitucionalidad condicionada de dichas disposiciones en el sentido de que las funciones del Banco de la República y las competencias de su Junta Directiva serán ejercidas en relación con el régimen financiero del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin ningún tipo de limitación diferente de la necesaria concordancia con la política económica general del país y con los propósitos del estatuto fronterizo para el desarrollo económico y social de dicho Departamento.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si con las disposiciones acusadas se desconoce o no i) el artículo 154 superior por cuanto en ellas se habrían regulado materias

que corresponden a las funciones señaladas para el Congreso en los numerales 19 literal b y 22 del artículo 150 de la Constitución sin que para el efecto se hubiera contado con la iniciativa del Gobierno como lo exige dicho texto superior ii) la autonomía técnica que le es reconocida constitucionalmente a la Junta Directiva del Banco de la República (artículos 371 y 372 C.P.) para el ejercicio de sus funciones por cuanto con dichas disposiciones se habría regulado directamente de forma particular y concreta el régimen de cambios internacionales al autorizar a los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la realización de operaciones en moneda extranjera; iii) el reparto de competencias señalado en la Constitución en materia cambiaria y en particular las competencias atribuidas al Banco de la República y a su Junta Directiva por supuestamente establecerse dos autoridades cambiarias una -para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que sería el Gobierno nacional- y otra -para el territorio continental que sería la Junta Directiva del Banco de la República-; iv) el alcance del artículo 310 superior pues la competencia allí señalada en materia de régimen de cambios para el legislador no puede entenderse desligada del reparto de competencias establecido en la Constitución en materia cambiaria y del manejo unitario de la política económica en ella señalado.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) la inhibición en relación con la acusación formulada en contra del tercer inciso del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 con excepción de las expresiones “en moneda extranjera; ii) el alcance de la autonomía e independencia reconocida por la Constitución al Banco de la República y a su Junta Directiva y las competencias que concretamente le son atribuidas en materia cambiaria y ii) El régimen especial establecido en la Constitución para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el contenido y alcance de las disposiciones acusadas, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1 Inhibición en relación con la acusación formulada en contra del tercer inciso del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 con excepción de las expresiones “en moneda extranjera”

Esta Corporación ha puesto de presente de manera reiterada en relación con los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para su procedencia, la obligación que asiste al actor, conforme al Decreto 2067 de 1991, de determinar con exactitud la norma acusada como inconstitucional, de señalar así mismo, las normas constitucionales que se consideren infringidas e indicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados¹.

La Corporación ha destacado igualmente que el juicio de constitucionalidad exige una confrontación objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, por lo que no es dable resolver sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de una norma a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”² que no se relacionan de manera concreta y directa con las disposiciones que se acusan³.

En este sentido ha precisado que la formulación de un cargo concreto contra la disposición demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que al ciudadano se le impone, como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional⁴.

Por consiguiente, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo de manera formal sino también materialmente con este requisito, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda la que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo⁵.

Ahora bien debe señalar la Corte que adelantado el examen de la demanda que corresponde a esta etapa procesal para efectos de la redacción del proyecto de fallo⁶, constata que en relación con el tercer inciso del artículo 23 de la Ley -incluido dentro de los textos acusados- el actor con excepción de las expresiones “en moneda extranjera” no efectuó desarrollo concreto que permita a la Corte establecer las razones específicas por las cuales éste considera que dicho inciso vulnera los artículos 154, 310, 371 y 372 superiores y en ese orden de ideas en relación con el mismo no resulta posible establecer una confrontación normativa entre el texto que se ataca y las normas superiores que se invocan como vulneradas.

Así las cosas la Corte en relación con dicho inciso tercero del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 con la salvedad de las expresiones “en moneda extranjera” deberá abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

3.2 El alcance de la autonomía e independencia reconocida por la Constitución al Banco de la República y a su Junta directiva y las competencias que concretamente le son atribuidas en materia cambiaria

3.2.1 Como ya lo ha precisado la Corporación⁷, las características constitucionales del Banco y de la Junta Directiva del mismo, así como las interrelaciones Legislador - Gobierno - Banco de la República y las competencias respectivas, atienden, a un especialísimo modelo ideado para la dirección, el manejo y la ejecución de los aspectos atinentes a la política estatal en materias monetarias, cambiarias y crediticias⁸. Este modelo, sustituyó en la organización estatal colombiana al que había sido formulado legalmente dentro del marco constitucional anterior que sucesivamente osciló entre una concentración de funciones monetarias, crediticias y cambiarias por parte del Gobierno y el Banco de la República (Leyes 24 y 25 de 1923, 17 de 1925 y 82 de 1931) y la separación de funciones entre Gobierno - Banco de la República y Junta Monetaria, bajo las formulaciones de la Ley 21 de 1963, la Ley 7ª de 1973 y

los decretos gubernamentales autónomos, expedidos dentro del marco de la Reforma Constitucional de 19689.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Como funciones básicas se enuncian las de i) regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; ii) emitir la moneda legal; iii) administrar las reservas internacionales; iv) ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y v) servir como agente fiscal del Gobierno.

La disposición superior precisa que todas estas funciones “se ejercerán en coordinación con la política económica general”.

Así mismo se dispone que la Junta Directiva del Banco será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco. La conformación de la misma se dispone en la misma Constitución: Siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien la presidirá; el gerente del Banco será elegido por la Junta y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, con dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República, para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

Se prevé en la Constitución, igualmente, que compete al Congreso expedir “la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco...”. Así mismo se enuncian

los principales aspectos que deben contener los estatutos del Banco y se dispone que el Presidente de la República “ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.”

Finalmente en la Constitución se establece que el Estado ha de velar, por intermedio del Banco de la República, por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. En ese orden de ideas se dispone que el Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

En desarrollo de dichos textos constitucionales el Legislador expidió la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasaran los fondos de fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”. Atendiendo las mismas formulaciones superiores fue expedido por el Gobierno nacional el Decreto 2520 de 1993 que contiene los estatutos del Banco de la República.

3.2.2 Para efectos de la presente providencia resulta pertinente hacer énfasis en relación con las características e intensidad de la autonomía del Banco y de su Junta Directiva. Al respecto la Corporación hizo en la sentencia C-827 de 2001 las siguientes precisiones que vale la pena recordar:

“a) La especial autonomía que la Constitución predica del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria proyecta en nuestra organización constitucional la presencia de las denominadas autoridades independientes que en la doctrina y en la organización de los estados ha venido enfatizándose bajo la primigenia inspiración de instituciones similares de los Estados Unidos, posteriormente del Reino Unido y más recientemente del constitucionalismo europeo continental (Francia, España, por ejemplo), encargadas de la regulación de actividades sociales -organismos reguladores- con el agregado de las especiales peculiaridades que evidencia el modelo de banca central también paulatinamente acogido en diferentes Estados¹² .

b) Ahora bien, en la organización colombiana a partir de 1991 y en consonancia con experiencias institucionales de otros Estados, el organismo encargado de las funciones de banca central no es solamente regulador y titular de funciones de supervisión sino que su acción se proyecta, además, en el ámbito de ejecución directa de las políticas estatales en la materia. Esas especialísimas inspiraciones se proyectan en la necesidad constitucionalmente explícita de que la ley al desarrollar los enunciados constitucionales plasme la sujeción del Banco de la República “a un régimen legal propio”.

c) Empero la autonomía, según orientación constante de esta Corporación, dentro de un Estado unitario (condición que no solo cabe predicar de las relaciones Nación - entidades territoriales, sino de todos los elementos institucionales que integran el Estado) no es absoluta sino relativa y debe ejercitarse bajo el imperativo de la unidad y de los principios y reglas operativos de la descentralización y la desconcentración, en consonancia con las de la competencia y la coordinación. Es necesario, por ende, para el caso del Banco de la República y a partir de las reglas constitucionales, determinar la operatividad de los mencionados principios y reglas de organización e interrelación.

d) La autonomía predicada de instituciones no territoriales, como ha señalado esta Corporación¹³, adquiere, tratándose del Banco de la República, particulares dimensiones que se enuncian en el propio texto constitucional y que buscan hacer efectiva las finalidades y propósitos tenidos en cuenta por el Constituyente y la necesaria independencia en el cumplimiento de los objetivos constitucionalmente asignados.”¹⁴

Dentro del contexto enunciado es pertinente reiterar así mismo los aspectos más salientes que a juicio de la Corte deben guiar las relaciones del Banco de la República, como órgano estatal autónomo e independiente frente al legislador y frente al Gobierno Nacional.

En la misma sentencia C-827 de 2001 señaló la Corporación lo siguiente:

“La interrelación Congreso de la República – Banco de la República

La Constitución señala las competencias propias de la ley y del órgano legislativo respecto del Banco y de la Junta Directiva del mismo y frente a las funciones constitucionalmente a éstos asignadas.

En efecto, como ya se expresó, en los artículos constitucionales se dispone que i) la ley debe establecer un régimen legal propio para el Banco (Art. 372), ii) el Banco debe rendir al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten (Art. 372); iii) compete a la ley asignar las funciones que correspondan a la Junta Directiva del Banco como autoridad monetaria cambiaria y crediticia (Art. 372); iv) el

Congreso dictará la ley a la cual debe ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno ha de expedir los Estatutos del banco (Art. 372) y v.) se prohíbe al legislador, ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares (Art. 373).

De otra parte, al Congreso de la República, mediante ley, corresponde “determinar la moneda legal, convertibilidad y alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas” (Art. 150-13); así mismo le compete dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales se debe ajustar el Gobierno para “[r]egular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución señala para la Junta Directiva del Banco de la República” (Art. 150-19-b); también al Congreso atañe regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (Art. 150-19-d) y la expedición de las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (Art. 150-23).

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, el Banco de la República no forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; por lo tanto, no son predicables de su organización y funcionamiento las reglas generales aplicables a la organización y relaciones internas dentro de la Administración. No es el Banco una entidad descentralizada y por ello no son pertinentes los principios y reglas de la dirección y el control administrativos. No puede el Gobierno dar instrucciones al Banco para la gestión de sus asuntos propios, conforme a la Constitución y a la ley, aunque el Banco habrá de actuar como ya se ha expresado en coordinación con la política económica general¹⁵.

Al Gobierno Nacional, dentro del marco que fije la ley corresponde expedir los estatutos del Banco, en los cuales por mandato directo de la Constitución (artículo 372) entre otros aspectos se han de determinar los siguientes “la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas las de estabilización cambiaria y monetaria y el destino de los excedentes de sus utilidades”.

De otra parte al Presidente de la República corresponde ejercer la inspección y vigilancia y control del Banco en los términos que determine la ley (C.P., Art. 372, en concordancia con el 150-8). Igualmente debe recordarse que el ministro de Hacienda y Crédito Público es miembro y Presidente de la Junta directiva del Banco y que al Presidente de la República compete nombrar los cinco miembros restantes de la junta directiva, para periodos de cuatro años prorrogables debiéndose reemplazar dos de ellos cada cuatro años.”

Ahora bien, respecto al balance en el ejercicio de las competencias del legislador y del Gobierno y la autonomía constitucional del Banco de la República, la Corte ha precisado que los instrumentos de que son titulares el Congreso y el Gobierno deben ser ejercitados sin desmedro de la autonomía “administrativa, patrimonial y técnica” que para el cumplimiento de las finalidades y objetivos se reconocen en la propia Constitución. Correlativamente, ha afirmado, también, que la autonomía debe encauzarse dentro del marco señalado en la ley y en armonía con las funciones gubernamentales propias, y en especial “con la política económica general”.

La Corte, así mismo, al plantearse el interrogante de cómo se manifiesta en la práctica el equilibrio que debe existir en la correlación de potestades y competencias para el ejercicio armónico de las competencias estatales, el cual permite determinar en los casos concretos

los alcances y proyecciones de la “autonomía” y hasta donde ésta se instaura en limite de la acción de los otros órganos estatales, estén o no estos incorporados en las ramas del poder público, ha puesto de presente que dentro del régimen constitucional, tal como se ha plasmado en los textos de la Constitución de 1991, la autonomía institucional es garantía de un ámbito de acción sin injerencia de otros órganos y es al propio tiempo límite de actuación en el ámbito específico asignado (principio de especialidad). Así mismo la autonomía significa para las demás autoridades estatales deberes de actuar y velar porque los órganos autónomos ejerzan sus competencias a plenitud, sin interferencias indebidas.

Señaló la Corporación en la misma sentencia que se viene citando.

“Con el propósito de dar respuesta a los anteriores interrogantes es pertinentes precisar los valores y principios que se busca proteger mediante la autonomía institucional reconocida al Banco de la República dentro del régimen constitucional.

Al respecto cabe señalar que una finalidad primordial aparece definida en el artículo 373 cuando se expresa que el Estado por intermedio del Banco de la República velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, finalidad esta que coincide con la que se confía a la banca central en los sistemas donde ésta funciona, como sucede en el caso colombiano. El fundamento organizativo, preponderante, dentro del esquema de banca central independiente parece dado por el resguardo contra la injerencia de los gobiernos y de la política en el manejo de la moneda “sana”, lo que hace que las autoridades estatales encargadas del mismo estén al margen de los avatares de la política y que las decisiones en materia monetaria no queden a merced de los intereses y necesidades de los Gobiernos de turno.

Sobre el particular cabe indicar que desde el punto de vista orgánico, la autonomía diseñada para el Banco recibe variadas mediatizaciones derivadas del origen de los integrantes de sus órganos de dirección, pues aunque éstos estén sujetos a periodo (lo cual es garantía frente a inconsultos cambios) es lo cierto que el Presidente de la Junta Directiva y miembro ex officio es el Ministro de Hacienda y Crédito Público y que el Presidente de la República nombra a los otro cinco miembros y participa, a través del Ministro de Hacienda -miembro y Presidente de la Junta- en la escogencia del Gerente del Banco, a su vez miembro de la Junta Directiva.

Por ello es en los ámbitos técnico y funcional donde la autonomía constitucionalmente proclamada debe estar llamada a tener la mayor relevancia como lo ha destacado esta Corporación en pronunciamientos que constituyen persistente línea jurisprudencial. Con referencia a las proyecciones de autonomía del Banco conforme a las menciones que hace el artículo 371 de la Constitución, la jurisprudencia ha señalado que la autonomía abarca diversos campos, a saber:

“- Una autonomía administrativa, que comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración y el período del gerente.

- Una autonomía patrimonial, que concierne a la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio, mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de sus funciones.

- Una autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetarias y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas, como también a la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades.

- Una autonomía funcional, atinente al ejercicio de las competencias específicas de que ha sido investido por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las funciones

especializadas que les fueron asignadas.¹⁶

Ahora bien, a partir de los enunciados constitucionales y de acuerdo con los desarrollos legales, el respeto al principio de autonomía habrá de ser apreciado en cada caso por el Juez (la Corte Constitucional, cuando realiza el control abstracto de constitucionalidad, y los demás jueces y tribunales de la rama judicial), al resolver en concreto litigios en diferentes ámbitos del quehacer del Banco de la República y de su Junta directiva, teniendo presente que a estos órganos estatales asiste la garantía de ejercer sus competencias sin la injerencia indebida de otras autoridades estatales, aunque habrá de coordinar con ellas su acción.

Es que dentro del régimen constitucional, tal como se ha plasmado en los textos de la Constitución de 1991, la autonomía institucional es garantía de un ámbito de acción sin injerencia de otros órganos y es al propio tiempo límite de actuación en el ámbito específico asignado (principio de especialidad). Así mismo la autonomía significa para las demás autoridades estatales deberes de actuar y velar porque los órganos autónomos ejerzan sus competencias a plenitud, sin interferencias indebidas.”

3.2.3 Para efectos de la presente sentencia resulta pertinente recordar igualmente, cómo la Corte ha puesto de presente que la autonomía reconocida al Banco de la República y particularmente a su Junta Directiva no lo convierten en un ente sustraído de toda norma o directriz pues claramente la Carta señala que todas sus funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general, al tiempo que asigna al Congreso la competencia para expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (art. 150 num. 22 y 372). Pero también la Corte ha señalado que ello no implica que el legislador esté facultado para desplazar a dicha entidad, adoptando en lugar suyo y por vía específica las medidas que a la Junta Directiva del Banco corresponden como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o

para establecer límites o condicionamientos en relación con tales funciones. Ha explicado la Corte al respecto lo siguiente:

“Para la Corte es claro que si, de conformidad con lo dicho, a la ley compete la asignación de las funciones que habrá de ejercer el Banco de la República, la autonomía de éste no lo convierte en un ente omnímodo, sustraído a toda norma o directriz, ya que, por el contrario, se halla obligado a cumplir su tarea dentro de prescripciones básicas que para él resultan obligatorias, lo cual es muy distinto de admitir que el legislador esté facultado para desplazar a dicha entidad, adoptando en lugar suyo y por vía específica las medidas que a su Junta Directiva corresponden como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o para establecer límites o condicionamientos en relación con tales funciones en cada caso concreto.

Las leyes de que se trata deben fijar, por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco.

De ello resulta que, si bien está a cargo del Congreso una función normativa general de las aludidas materias, son inconstitucionales las disposiciones de la ley que, desconociendo el sistema expuesto, invaden la órbita de autonomía del Banco de la República y asumen en concreto las atribuciones reguladoras de la moneda o el crédito, pues, como ya lo dijo esta Corte en Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell), la formulación de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio son de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado. Por supuesto, tampoco con el Congreso, cuyo campo de legislación en la materia está circunscrito al establecimiento de ordenamientos generales que delimitan la actividad del Banco de la República y de su Junta Directiva.

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el mismo orden de ideas cabe destacar que la Corte ha señalado que las Competencias del Banco de la República y su autonomía no pueden verse desconocidas por el Legislador so pretexto del establecimiento de normas especiales, por ejemplo para el caso de zonas de frontera.

Así al declarar la inexecutable parcial de un artículo que limitaba las competencias del Banco de la República en relación con una dichas zonas de frontera¹⁸ señaló la Corporación lo siguiente:

“Podría sostenerse que la norma demandada legítimamente cabe dentro de las regulaciones que el Congreso puede expedir con miras a desarrollar e integrar económica y culturalmente las zonas de frontera (C.P. arts. 289, 300-2 y 337).

La Corte no desconoce el papel activo que la ley debe desempeñar con el objeto de promover programas de cooperación e integración en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas. La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta.

Entre las facultades que la Constitución atribuye a la ley con el propósito de promover el desarrollo de las zonas de frontera, se encuentra la de establecer “normas especiales en materias económicas y sociales” (C.P. art. 337).

Si se interpretara esta norma en sentido absoluto, la ley podría hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado y de las correlativas modalidades de intervención previstas en la Constitución - particularmente de la planificación económica, el presupuesto público y la regulación económica -, en un vasto campo como es el que acota el universo de lo económico y social.

La tesis anterior no puede acogerse. Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de “ejercicio armónico” de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones.

Particularmente, el Congreso es un órgano del que emanan impulsos para los demás y tiene ante sí, por tanto, una variedad de alternativas y cursos de acción. En estas condiciones, no deberá escoger la opción que signifique en la práctica la clausura del ejercicio de las competencias de los demás órganos del Estado. En este caso, la ley puede libremente adoptar un conjunto de regulaciones tendentes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Sin embargo, no parecería necesario y, además, sería inconstitucional que pretendiera hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado cuyas atribuciones tuvieran relación con las materias tratadas. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente, en las zonas de

frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones.

En resumen, la norma demandada desconoce la función de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad encargada de regular el crédito (C.P. arts., 371 y 372). La doctrina de la Corte, arriba citada, ha puesto de presente que las condiciones especiales del crédito agropecuario, en sus lineamientos generales, las establece la ley y, en lo demás, se desarrolla a través de los instrumentos cuyo manejo se ha confiado a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad en materia de crédito. La ley, de otro lado, al desconocer la competencia de la Junta, violó el principio de ejercicio armónico del poder, pues su cometido podía lograrse sin apartar a un órgano que tiene en la materia competencias de origen constitucional. Falta agregar que las competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República no son delegables en otro órgano del Estado, así se cuente con su aquiescencia, como quiera que tal proceder no lo autoriza la Constitución.

Por las razones expuestas, se declarará la inexecutable de la expresión “El Gobierno, previa autorización de”, del párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995.”¹⁹ (subrayas fuera de texto)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.2.4 Ahora bien, cabe recordar que según el literal b) del numeral 19 del artículo 150 constitucional corresponde al Congreso dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución asigna a la Junta Directiva del Banco de la República.

Por su parte, el artículo 371, que señala que el Banco de la República ejercerá las funciones

de banca central, tendrá como funciones básicas: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Funciones todas que se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El artículo 372 precisa que la Junta Directiva del Banco de la República será la “autoridad monetaria, cambiaria y crediticia”, conforme a las funciones que le asigne la ley.

Es decir que en materia cambiaria se establece un claro reparto de competencias entre el Legislador, el Banco de la República y el Gobierno. Reparto este respecto del cual el Legislador al ejercer las competencias a él atribuidas en ningún caso puede desvirtuar la naturaleza de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria, ni socavar el manejo autónomo de la política monetaria que se ha conferido a dicha Junta²⁰.

En ese sentido el Legislador ha de tener en cuenta, por ejemplo, que al ejercer la competencia que le atribuye el literal b) del numeral 19 del artículo 150 constitucional para dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, debe actuar en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

En ese orden de ideas la Corte en la sentencia C-615 de 1996 al declarar la inexecutable de una disposición de la Ley sobre zonas de frontera que atribuía funciones al Gobierno en desconocimiento de las competencias señaladas para la Junta Directiva del Banco de la República señaló lo siguiente:

“A tenor del Parágrafo 3º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995, “El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las unidades especiales de desarrollo fronterizo cuando la Junta Directiva del Banco de la República lo considere”. El demandante, aparte de los vicios de forma que advierte con ocasión del proceso legislativo, ya estudiados, estima que la norma ignora las facultades propias de la Junta Directiva del Banco de la República en materia cambiaria. En su concepto, la expedición del régimen cambiario no es del resorte del Gobierno, sino de la Junta Directiva del Banco de la República.

A voces del artículo 150-19-b, corresponde al Congreso: “Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: (...) b) regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República”.

De la norma transcrita se infiere con claridad que en lo que concierne al régimen cambiario concurren tres órganos: el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. Las normas más generales, cuyo cometido es formular objetivos y criterios estructurales, se ha confiado a la ley. La regulación y la puesta en operación de instrumentos de intervención, es un asunto que se atribuye al Gobierno y a la Junta.

Le corresponde a la ley marcar las diferencias entre estos dos órganos y deslindar de manera cuidadosa y equilibrada sus competencias específicas en la materia que se analiza. El gobierno no puede ser ajeno a lo cambiario, pues este aspecto tiene importantes efectos en la regulación del comercio exterior, que se le atribuye. Por su parte, la variable cambiaria tampoco puede resultar desligada de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, dado que de lo contrario no es posible velar y garantizar el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y, además, poder ostentar el título constitucional de autoridad cambiaria. Justo por estas razones, la regulación legal en ningún caso puede desvirtuar la naturaleza de la Junta Directiva como autoridad cambiaria, ni socavar el manejo

autónomo de la política monetaria que se ha conferido a dicho organismo.

De acuerdo con lo expuesto, la norma demandada resulta inexecutable, por varios motivos: (1) el régimen cambiario se integra también en virtud de las regulaciones que adopta la Junta Directiva del Banco de la República, entidad que para estos efectos elimina la disposición acusada; (2) la Junta Directiva del Banco de la República, tiene, junto al Gobierno y al Congreso, competencias propias en materia cambiaria - no es mero ejecutor del "régimen cambiario" -, y éstas no pueden ser deferidas al Gobierno, así ello se realice con su voluntad; (3) la función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las competencias específicas de la Junta Directiva del Banco de la República y del Gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano. En relación con este último punto, es evidente que el Congreso no cumplió ninguna de las dos tareas. En realidad, asignar a la "autoridad cambiaria" la mera función de emitir el juicio sobre la oportunidad de poner en vigencia un régimen cambiario especial elaborado integralmente por el Gobierno, equivale a vaciar su competencia reguladora."21

3.3 El régimen especial establecido en la Constitución para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el contenido y alcance de los artículos 21, 22 y 23 de la Ley 915 de 2004

3.3.1 Esta Corporación ha señalado en las varias ocasiones en que ha tenido que examinar la constitucionalidad de normas atinentes al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina²², que la Constitución de 1991 se ocupó específicamente en algunas de sus normas permanentes y transitorias del que ella misma denomina "Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" (arts. 101, 302, 309, 310, y 42 transitorio).

Entre las normas permanentes que ha invocado la jurisprudencia cabe recordar particularmente el artículo 310 superior²³ que autoriza al Congreso para dictar dos clases de normas: unas -aprobadas en la misma forma que las leyes ordinarias- para fijar reglas especiales en materias administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico; y otras, -aprobadas por la mayoría de los miembros de cada Cámara- que pueden limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de población, regular el uso del suelo.

A partir de dicho texto la Jurisprudencia ha hecho énfasis en que fue voluntad explícita del Constituyente el establecimiento de un régimen especial y distinto para este Departamento Archipiélago, así como asegurar la efectividad de dicho régimen atendiendo su particular situación geográfica, cultural, económica y social²⁴.

A juicio de esta Corte, es por ello que la Constitución autorizó al Legislador para dar “un tratamiento distinto a realidades que, consideradas desde la perspectiva geográfica, social, étnica, cultural, económica, ecológica y ambiental son distintas”²⁵.

Cabe resaltar empero que si bien la Carta reconoce esa especificidad también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1º), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional²⁶. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del Archipiélago, ha precisado que “el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente el artículo 2º superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial.”²⁷ .

En ese orden de ideas la jurisprudencia ha precisado que si bien el artículo 310 superior autoriza la expedición de normas legales especiales para proteger la identidad y especificidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no excluye la aplicación en relación con dicho archipiélago de todas las regulaciones nacionales generales, por cuanto señala claramente que esa entidad territorial también se rige por las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos.

Al respecto en la Sentencia C-039 de 200028 respecto de algunas normas en materia aduanera señaló la Corte lo siguiente:

“(L)as actoras suponen que la previsión constitucional de normas aduaneras especiales para San Andrés, y el deber del Estado de proteger la identidad cultural de los raizales, implican que el archipiélago es constitucionalmente un puerto libre, que está entonces totalmente excluido de la intervención de las autoridades aduaneras nacionales. Pero eso no es así, como se verá a continuación.

9- De un lado, el texto del artículo 310 superior es definitivo en esta discusión, pues establece que el archipiélago se rige, “además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador (subrayas no originales).” Esto significa que la disposición constitucional autoriza y prevé normas legales especiales para proteger la identidad y especificidad de San Andrés, pero no excluye a ese departamento de todas las regulaciones nacionales generales, por cuanto señala que esa entidad territorial también se rige por las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos.

De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts 7º y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1º), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del archipiélago, precisó que “el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente el artículo 2º superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial.” (Sentencia C-530 de 1993. MP Alejandro Martínez Caballero)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.3.2 Ahora bien, cabe recordar que en desarrollo del artículo 310 superior el Legislador expidió la Ley 47 de 1993 “Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. En ella, en el capítulo VI relativo al “régimen de fomento económico y turístico”, se incluyó el artículo 41 mediante el cual se creó un centro financiero internacional. Dicho artículo es del siguiente tenor:

ARTICULO 41-. Centro financiero internacional. Créase un Centro Financiero Internacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuyo funcionamiento reglamentará el Gobierno Nacional.

Los ingresos fiscales que produzcan las operaciones del Centro Financiero Internacional serán percibidos por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En relación con dicho centro financiero internacional en la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, -que ratifica al archipiélago como Puerto Libre²⁹ y cuyo objeto según el artículo 1 de la misma ley es el de establecer las condiciones legales especiales para la promoción y el desarrollo económico y social de los habitantes del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que les permita su supervivencia digna conforme a lo reglado por la Constitución Nacional y dentro de sus particulares condiciones geográficas, ambientales y culturales- el Legislador decidió incluir en el capítulo IV sobre “régimen financiero” los artículos 21, 22 y 23 a los que el actor alude en su demanda.

Así, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 915 de 2004 con el fin de facilitar la consolidación del Centro Financiero Internacional creado mediante la Ley 47 de 1993, las operaciones que realicen los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se registrarán por lo previsto “en el presente capítulo” -expresiones que acusa el actor-, es decir el capítulo IV aludido, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que le sean aplicables.

Por su parte, el artículo 22 en su primer inciso -que acusa el actor- señala que los establecimientos constituidos conforme al artículo 21, además de las operaciones autorizadas en moneda legal, podrán realizar operaciones en moneda extranjera exclusivamente en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que correspondan a operaciones autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables según la clase particular de institución financiera.

Dicho inciso señala, así mismo, que el Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El segundo inciso del artículo 22 dispone, por su parte, que la Superintendencia Bancaria tendrá las mismas facultades de supervisión atribuidas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sobre los establecimientos de crédito así constituidos.

El artículo 23 -también acusado por el actor- señala que la Junta Directiva del Banco de la República reglamentará la forma como los establecimientos de crédito realizarán operaciones en moneda extranjera en el territorio continental, así como la unidad de cuenta y unidad de pago especiales de las operaciones en moneda extranjera realizadas en el Archipiélago, de tal forma que se cumpla con los propósitos de esta ley.

Así mismo expresa que para efectos de lo dispuesto en el “presente capítulo” -es decir el capítulo IV de la Ley 915 de 2004-, el Banco de la República y su Junta Directiva podrán establecer normas especiales en relación con los establecimientos constituidos conforme al mismo capítulo, para el ejercicio de sus funciones como prestamista de última instancia o para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda; y en particular, las señaladas en la Ley 9ª de 1991, artículo 3º, parágrafo 1º.

Finalmente, señala que el Gobierno Nacional señalará las normas generales conforme a las cuales la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín,

organizará el seguro de depósito para las operaciones en moneda extranjera realizadas por las entidades de que trata el referido capítulo.

4. Análisis de los cargos

Para el actor los apartes acusados de los artículos 21, 22, y 23 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” vulneran i) el artículo 154 de la Constitución por cuanto el Legislador en dichos artículos reguló materias que corresponden a las funciones señaladas para el Congreso en los numerales 19 literal b y 22 del artículo 150 superior sin que para el efecto se hubiera contado con la iniciativa del Gobierno como lo exige dicho texto superior; ii) los artículos 310, 371 y 372 por cuanto el Legislador habría desconocido a) la autonomía técnica que le es reconocida a la Junta Directiva del Banco de la República para el ejercicio de sus funciones pues habría regulado directamente de forma particular y concreta el régimen de cambios internacionales al autorizar a los establecimientos de crédito que se constituyan en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la realización de operaciones en moneda extranjera, inhibiendo a la autoridad cambiaria para apreciar, según su prudente juicio, la oportunidad y conveniencia de referir a moneda extranjera las operaciones aludidas en el Archipiélago; b) las competencias asignadas al Banco de la República y a su Junta Directiva en materia cambiaria, al establecer con las disposiciones acusadas dos autoridades cambiarias, una -para el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina que sería el Gobierno nacional- y otra -para el territorio continental que sería la Junta Directiva del Banco de la República-; c) el alcance del artículo 310 superior pues si bien éste señala que el legislador podrá establecer normas especiales en materia cambiaria para el Archipiélago de San Andrés y Providencia dicha competencia no puede entenderse desligada del reparto de competencias establecido en la Constitución en materia cambiaria y del manejo unitario de la política económica en ella señalado.

Al respecto la Corte hace las siguientes consideraciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.1 El examen del cargo por el supuesto desconocimiento del artículo 154 superior

4.1.1 Frente a este aspecto de la acusación formulada por el actor cabe recordar que de acuerdo con el artículo 154 superior si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 15630, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, no obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 15031; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

En ese sentido ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno en los casos enunciados por el artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecuibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma³²-, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior³³.

La jurisprudencia, en ese orden de ideas ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el

Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Así lo ha expresado esta Corporación:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’.”³⁴

La Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de éste

en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior.

Empero, la Corte ha señalado claros criterios para entender consentido dicho “aval”.

Así al resolver sobre un caso análogo al que ahora se debate, afirmó la necesidad de que dicho consentimiento se encuentre probado dentro del trámite legislativo. Al respecto señaló siguiente:

“Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce -sino que, como en el asunto sub-examine lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular-, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley.

En este sentido, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), según el cual, “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, obviamente, siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada, como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior” 35

En similares circunstancias ha hecho igualmente énfasis la Corte en que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquiera de los ministros sino sólo de aquél cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley. Al respecto señaló la Corporación lo siguiente:

“Es de recordar que para esta Corporación³⁶ ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Entonces, si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior³⁷. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” 38

Cabe precisar que la Corte en determinadas circunstancias ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas; Así se ha obrado cuando del expediente legislativo se desprende claramente dicho aval por la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.

Al respecto cabe recordar lo dicho por la Corte en la Sentencia C-370 de 2004 donde la Corte precisó lo siguiente:

“Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que en el expediente figura copia de las proposiciones aditivas del articulado contenido en las proposiciones con que culminaron los informes de ponencia para segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República presentadas por algunos parlamentarios en las sesiones plenarias de una y otra Cámara referentes a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de la Ley 818 de 2003, en las que aparece la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como en la mayoría de ellas la del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

En este sentido, el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido respecto de los artículos referidos.

En relación con el artículo 2º de la Ley 818 de 2003 la Corte constata que en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003 respectivamente -a que alude el

Procurador General de la Nación -, en las que se publicaron las ponencias para segundo debate dentro del trámite sub examine, se hizo mención a que en el transcurso del debate llevado a cabo conjuntamente por las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de representantes fue presentada por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, una proposición que buscó subsanar un error en el que se incurrió en el trámite del proyecto de Ley 788 de 2002 en el que se adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 468-2 en lo concerniente a los peces vivos y en consecuencia se decidió adicionar el artículo 468-2 con un código de nomenclatura Nandina, adición que correspondió al artículo 2º del texto del proyecto finalmente aprobado por dichas comisiones en primer debate y que corresponde al texto del artículo 2º de la Ley 818 de 2003.

Así mismo la Corte constata que en el Acta 01 de junio 11 de 2003 de las “sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de la Cámara de representantes y el Senado de la República” publicada en la Gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003, consta que antes de procederse a la votación del artículo 2º del articulado contenido en la proposición con la que terminó el informe de ponencia para primer debate (referente a los cultivos de tardío rendimiento), el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó lo siguiente: “Este proyecto tiene el aval del Gobierno entero, por el señor Presidente de la República, el señor Ministro de Hacienda y yo, que representamos al Gobierno, tiene el aval, quiero resolver ese malentendido, es del mas alto interés nacional y hay unas imprecisiones si ustedes me permiten y conceden cinco minutos”.

Igualmente que en relación con la votación por dichas comisiones permanentes del texto del artículo nuevo propuesto en esa misma sesión referente a la adición del artículo 468-2 del estatuto tributario con el “Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000” que corresponde precisamente al artículo 2º de la Ley 818 de 2003, en el Acta 01 de junio 11 de 2003 a que se ha hecho referencia constan al respecto los siguientes apartes:

“Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el Siguiete Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Irigorri, Luis Helmer Arenas, Salomón Nader, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo.

Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente.” (subrayas fuera de texto)

Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba.

Al respecto ha de tenerse en cuenta así mismo que si bien no existe prueba escrita de dicho aval, tampoco existe prueba de la misma naturaleza que contradiga el sentido de las menciones hechas al respecto en las ponencias para segundo debate que constan en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003, así como en el acta 01 del 11 de junio de 2003 publicada en la gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003 a que se ha hecho reiterada referencia. Circunstancia que lleva a la Corte a considerar que el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido igualmente respecto de dicho artículo.” 39

4.1.2 Ahora bien, en el presente caso la Corte constata en relación con el cargo formulado por el vicio de trámite en que habría incurrido el Legislador al expedir los artículos acusados sin el aval del Gobierno a pesar de que así lo exige el artículo 154 superior, que el término de caducidad para proponer dicho cargo no se encontraba vencido pues la Ley 915 de 2004 fue sancionada el 21 de octubre de 2004 y publicada el 27 de octubre del mismo año, en tanto que la demanda fue presentada el 15 de septiembre de 2005, es decir dentro del término -señalado en el artículo 242-3 superior para los vicios de forma- de un año contado desde la publicación del respectivo acto.

4.1.3 La Corte constata, de otra parte, que el contenido de los artículos 22 y 23 de la Ley 915 de 2004, -a los que se refieren las expresiones “en el presente capítulo” del artículo 21 idem⁴⁰- en lo acusado hacen referencia efectivamente a materias que bien se enmarcan dentro de aquellas a que alude el numeral 19 literal b) del artículo 150 superior -es el caso del artículo 22 de la Ley 915 de 2004 en el que el Legislador autoriza a los establecimientos de crédito constituidos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la realización de operaciones en moneda extranjera-, bien dentro de aquellas a que alude el numeral 22 del mismo artículo 150 superior -es el caso del primer y segundo inciso del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 donde se asignan competencias al Banco de la República y a su Junta Directiva y del artículo 22 de la misma ley -en el aparte final de su primer inciso- que asigna al Gobierno funciones de regulación atribuidas en la Ley 31 de 1992 a la Junta Directiva del Banco de la República -.

Recuérdese que según el numeral 19 literal b) del artículo 150 superior corresponde al Congreso dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República, y en ese orden de ideas la autorización dada en el artículo 22 de la ley 915 de 2004 a los establecimientos de crédito constituidos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para la realización de operaciones en moneda extranjera debe enmarcarse precisamente en el establecimiento

por el Legislador de los criterios generales para la regulación del mercado cambiario. Así mismo que según el numeral 22 del artículo 150 superior corresponde al Congreso expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva, -asuntos objeto precisamente de la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasaran los fondos de fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

Igualmente que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda y para tal efecto su Junta Directiva como autoridad monetaria crediticia y cambiaria podrá, entre otras, “h) Ejercer las funciones de regulación cambiaria prevista en el párrafo 1o. del artículo 3o. y en los artículos 5o. a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9a. de 1991”⁴¹

Así, puede válidamente afirmarse, como lo hace el actor, que con las disposiciones acusadas se reforma la Ley 31 de 1992 “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasaran los fondos de fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones” que a su vez reformó la Ley 9 de 1991 “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias” y desde esta perspectiva se evidencia la exigibilidad del cumplimiento del requisito a que alude el artículo 154 constitucional de la iniciativa gubernamental para la expedición de dichas disposiciones pues dicha norma superior

señala claramente que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 superior.

Dicha constatación resulta relevante pues como lo ha señalado la Corte en tanto la reserva de iniciativa supone un límite a los congresistas para que presenten propuestas sobre algunos temas, y ello restringe el alcance del principio democrático, “sólo es de recibo aceptar que la iniciativa legislativa en una materia pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución”⁴², pues debe tenerse como norte que la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso⁴³.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el presente caso dicha claridad existe pues así se desprende de los numerales 19 literal b) y 22 del artículo 150 superior y del artículo 154 de la Constitución y de la confrontación de los mismos con las disposiciones acusadas.

4.1.4. Podría afirmarse como lo hace el señor Procurador que en el presente caso por estar las disposiciones acusadas incluidas en una ley “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, -materia que no se encuentra incluida dentro del listado establecido en el artículo 154 de la Constitución- no resulta aplicable dicho texto superior. Empero es claro, como la jurisprudencia lo ha señalado de manera reiterada, que es la materia misma de la disposición específica que se analiza la que resulta pertinente examinar para determinar si en relación con ella cabe o no la exigencia de la iniciativa legislativa del Gobierno⁴⁴. Lo contrario sería vaciar de contenido el requisito señalado en el artículo 154 por la vía de incluir regulaciones que requieren la iniciativa del gobierno en una ley cuyo objeto general no se encuentra dentro de las materias señaladas en el listado allí enunciado.

Podría señalarse -como lo hizo durante el trámite legislativo uno de los ponentes del

proyecto⁴⁵- que en tanto el artículo 310 asigna al Legislador competencia para expedir normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, para ese caso no resultan aplicables las normas generales de procedimiento para la expedición de las leyes y en particular las señaladas en el artículo 154 superior sobre iniciativa gubernamental. Empero es claro, como se desprende de los apartes preliminares de esta sentencia donde se analizó el alcance del artículo 310 superior, que las competencias que en él se asignan no pueden entenderse desligadas del resto de la Constitución. Así ha de recordarse que lo que se señala en dicho artículo en su primer inciso es que “el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador” texto superior que no autoriza entender suspendido para el caso de la expedición de las normas especiales a que allí se alude el resto de la Constitución en lo relativo al procedimiento en ella señalado ni en lo relativo a las competencias que la Constitución asigna a las demás autoridades.

Para la Corte necesariamente dicho artículo debe examinarse de manera sistemática y armónica con los demás artículos de la Constitución pues como ya lo señaló la Corporación “El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos” y en este sentido “Se impone un criterio o principio de “ejercicio armónico” de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones” 46.

En ese orden de ideas es claro para la Corte que en el presente caso resultaban aplicables las normas previstas en la Constitución, de manera general para la expedición de las leyes y en particular resultaba exigible la iniciativa del Gobierno para la expedición de las disposiciones acusadas; en consecuencia debe examinarse si en relación con ellas se contó con dicha iniciativa o en todo caso si existe prueba del aval del Gobierno a las

mismas de acuerdo con los criterios que ha fijado la jurisprudencia en armonía con la Constitución y con la Ley 5 de 1992.

4.1.5 Al respecto es oportuno recordar el trámite dado al proyecto No. 152 de 2004 -Senado- y No. 124 de 2002 -Cámara- que se convirtió en la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, y en particular algunos apartes relevantes del expediente Legislativo en relación con el tema de la iniciativa parlamentaria y el aval del Gobierno respecto de algunas de sus disposiciones.

4.1.5.1. De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 477 del 2 de noviembre de 2002, en la que consta la publicación del proyecto de Ley No. 124 de 2002 -Cámara-, (págs. 1-16), el mismo fue presentado por los representantes a la Cámara por el Departamento de San Andrés Julio Eugenio Gallardo Archbold y María Teresa Uribe Bent, con el título “Por el cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” .

4.1.5.2. La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de ley No. 124 de 2002 -Cámara-, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 568 del 6 de diciembre de 2002, (págs. 1-4).

4.1.5.3. El Acta No. 31 correspondiente a la sesión ordinaria del cinco (5) de diciembre de 2002 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la que consta la aprobación en primer debate al proyecto de ley No. 124 de 2002 -Cámara- fue publicada en la Gaceta del Congreso No. No. 252 del 6 de junio de 2003.

En dicha Acta consta la siguiente intervención del ponente H. Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold.

“Hace uso de la palabra el honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold:

La otra reflexión que quería hacer, y me gustaría que mis compañeros analizaran este punto y lo estudiaran porque tiene que ver mucho con lo de San Andrés, y yo quiero agradecerle a todos ustedes, al Presidente, al Vicepresidente, a todos los compañeros, su solidaridad y apoyo al Proyecto de Desarrollo Económico y Social para el Departamento Archipiélago, yo estoy convencido y mucha gente también y así lo expresaron ustedes cuando estuvimos en la Isla, que este es el inicio de lo que podría ser la reactivación económica para nuestro departamento obviamente allí vamos a tener un camino de pronto tortuoso con el Gobierno Nacional, porque ahí estamos obligando al Gobierno a que invierta en San Andrés, igualmente estamos presentando unas nuevas alternativas de desarrollo económico por la reglamentación del sector financiero internacional que ya está creado por la Ley y que por ese temor y de pronto ese fariseísmo y ese doblegamiento al imperialismo financiero del occidente que tiene nuestro país, ha impedido que se genere un proceso de banca internacional en nuestro departamento, yo estoy convencido que si nosotros no fuéramos un país anglo San Andrés ya tendría centros financieros hace mucho tiempo, pero como estamos en un país latino dependiente de las directrices entonces se está diciendo que no se puede porque eso es lavado de dólares, lavados de dólares hay en todas partes, en Suiza, en Miami, en Nueva York, en todas partes, porque a mi no me pueden decir que todos esos dólares que generan actividades ilícitas únicamente vienen a Colombia, eso está en todo el mundo regado.

(...)

Hace uso de la palabra el honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold:

Entonces, dentro de todo este proceso de entendimiento, de presión y de esfuerzo, de convencimiento con el Gobierno, pues van a entrar todos estos factores. Pero además de eso, hay otro: ustedes saben que el artículo 150 de la Constitución Nacional detalla cuales son las materias sobre las que el Congreso de la República debe legislar, entonces ahí está detallado exactamente todo lo que el Congreso puede hacer en los diferentes aspectos de la vida republicana, igualmente dice que algunos artículos necesitan iniciativa o necesitan aval del Gobierno Nacional para que el Congreso de la República no los pueda tramitar, si no para que sean legalmente tramitadas y se puedan convertir en ley de la República, hasta ahí estamos claros. Pero ustedes saben muy bien que la Constitución trae artículos posteriores a algunas ordenes directas del Legislativo. Dentro del contexto a este manejo constitucional y dentro del contexto del análisis y de la interpretación de la Constitución ¿qué podríamos nosotros concluir cuando la Constitución Nacional dice en su artículo 310 que el legislador dictará estatutos especiales en materia cambiaria, financiera, administrativa, de comercio exterior, de emigración, fiscal, etc, para San Andrés y Providencia? Dice: el legislador dictará, ahí les está dando una orden directa al legislador, y no está diciendo que por iniciativa del ejecutivo, entonces es el legislador el que tiene que dictar. ¿Por qué? porque el ejecutivo puede dentro de su ... saber y entender establecer disposiciones especiales para todo el país y si el Congreso se la aprueba pues ya es ley de la República, y el Congreso para esas cosas ordena al legislativo dictar esas medidas especiales, qué ocurren allí, pero además de eso en el artículo 337 de la Constitución Nacional dice que el Legislador, la Ley podrá dictar normas especiales para el fomento económico y social de las zonas fronterizas, marítimas y terrestres, vuelve y le da una nueva orden al legislador, no al ejecutivo, al legislador. Es como si la Asamblea Constituyente no tuviera plena confianza en la voluntad política del ejecutivo para dictar estatutos especiales para las zonas fronterizas y le ordena al legislador que lo haga. En una sana interpretación yo diría que para esos eventos en que la Constitución está ordenando para unas zonas específicas y para materias específicas le ordena al legislador dictar estatutos especiales, está también diciendo que no necesita la iniciativa del ejecutivo para que el legislador tome completamente su función legislativa para darle viabilidad a estas zonas fronterizas, que como todos sabemos están totalmente abandonadas, están a la mano de Dios y están totalmente deprimidas.

A mí si me gustaría compañeros que analizáramos estos aspectos de estos artículos y empezáramos a elaborar una teoría constitucional de los cuáles son los alcances, las facultades del legislativo dentro del contexto constitucional, cuando se les dan ordenes directas en materias específicas y en zonas definidas territorio nacional. Muchas gracias Presidente”.

(...)”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.1.5.4. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes al proyecto de ley No. 124 de 2002 -Cámara- fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 666 del 9 de diciembre de 2003, (págs. 7-8).

4.1.5.5. El Acta de la Plenaria de la Cámara de Representantes No. 085 correspondiente a la sesión ordinaria del quince (15) de diciembre de 2003, en la que consta la aprobación en segundo debate al proyecto de ley No. 124 de 2002 -Cámara- fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 33 del 19 de febrero de 2004, (pág. 33).

4.1.5.6. La ponencia para primer debate en el Senado de la República al proyecto de ley No. 152 de 2004 -Senado- 124 de 2002 -Cámara-, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 222 del 26 de mayo de 2004, (págs. 1-8).

En dicha ponencia constan las siguientes afirmaciones:

“Es del caso observar que durante varios meses los diferentes estamentos de la sociedad isleña se reunieron alrededor de mesas de trabajo temáticas para formular sus sugerencias y propuestas para el proyecto, ideas que fueron acogidas y articuladas para integrar el cuerpo de la iniciativa legal.

Una vez presentado el proyecto fue objeto de un largo y minucioso proceso de concertación con el Gobierno Nacional del cual fueron surgiendo acuerdos sobre el texto de la iniciativa que están plasmados en el pliego de modificaciones correspondiente.

El proyecto que se presenta para el estudio de la comisión tiene el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes del Archipiélago, como parte integral del objeto del Estado Colombiano de incluir cada vez más a sus fronteras en los procesos de desarrollo, lo que de por sí solo justicia y hace conveniente el presente proyecto.”

4.1.5.7 El Acta No. 29 correspondiente a la sesión del veintinueve (29) de mayo de 2004 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, en la que consta la aprobación en primer debate de los artículos acusados -votados dentro de un bloque de artículos respecto de los cuales se afirmó no existía “ninguna dificultad”- fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 250 del 13 de mayo de 2005.

En dicha acta constan los siguientes elementos que resultan relevantes para el análisis que efectúa la Corte sobre la existencia o no de aval para las normas acusadas en el presente caso. Se subraya por la Corte.

(...)

El señor Secretario da inicio al desarrollo del Orden del Día:

1. Proyecto de ley número 152 de 2004 Senado y 124 de 2002 Cámara, por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Autores: honorables Representantes Julio Gallardo y María Teresa Uribe.

Ponentes: honorables Senadores Manuel Díaz Jimeno, Jairo Clopatofsky Ghisays y Luis Alfredo Ramos Botero.

El señor Secretario informa que el proyecto de ley ha sido publicado en la Gaceta del Congreso número 477 y la publicación de la ponencia en la Gaceta del Congreso número 222 del 26 de mayo de 2004. E igualmente le anuncio que ya se encuentran presentes varios funcionarios del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Impuestos, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El señor Presidente pregunta:

¿Los Senadores tienen en su poder la Gaceta respectiva?

El señor Secretario responde:

Sí, señor Presidente.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero, ponente del proyecto:

Simplemente era para solicitarle al señor Presidente, que escucháramos en primer lugar a los señores representantes del Ministerio de Hacienda que se encuentran presentes, con el fin de ver cuáles son algunas de las observaciones que ellos podrían tener a este proyecto.

Toma la palabra el señor Presidente:

Señor Secretario, sírvase leer la carta que ha enviado el señor Ministro de Hacienda. Y vamos

a decretar sesión informal para escuchar al enviado del Ministerio, de acuerdo con la carta del señor Ministro.

El señor Secretario lee la carta enviada por el señor Ministro a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado:

Ruego a usted me excuse ante los honorables Senadores, por no acompañarlos a la sesión del día 27 de mayo, a las 9:00 a. m., debido a que a la misma hora y fecha se ha programado la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. Sin embargo, dada la importancia del debate sobre el Proyecto de ley número 152 de 2004 Senado y 124 de 2002 Cámara, por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, he delegado para que asista en mi reemplazo la señora jefe de la Oficina Jurídica, doctora Luisa Fernanda Tovar. Reciba cordial saludo.

Alberto Carrasquilla Barrera.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

¿La doctora Tovar se encuentra en el recinto?

Responde el señor Secretario:

No se encuentra la doctora Tovar todavía. Aquí se encuentra la doctora Sandra Devia, Directora de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior, quien está coordinando el tema en el Gobierno.

El señor Presidente pregunta a la Comisión:

¿Quiere declararse en sesión informal para escuchar a estos funcionarios?

La Comisión sí quiere declararse en sesión informal.

Toma la palabra el doctor Néstor Díaz Saavedra, como representante de la DIAN:

Lo que tiene que ver con la DIAN, es importante señalar que desde tiempo atrás se ha venido trabajando conjuntamente con el Representante Gallardo, e incluso con algunos otros

Representantes a la Cámara y Senadores, en relación con la discusión de este proyecto que fue presentado desde el año 2002.

En lo que tiene que ver con la última ponencia, lo que se ha acordado, pues aquí estoy es hablando con lo que se acordó con el Ministerio de Hacienda, porque en alguna medida nosotros dependemos del Ministerio de Hacienda, con este tipo de temas y fue que el Ministerio en la forma más pronta haría llegar, si es que hay más observaciones al proyecto y pues hay algunas objeciones en relación con este tema.

La DIAN había preparado un documento en el que hace algunas observaciones en relación con los artículos 3°, 7°, 8°, 14, 15 y 17. Pero de todas formas se consolidarán en el informe que el señor Ministro haga llegar definitivamente a esta Corporación.

Entonces, lo que yo pienso es que en vista de esta decisión del Ministro de Hacienda y quien tiene la posibilidad de decirles si en alguna medida este proyecto afecta o no la parte fiscal y lógicamente entonces él sería el encargado de dar el aval y se ha hecho algún acuerdo en el buen sentido de que el martes de la próxima semana se trabajará definitivamente en lo que es la redacción final de lo que tiene que ver con este articulado. Y ya desde entonces tomará la decisión de si le da o no el aval para efectos de este proyecto.

Toma la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Según lo afirmado por el doctor Díaz, significaría que debemos aplazar el proyecto. Porque si el señor Ministro dice que hasta la semana entrante da el articulado, implica que nosotros no podemos aprobarlo sin tenerlo. Eso es absurdo. Yo estoy a favor del proyecto y estoy a favor de que se saque un estatuto especial para San Andrés. Pero estoy totalmente en contra de aprobar un proyecto en el cual se dice que el Gobierno la semana entrante nos mandará el articulado. Me muero de la pena, pero voto negativo eso.

Toma la palabra el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Lo que el representante de la DIAN ha tratado de decir, y ayer nosotros nos quedamos trabajando hasta las 3 o 4 de la tarde aproximadamente, después de que se acabó la Comisión. Y es que en estos artículos hay unas diferencias pequeñas, así se oyó Senador Carrizosa, y espero que confirme las pequeñas diferencias de algunos criterios que tiene el

señor Ministro de Hacienda con el proyecto. Pero no son diferencias de esas grandes, magistrales, sino de conceptos o de presentación de palabras.

Yo prefiero más bien, señor Presidente, proponerle a esta honorable Comisión que estos artículos que el señor de la DIAN ha mencionado, los discutidos con más detalles en el día de hoy, Senador Carrizosa. Y si no le satisface la explicación que le vamos a dar, tanto el autor, como el ponente, usted tomará la decisión. Pero usted que es una persona amplia, democrática, que no puede decir ahora: No lo voy a votar. Escuche los argumentos y después decide.

Toma la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Discúlpeme y no se trata de mantener un diálogo aquí entre el ponente y el Senador, sino simplemente aclarar el procedimiento. Si nosotros vamos a votar un texto, se supone que es el texto acordado. Si no está acordado el texto, mal hacemos en votarlo, porque estamos llevando un procedimiento que no es el adecuado o está contra el reglamento.

Si se trata de algunas pequeñas observaciones, ¿cuál es el inconveniente de manifestárnoslas acá? ¿Cuáles son las pequeñas observaciones? Lo que no se puede hacer es lo que está haciendo carrera con muchas leyes y usted lo sabe, señor Senador, que aquí se aprueba un texto y aparece otro después. Eso sí es grave. Y eso no me parece y yo no estoy de acuerdo con ello, aun estando conforme y de acuerdo con el proyecto; defendiendo el proyecto, no estoy de acuerdo con ese tipo de aprobación.

Toma la palabra el honorable Senador Habib Merheg Marún:

Estuve revisando este proyecto y cuando me entregaron el borrador del proyecto no estaba todavía digamos, el texto en la Gaceta. Pero lo que yo supongo es que lo que hay en la Gaceta, es el articulado que ya ha sido revisado por el Ministerio de Hacienda. ¿Es así o no es así? Yo le hago la pregunta: Si esto está en la Gaceta quiere decir que es oficial, porque es el Diario Oficial del Congreso de la República. Y esto fue publicado el día de hoy. Y si eso es así, quiere decir que el Ministerio de Hacienda ha revisado este articulado completamente y está de acuerdo con él.

Si está de acuerdo con este articulado, sería el articulado que llegaría a la plenaria del

Senado. Si nosotros lo aprobamos aquí, sería este el articulado. Lo que no puede pasar y yo estoy de acuerdo con el Senador, es que nosotros revisemos un articulado que parte de un Diario Oficial, como es la Gaceta y que llegue uno distinto al Congreso de la República.

Toma la palabra el honorable Senador Habib Merheg Marún:

Senador Merheg, vamos a tratar de recordar muy rápidamente, por qué es tan importante este proyecto. Este proyecto tiene un día límite para su discusión y eventual aprobación en la Comisión, el día de hoy. Si nosotros aplazamos la aprobación de este proyecto para la próxima semana, se hunde indefectiblemente por trámite. Esa es la consideración por la cual estamos hoy sesionando, básicamente.

Este proyecto ha tenido una discusión permanente con el Gobierno. Este proyecto tiene intereses muy claros, de los Representantes de la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Este proyecto puede ser aprobado hoy, si la Comisión así lo considera y para la ponencia de último debate a la plenaria del Senado pueden llegar proposiciones sustitutivas, aditivas, etc., en el pliego de modificaciones de la ponencia. Eso es lo que reglamentariamente es procedente.

Lo que le he entendido al funcionario de la DIAN es que se ha conversado con los ponentes y con los autores, en el sentido de que hay unos puntos que todavía no están muy consensuados entre el Gobierno y los ponentes, y que se va a dar el espacio, en el evento en que la Comisión soberanamente así lo apruebe, para que haya proposiciones sustitutivas o de cualquier tipo en el último debate en la plenaria del Senado.

Esos artículos que ha mencionado el señor representante de la DIAN serán sujetos de una discusión profunda, para ver si se llega a un consenso y si no, pues la Comisión tiene soberanamente la autoridad para definir si los aprueba o no los aprueba. Yo creo que ese es el sentido de la charla.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

Quisiera que el autor del proyecto que ha estado participando en los debates que se suscitaron en la Cámara de Representantes, donde fue radicado originalmente el proyecto, nos contara exactamente cómo trascendió el último debate. Porque yo entiendo que en el

último debate también participó el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda o distintos funcionarios y cuáles son los acuerdos. Porque yo entiendo que se ha tratado de llegar a la mayor concertación posible.

No obstante, he notado aquí que el doctor Díaz manifiesta que la DIAN, el Ministerio de Hacienda tiene observaciones en los artículos 3°, 7°, 8°, 14, 15 y 17. Que entre otras cosas son parte medular del proyecto. Por lo tanto, yo quisiera que el doctor Gallardo nos comentara cómo fue la participación del Gobierno Nacional en el último debate.

El señor Presidente:

La Presidencia acepta la propuesta del ponente.

Toma la palabra el honorable Representante a la Cámara, doctor Julio Gallardo:

Voy a hacer una breve síntesis de la génesis de este proyecto. Este proyecto de ley en primer lugar fue presentado por los dos Representantes del Departamento del Archipiélago de San Andrés y Santa Catalina. Algo que no es usual en el Congreso, que los Representantes de una región se unan para presentar una iniciativa legal. Este es el primer punto en donde se denota la relevancia de este entendimiento.

Segundo:

Este proyecto es producto del trabajo que durante meses hicieron los gremios, la sociedad civil, líderes de todo tipo, religiosos, cívicos, sociales, políticos de las Islas; que alrededor de mesas de trabajo presentan unas propuestas, para tener un estatuto de desarrollo económico y social para nuestro departamento. Esas propuestas fueron articuladas por los Representantes a la Cámara y presentadas en este proyecto de ley, que su nombre lo indica, la propuesta que es un Estatuto de Desarrollo, Económico y Social para los habitantes de este departamento.

El proyecto inicialmente constaba de 120, 125 artículos. Se inició el trámite en la Cámara de Representantes y la Comisión Segunda de la Cámara estuvo en San Andrés sesionando de manera formal alrededor de este proyecto y el Gobierno Nacional estuvo también ahí representado. A partir de allí iniciamos un viacrucis, si se puede decir así, en el Gobierno, para concertar este proyecto en aquellos puntos en donde por mandato constitucional se

requiere aval del Gobierno. Obviamente el legislador tiene derecho a aprobar las disposiciones de manera soberana e independiente, que no necesita ni iniciativa, ni aval, del Gobierno Nacional.

El artículo 310 de la Constitución Nacional establece lo siguiente: “El Departamento-Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Este proyecto de ciento veinticinco artículos está en setenta y cinco (75) artículos, ha sido peluqueado terriblemente. Yo he sido una persona bastante paciente y consecuente. He entendido, he aceptado y he tratado al máximo de lograr los consensos con el Gobierno Nacional. Hemos tenido reuniones de horas.

Creo que este proyecto es, tal vez, el único proyecto de ley, en donde un Ministro, que sin ser iniciativa del Gobierno, un Ministro de Hacienda haya estado cuatro horas sentado analizando el proyecto, artículo por artículo, como le consta en este caso a Diego, que es el funcionario de la DIAN. Fue sorprendente para mí que un Ministro se estuviera cuatro horas sentado ahí con nosotros trabajando el proyecto. Y cada media hora, cada cinco minutos le entregaban papelitos que reuniones aquí y que reuniones allá, y él les contestaba, que no, que le cancelaran, y estaba allí.

Hemos llegado al punto en donde prácticamente estamos de acuerdo en un alto porcentaje, en relación con el proyecto. Infortunadamente por el tiempo, infortunadamente por el Reglamento del Congreso, el tiempo en este momento es nuestra peor limitante. Y este proyecto va a cumplir su tiempo reglamentario para ser aprobado o ser archivado, perdiéndose en este caso todo un esfuerzo que se ha hecho.

Como bien lo dice el Director de Impuestos Nacionales de la DIAN, hay unas pequeñas observaciones en algunos de los artículos, en donde tenemos una reunión el martes, para terminar de pulir esas pequeñas aristas que se han presentado. No significa esto que este articulado que está aquí va a ser modificado substancialmente para ser presentado a la

plenaria. Simplemente se van a buscar unos ajustes, si es el caso, porque finalmente esto lo decide, señores Senadores, y eso es lo que quiero poner de presente aquí:

El aval del Gobierno lo da el Ministro de Hacienda y eso es precisamente lo que hemos estado buscando. Yo, con los ponentes hemos trabajado este proyecto y esto es lo que nosotros hemos concertado este articuladillo y vamos a defenderlo. Lo ideal sería, como dice el Senador Habib, que este sea el mismo texto que presentemos a la plenaria. Y vamos a trabajar y a pelear para que ese sea el mismo texto que presentemos a la plenaria, y al Senador Carrizosa.

Si eventualmente, y en virtud del proceso de discusión tengamos que aceptar algunas de las propuestas que el Gobierno nos va a presentar, porque de eso se trata. El Gobierno va a presentar sus propuestas para estos artículos determinados, y si consideramos que de todas maneras significan avances, pues se aceptarán y se modificarán en ese aparte. Pero obviamente, tratando de defender lo que se vaya a aprobar aquí en la Comisión Segunda. Y el aval lo da el Ministro de Hacienda. Estamos nosotros pendientes de eso.

Si el Ministro de Hacienda no da el aval en aquellos temas que requieren iniciativa gubernamental y requieren aval del Ministro, pues no hay nada que hacer. Pues eso tendría una eficiencia. Pero Senador Carrizosa, yo en este momento le pido su comprensión y su ayuda, porque el hecho de que aprobemos este proyecto hoy, como está el articulado en la Gaceta, debidamente publicado, no significa que sea irreglamentario, si para la plenaria existe un pliego de modificaciones, como es usual en los proyectos que se tramitan en el Congreso de la República. Pero obviamente el pliego de modificaciones aceptado y presentado por los ponentes.

Toma la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Sí, señor Representante Gallardo, precisamente esa era mi inquietud. Usted ha dicho exactamente, tal vez no me expliqué bien, o me referí en términos que no se debían, al trámite del proyecto. Si el Ministro dice que la semana entrante va a mandar otro texto sobre unos artículos, está diciendo que no le ha dado el visto bueno al proyecto. Con lo cual nosotros estamos haciendo un trámite que va a morir, porque le falta el aspecto fundamental, que es el visto bueno del Gobierno.

Digamos entonces que se van a presentar unas modificaciones a la plenaria, que los señores ponentes aceptan unas modificaciones que va a presentar el Gobierno y que esas modificaciones vendrán con el visto bueno del Gobierno. Pero mire que queda en el ambiente un aspecto, Representante Gallardo, y es que si nosotros no estamos de acuerdo con lo que dice el Gobierno, en el evento de no aprobarle su articulado, le va a retirar el aval al proyecto. Entonces nos pone en una condición complicada.

Voy a ponerlo en otros términos: Le voy a dar mi aprobación al proyecto, pero estoy advirtiendo las consecuencias que puede traer el procedimiento que nos inventamos acá, en el cual no está involucrado el aval del Gobierno Nacional. Así de sencillo es el asunto, y espero que eso tenga una comprensión en la plenaria, porque de negarse un artículo de esos, entendería que el Gobierno le retire el aval, con lo cual estamos haciendo nada aquí en el día de hoy.

Me llama la atención, señor Presidente y señores Senadores, que después de dos años y de múltiples discusiones con el Gobierno todavía existan dudas, lo cual me dice que no está muy convencido el Gobierno del proyecto. Estoy más convencido de la bondad del proyecto que el mismo Gobierno, sin haber estado involucrado en él. Pero esos interrogantes nos van a quedar para la plenaria y yo las dejo ahí. Quiero llamar la atención, porque el visto bueno es fundamental y aquí no estamos haciendo gran cosa si no lo logramos.

Toma la palabra el honorable Senador ponente Manuel Díaz Jimeno:

Señor Presidente, ¿qué decisión tomó usted al respecto, inicio y procedemos con la votación?

Responde el señor Presidente:

El procedimiento que se acordó ayer con ustedes fue que los enviados del Gobierno expresaban sus opiniones y ya la DIAN expresó su opinión sobre unos artículos que vamos a separar para votar en bloque; pero necesitamos escuchar a dos enviados más del Gobierno. A la doctora Sandra Devia, del Ministerio del Interior, y al doctor Jaime Castro.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

El honorable Senador Manuel Díaz ha mencionado algunos artículos que valdría la pena

conocer si hay ya una opinión sobre ello, sin anticiparnos.

Toma la palabra el señor Presidente:

Honorable Senador Ramos, es que por procedimiento es más fácil escuchar las opiniones del Gobierno, en sus diferentes Ministerios, que nos digan qué articulados sacamos de la votación en bloque, votamos lo que no tiene discusión y llegamos a los artículos donde hay dudas. Eso es lo procedimental y lo efectivo. Le agradecemos al doctor Díaz su intervención y le pedimos a la doctora Sandra Devia, del Ministerio del Interior, quien es la Directora de Asuntos Territoriales.

Toma la palabra la doctora Sandra Devia, Directora de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior:

Honorables Senadores, el Gobierno ha venido trabajando el tema de San Andrés con gran interés. Quiere el Gobierno y quiere particularmente el señor Presidente que ustedes sepan, señores Senadores, con pleno conocimiento de causa; que el Gobierno está trabajando en un Estatuto Especial Integral para San Andrés, en desarrollo del artículo 310 de la Constitución.

Repito y subrayo: un estatuto especial integral para San Andrés. El señor Presidente viaja a San Andrés el domingo. El ha venido haciendo un trabajo con las comunidades raizales de San Andrés, ha venido haciendo un trabajo de reconocimiento, como nunca en la historia de este país, de este tipo de comunidades, con los reclamos que históricamente han venido haciendo.

Lo señalaba y lo leía el Representante Gallardo. El artículo 310 de la Constitución es muy amplio y permite grandes y especiales desarrollos y lo requiere San Andrés. De eso es consciente el Gobierno. El tema poblacional, el tema de inmigración, el tema de desarrollo y fomento económico son temas de gran importancia para el Gobierno. Y por eso ha venido trabajando el Gobierno en el desarrollo de ese Estatuto Especial Integral. Cursaba uno en Senado, de autoría del Senador Germán Vargas, con ponencia de José Renán Trujillo, en la legislatura pasada. Se habló con el ponente, se le pidió que considerara las observaciones y las iniciativas especiales que el Gobierno tenía frente al tema.

Frente al proyecto del Representante Gallardo: Dado que como él lo señala, los aspectos son

eminentemente fiscales y la Constitución así lo indica, se requiere el aval formal. Y quiero subrayar eso, para que ustedes en su leal saber y entender tengan en cuenta que ese aval debe ser formal y a la totalidad del texto acordado. Y ese antecedente no está acá en el día de hoy.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La confianza que ha ganado el Presidente en San Andrés con estas comunidades raizales, el deseo ambicioso de lograr que San Andrés por fin tenga un Estatuto Especial Integral, debe incorporar temas como los de la OCCRE, la Oficina de Circulación de Control de Residencia en los temas poblaciones.

Si bien este proyecto y sobre los temas estrictamente fiscales no voy a hacer referencia, porque es un ámbito de exclusiva competencia del señor Ministro de Hacienda. Quiero resaltar y subrayar lo que he mencionado, para que ustedes voten o conozcan o sepan, con conocimiento de causa, que el Gobierno quiere presentar ese Estatuto Especial Integral para San Andrés, que está trabajando en él, que lo quiere hacer además, discutido allá en San Andrés con la aprobación y con conocimiento de toda la comunidad. No solo referido a estos temas que si bien, por su énfasis fiscal, son importantes, sino aquellos que de fondo tocan la naturaleza y la problemática de la isla.

No solamente referir que de todos modos la Cancillería, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud, han hecho y han presentado a través del Ministerio del Interior desde la legislatura pasada, las objeciones debidamente formuladas por escrito y se radicaron en la Cámara. Antes de su trámite a plenaria de la Cámara el año pasado.

El Ministro, en esa época el doctor Fernando Londoño, las radicó y las presentó. Esas objeciones están formalmente radicadas y presentadas en Cámara y en Senado. Y que adicionalmente tendría algunas objeciones de inconstitucionalidad, que sí nos corresponde de todos modos advertir y realizar frente a las exenciones puntuales que pretende hacer el proyecto. En los temas fiscales y tributarios.

Si bien será el Ministro de Hacienda quien le va a dar su aval para aquellas normas y artículos que obligan o que imponen gastos tributarios o gastos fiscales a la nación y a las

entidades territoriales, también sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad que podría tener, en especial sobre las normas taxativamente señaladas en la Constitución, en el artículo 150, que señala que este tipo de normas deben ser de iniciativa del Gobierno.

Iniciativa que el Gobierno tiene, reitero, respalda y promueve frente a San Andrés, con un criterio mucho más amplio y ambicioso. Y que queremos promover en bien, en compañía de ustedes, del Representante Gallardo, y de la comunidad de San Andrés, que así lo ha liderado durante muchos años. Atendiendo entonces a las posibles objeciones de inconstitucionalidad y a los vicios de procedimiento formal que podría tener y que quiero dejar constancia de ellos en el día de hoy, frente a los avales correspondientes, también quiero decir que el Gobierno sí quiere promover un Estatuto Especial para San Andrés.

Además, lo quiere hacer con la participación de todos ustedes, con la participación del Representante Gallardo y de los demás Representantes que tienen interés, como el Gobierno Nacional lo tiene, frente a este tema de alta sensibilidad política y ante todo, atendiendo a ese concepto, nos gustaría y el Gobierno quiere que ustedes con conocimiento de causa, entiendan el trámite correspondiente. Y sobre todo atendiendo a que el proyecto especial de Estatuto Integral para San Andrés se va a presentar por iniciativa del Gobierno, en la próxima legislatura.

Toma la palabra el doctor Jaime Castro, representante del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha venido trabajando muy concienzudamente sobre este Estatuto de San Andrés y Providencia, y en su momento el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo algunos conceptos y algunos comentarios referente a este proyecto, que nosotros lo que queríamos simple y llanamente es llamar la atención sobre una serie de comentarios que les hicimos a varios artículos de este proyecto.

En materia general, en el capítulo V, donde se habla del Régimen de Pesca, nosotros habíamos hecho notar que se tenía que mirar todo lo que está contenido en el Tratado Vásquez Saccio, en lo que se refiere a los cayos de Serrana y Quitasueño, que tenía que hacerle una serie de ajustes referente a este capítulo V, para no entrar en contravía con este Tratado Vásquez Saccio.

En segundo lugar:

Habíamos hecho también unos comentarios a diferentes artículos que tienen que ver con el proyecto y entre esos está por ejemplo el artículo 23. Nosotros tenemos codificados en este documento todos los comentarios de todas las instituciones que han participado en este proyecto. Todos los ministerios, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Seguridad, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Dirección General Marítima, IMPA, y con un consultor, Alfredo Acero.

Entonces nosotros tenemos todos los comentarios de estas instituciones, debidamente codificados en este documento. Entonces, en el artículo 23, que se había hablado sobre los procedimientos para la expedición de normas especiales del puerto libre, nosotros habíamos hecho notar que allí no se consagran de manera expresa normas en materia de control político y jurisdiccional por parte del Estado colombiano.

Hay otro artículo, como el artículo 42, que habla de la captación de recursos. En este tema nosotros habíamos hecho un comentario, en el sentido de que el Régimen Financiero resulta restrictivo en la inversión forzosa en bonos del tesoro que únicamente provenga de determinados países y se busca una serie de comentarios sobre este, bastante explícitos.

Hay otro artículo, que es el artículo 47, que se refiere a la inversión forzosa del Gobierno Nacional. Habíamos hecho notar que en razón de que se incluyen gastos de inversiones a cargo del Gobierno Nacional, se debe tener en cuenta que los proyectos de ley que se consideran de gasto público deben llevar el aval previo del Ministerio de Hacienda.

Hay otros artículos, como el 85, que habla ya sobre las migraciones, en el sentido de que no se exigirá visa para el ingreso de turistas extranjeros al Departamento Archipiélago, sin perjuicio de la facultad discrecional del Gobierno Nacional de prohibir el ingreso de personas por razones de conveniencia nacional o salud pública.

Nosotros habíamos hecho notar, que el principio constitucional de unidad de materia es transgredido en el texto de este artículo, pues todo el proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, según la Constitución.

Después añadíamos que la autorización para que los extranjeros puedan ingresar y permanecer en el territorio nacional es una atribución del Gobierno Nacional por conducto de la Cancillería colombiana, con base en el principio de Soberanía del Estado. Y se hace otra serie de comentarios referente a esto.

En el artículo 88, en el Departamento Archipiélago, relacionado con los matrimonios que se celebrarán conforme a las siguientes reglas que se enuncian allí: Nosotros habíamos hecho notar que el principio constitucional de Unidad de Materia es transgredido en el texto de este artículo, pues todo el proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, según la Constitución Política, artículo 158 y Sentencia de la Corte Constitucional C-025 del 4 de febrero de 1993, de conformidad con el artículo 73, del Decreto 2107 del 01, por lo que se regula la expedición de visas, control y permanencia de extranjeros y se dictan otras disposiciones.

Y se arroga la atribución constitucional del Gobierno Nacional de conceder autorización de ingresos, para el caso de celebración de matrimonios de un extranjero en territorio nacional. Este régimen migratorio rige en todo el país, incluido San Andrés.

Entonces, sobre esta serie de comentarios, pues nosotros simplemente queremos llamar la atención, para que queden de pronto discutidos o hubieran querido que quedaran en la consideración de este Estatuto de San Andrés y Providencia.

Toma la palabra el señor Presidente:

Le voy a pedir al Ministerio de Relaciones Exteriores que revise la ponencia para segundo debate de Senado, porque los articulados están muy diferentes de los artículos que usted ha leído hoy. Hay que facilitarle la Gaceta al doctor Castro, para que adecue el articulado, a lo que está en la ponencia. Y si hay proposiciones sobre esos artículos, les vamos a rogar el favor de que lo numeren como debe ser.

Señor ponente, como hemos agotado el tema de los funcionarios, le solicito que empecemos la votación del articulado.

Toma la palabra el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Yo, antes de iniciar ese procedimiento, quiero decir unas cuantas palabras, sobre lo que hemos escuchado de parte de los respetables funcionarios del Gobierno Nacional, sobre el tema del proyecto. Ya usted lo dijo hace poco. Todos los comentarios que el Ministerio de Relaciones Exteriores mencionó acá ya fueron corregidos del proyecto.

Es más, algunos artículos que él mencionó ya no existen en el proyecto. Es decir, que este es un proyecto que ha sido trabajado, no crea que esta es una cosa improvisada acá en el día de hoy. Dos años de trabajo, no creo que se improvise.

Lo que a mí sí me despierta alguna extrañeza, como lo manifesté allí en la reunión, es que faltando un día para el debate, es que cuando el ponente se le acerca a la gente a hablarle del proyecto. Yo he hablado con la gente del Ministerio de Hacienda, que es con la que más he trabajado, con la gente de la DIAN, que muy amablemente han trabajado con nosotros, y me parece que ya, como decía un poeta, fuera de tiempo, ya es un concepto de otro Ministerio sobre el tema. Tuvimos dos años para discutirlo y para hablar sobre eso, Senador Carrizosa.

Tanto es así que el tema que mencionó el señor representante del Ministerio de Relaciones Exteriores es que muchos de esos comentarios, él ha dicho que el Ministerio dijo, ya fueron concertados y ya son, como ellos lo quisieron en el proyecto, en la ponencia que yo he presentado con el doctor Ramos y con el Senador Clopatofsky. Y algunos artículos que él mencionó, que tenían algunas dudas, ya han sido eliminados.

Entonces, creo que en aras de que esta es una Comisión que se ha caracterizado por ser conciliadora, que siempre quiere colaborar tanto a los legisladores como al Gobierno, yo le propongo señor Presidente, que los artículos que no tengan ninguna discusión, sean aprobados. Y los artículos que mencionó el doctor de la DIAN sean discutidos en un par de horas, los miramos acá y los analizamos. Esa es mi posición, señor Presidente. Los artículos 3, 7, 8, 14, 15 y 17.

Toma la palabra el señor Presidente:

Hay que excluir al capítulo V, que es el de pesca, para hacer la adecuación que el Ministerio de Relaciones Exteriores nos ha pedido. Hay que sacar de allí también la discusión de los matrimonios que mencionó, el artículo 57. Y el capítulo V, que es el de Pesca y el artículo 57.

El señor Presidente pregunta si hay algún otro artículo que tenga discusión.

Responde el honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave:

Presidente, los demás artículos son del régimen educativo, de fomento económico, de finanzas, de los juegos que se van a hacer allá, nacionales, paraolímpicos en San Andrés. Son unas cosas generales, que no tienen ninguna discusión.

Toma la palabra el señor Presidente:

Pregunto a los Senadores: ¿Hay algún otro articulado que quieran excluir?

Entonces leamos la proposición con la cual termina la ponencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El señor Presidente somete a consideración de la Comisión, la proposición leída. Se abre la discusión. Continúa la discusión. Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión? Ha sido aprobada.

Articulado del proyecto:

El señor Presidente anuncia que el articulado se va a votar en dos bloques: Vamos a votar el bloque que no tiene discusión.

Sírvase, señor Secretario, leer los artículos excluidos de la votación en bloque.

El señor Secretario anuncia:

Han sido excluidos de la votación en bloque los siguientes artículos: 3°, 7°, 8°, 14, 15, 17 y 57.

Capítulo V del proyecto.

Toma la palabra el señor Presidente:

Incluya el artículo de la vigencia, señor Secretario.

El señor Secretario agrega:

Y el artículo 75.

Toma la palabra el honorable Senador Enrique Gómez Hurtado:

Como usted hace una pregunta, señor Presidente, sobre si hay otros artículos. A mí me cabe una duda. Aquí habló el representante del Ministerio de Hacienda y habló la representante del Gobierno. Porque parecería ser la coordinadora de todo el proyecto. Cuando nos dijo algo que me dejó un poco preocupado, porque estamos haciendo una ley, con la advertencia de que la van a cambiar. Entonces no he podido saber bien en qué circunstancias estamos ahí.

Pero la pregunta iba a otro campo: No sé si dentro de las observaciones que hizo la señora representante del Gobierno y lo que puede hacer también por otro lado la DIAN, que no sé si hay otros artículos más. Porque los que tenemos ahí apuntados, son los que hasta ahora se trataron. ¿Habrá algunos otros? Porque si vamos a aprobar, que no haya que volver a abrir, para crear un problema con otros artículos adicionales, que no quedaron mencionados.

Toma la palabra el señor Presidente:

Por eso yo les preguntaba insistentemente a los colegas si hay algún otro articulado.

Toma la palabra el honorable Representante Julio Gallardo:

Es para hacer una aclaración. La verdad es que el señor Secretario de la Comisión mencionó que la doctora Sandra Devia era coordinadora del proyecto. Yo les quiero informar a ustedes que a la doctora Sandra, yo no la conocía. La primera vez que tuve el privilegio de verla fue ayer. Entonces yo creo que no está bien determinada la función de ser coordinadora del proyecto, porque la verdad es que yo no había tratado con ella este proyecto.

Con relación a lo que ha dicho ella, que el gobierno quiere presentar un proyecto de Estatuto Integral para el departamento, en donde se contemplen los reclamos, los requerimientos del grupo étnico raizal, pues a mí me parece perfecto y bienvenido. Creo que es importante que el Gobierno quiera tomar la iniciativa en relación con esto. Tiene la capacidad de presentar

proyectos de ley. Eso lo está diciendo la Constitución. Eso no significa que los congresistas no tengamos esa capacidad también. Entre otras cosas, creo que estamos aquí, es precisamente para presentar iniciativas legales los congresistas; para eso nos hicimos elegir.

Entonces, señor Presidente, yo quería hacer esas aclaraciones, porque es importante que quede en la historia de este proyecto. Así que la verdad verdadera, es que la persona que ha actuado, digámoslo así en nombre del gobierno, tratando de concertar las diferentes inquietudes, es la doctora Luisa Fernanda, Jefe Jurídica del Ministerio de Hacienda y es quien el Ministro de Hacienda ha delegado en su vocería. Creo que no demora, me comentaron que estaba en una junta directiva.

Hablé personalmente con el Ministro del Interior, el doctor Sabas Pretelt de la Vega, y él me manifestó que el Ministerio del Interior no tiene ninguna objeción en relación con el proyecto y que ellos simple y llanamente aceptan lo que el Ministerio de Hacienda determine, y que igualmente se acogían también a ese aval, Senador Carrizosa. Así que ese es el trabajo que se ha venido haciendo en el Gobierno.

Quiero también advertir, señores Senadores, que no ha sido fácil, ha sido un proceso muy largo, muy dispendioso. Estamos ya a las posibilidades del mismo. Ustedes se dan cuenta de que un funcionario del Gobierno se sienta allí y expresa objeciones de artículos que no existen en la actual disposición que está presentada a consideración de ustedes, porque se ha hecho todo un trabajo de concertación y se ha hecho todo el trabajo dentro de los términos más amigables, para sacar adelante esta iniciativa.

Así que no sé si en el futuro este proyecto de ley, si llega a ser ley de la República será cambiado o no. No sé, puede ser, puede no ser, porque finalmente no podemos determinar el futuro, no sé, y se los anticipo: No sé si el Gobierno tendrá capacidad de concertar un Proyecto de Estatuto que contemple todas las particularidades de nuestra región en aspectos étnicos, poblacionales y todo eso. Ojalá y yo sería el primero y voy a ser el primero en coadyuvar al Gobierno en ese propósito, en llevar la bandera de eso, en ayudar.

No es un tema muy fácil, no es un tema que se pueda tratar en Bogotá, es un tema que debe ser tratado, concertado, conciliado y trabajado en las islas, en donde confluye precisamente la problemática de la controversia, en cuanto a la etnicidad. Y ojalá que lo podamos sacar, no

sé si lo podemos sacar para la próxima legislatura.

Lo importante de todo esto es que esta es una iniciativa presentada por un congresista del departamento, que se ha venido trabajando de una manera muy juiciosa, muy meticulosa, muy cuidadosa, con los representantes del Gobierno que han tenido a bien presentar sus inquietudes y se ha estado sacando un cuerpo concertado hasta este momento.

Toma la palabra el honorable Senador Habib Merheg Marún:

Acabamos de enunciar el articulado, digamos que hay unos artículos que no se mencionaron ahí y que a mí me deja mucha preocupación también.

El artículo 71 dispone así: “La Nación se asocia a la realización de los XVIII Juegos Deportivos Nacionales y Juegos Paraolímpicos Nacionales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia, en el año del 2008”. Facúltese al Gobierno Nacional para que directamente por intermedio de alguna entidad financiera pública, disponga de los recursos para la construcción. Las autorizaciones de gasto al Gobierno Nacional, en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos.

Me parece que esto hace parte, como del proceso del proyecto de ley de Planeación en términos financieros y nosotros no lo podemos disponer aquí. Esto hace parte del gasto de la Nación y nosotros no lo podemos presentar aquí. A menos que esté autorizado.

Toma la palabra el honorable Senador Enrique Gómez Hurtado:

Tiene observación, pongámoslo en la lista. Y no expliquemos las observaciones y aprobemos la parte global, para seguir hacia adelante.

Continúa con el uso de la palabra el honorable Senador Habib Merheg Marún:

El artículo 71, el artículo 69, que me parece que atenta contra el Derecho de Igualdad, el de Contratación, el 57, no sé si lo mencionaron, el 69, que me parece complejo, difícil; el 47, el del Incoder, lo que hace obligar al Incoder a adquirir las tierras del departamento para ser redistribuidas. Finalmente estas tierras no podrán dar pago de Retención en la Fuente.

Eso es lo que aquí por encima estoy viendo. El 54 me parece que atenta contra la igualdad y

el Derecho de Igualdad. Y el 55 dice que no se exigirá visa para el ingreso. Creo que es política del Ministerio de Relaciones.

El señor Presidente pregunta a la Comisión:

¿Algún artículo más?

Responde el honorable Senador Habib Merheg Marún:

No, señor.

Toma la palabra el honorable Senador José Consuegra Bolívar:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Responde el honorable Representante Julio Gallardo:

Se le ha informado sobre el mismo y no ha presentado objeciones, yo he hablado con la señora Ministra de Educación en relación con el proyecto y no ha manifestado alguna objeción.

Pregunta el honorable Senador Consuegra:

¿No han hecho objeciones o no han dado respuesta?

Contesta el honorable Representante Julio Gallardo:

No, pero si no han dado respuesta y no hay objeciones, pues significa que en silencio.

El señor Secretario General de la Comisión informa que no ha recibido ninguna objeción por parte del Gobierno Nacional.

Toma la palabra el señor Presidente:

Si no hay documentos oficiales radicados en la Comisión, no podemos discutir de esa manera. Tenemos que remitirnos al texto del proyecto.

Toma la palabra el honorable Senador José Consuegra Bolívar:

Quisiera que en los puntos a discutir quedara el artículo 55 de ese capítulo o todo el capítulo.

El señor Secretario informa:

El artículo 55 está excluido. Hace parte del Capítulo VI, el Régimen Educativo empieza del artículo 59 al 65.

Toma la palabra el señor Presidente:

Entonces que se excluya todo el Capítulo educativo, para poderlo discutir.

Continúa con el uso de la palabra el honorable Senador José Consuegra Bolívar:

También me llama la atención el artículo 55 que se define, que no se exigirá visa para el ingreso de turismo.

Aclara el señor Presidente:

Ya está excluido.

Continúa el honorable Senador José Consuegra Bolívar:

Y el otro era 3l, el relacionado con lo de la importación de las autopartes. Es el artículo 14.

El señor Presidente solicita al señor Secretario se sirva leer los artículos que están solicitados como excluidos de votación en bloque.

El señor Secretario:

Lee los artículos que están solicitados como excluidos de votación en bloque: 3°, 7°, 8°, 14, 15, 17; el 25, los artículos 40, 47, 54, 55, 57; los artículos del 59 al artículo 65, el 69, 71 y 75.

Toma la palabra el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Señor Presidente, yo qué le puedo decir en esta situación tan incómoda. Porque yo realmente no quiero, como lo decía al honorable Senador Luis Alfredo Ramos, detectar que aquí hemos

hecho algo como por acá del Gobierno, cuando no ha sido así. Soy muy serio y muy joven en la política, pero soy muy serio. Y aquí el que estaba coordinando el proyecto del Estatuto Fronterizo de San Andrés y Providencia, usted lo sabe Senador Ramos; que la médula, parte financiera, es el Ministerio de Hacienda.

Respeto al Gobierno Nacional y a todos sus representantes, pero ahora no podemos echar para atrás tantas cosas que hemos hecho, ¿por qué razón? Como dice el Senador Consuegra. Aquí señor Secretario, rectifique, ratifique si aquí ha llegado algún comunicado del Gobierno con los articulados del proyecto.

El señor Secretario manifiesta:

A la Secretaría de la Comisión Segunda del Senado no ha llegado ninguna comunicación.

Continúa el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

No ha llegado nada, Senador Carrizosa. No quiero ser enemigo de nadie acá. Usted más que nadie lo sabe, soy amigo de todos. Quiero llegar a una concertación, así como me la ha enseñado mi jefe político. Un componedor. Pero tampoco puedo aceptar que en el día de hoy vengamos a echar para atrás un trabajo de dos años.

Me parece, señor Presidente, que si el Gobierno no está de acuerdo con el proyecto, que lo manifieste ahora y acá el Senado tomará la decisión de qué hacemos con el proyecto.

Toma la palabra el señor Presidente:

Es que no ha habido pronunciamiento oficial del Gobierno pidiendo suspensión del mismo y nosotros tenemos la obligación constitucional de tramitar este proyecto. De manera que yo no veo otra opción distinta, sino entrar a la votación del proyecto. Salvo que el Gobierno oficialmente nos diga otra cosa, pero que sea de acuerdo con la reglamentación.

Toma la palabra el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays:

Soy ponente de este proyecto, al igual que el Senador Ramos y lo hemos firmado como tal. En todo el tiempo que hemos tenido la ponencia de este proyecto no hemos recibido objeción alguna por parte del Gobierno Nacional, a excepción del día de hoy.

Este proyecto, además, tiene unos términos por ser Estatuto, si estoy de acuerdo con el honorable Senador Díaz, en el sentido de que si hay alguna objeción, pues que la digan, pero no en último momento. Es que ni siquiera Senador Díaz, este Estatuto lleva dos años, este estatuto, me acuerdo que desde que me encontraba en la Cámara de Representantes, como colega del Senador Gallardo, en el año 1991, él ha venido insistiendo frente a este Estatuto de San Andrés.

Pero me entero hasta hoy de los artículos que quieren retirar en este momento. Aquí Senador Merheg, hay cualquier cantidad de artículos que son discutibles. Obviamente es por eso que se está organizando es un Estatuto Especial para San Andrés. Así pues que todos los artículos que ustedes consideren por parte del Gobierno Nacional, que se quieran retirar, desde el punto de vista económico, por parte de la DIAN, que no se encuentra tampoco. O sea, que no se ha visto tampoco el interés por parte del Gobierno.

El señor Presidente aclara:

Honorable Senador, antes de que usted llegara, la DIAN habló.

Continúa con el uso de la palabra el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays:

Pero a lo que me refiero es la manifestación propia del Gobierno Nacional que a último momento se manifiesta frente a este importante proyecto que viene durante años, siendo discutido aquí en el Congreso.

Toma la palabra el honorable Senador ponente Luis Alfredo Ramos Botero:

Creo que frente a este tema hay que actuar con toda responsabilidad. Lamentablemente el Gobierno no se manifestó anteriormente y creo que en eso falló, porque ha tenido un par de años, primero, para manifestarse en la Cámara y aquí desde hace quince días tenemos el proyecto. Después de haber sido aprobado en la Cámara.

En vista del escaso término para el trámite, nosotros quisimos facilitar la discusión del proyecto, porque estamos de acuerdo con el objetivo general, con lo que dice exactamente el artículo 1°. Es decir, crear unas condiciones especiales para la promoción y el desarrollo económico y social del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Pero lo que tiene que quedar absolutamente claro es que aquí se nos informó que había habido una concertación con el Gobierno Nacional. Tenía una cita con el Ministerio de Hacienda, cita que no lleve a cabo, porque se me informó que ya habían sido concertados estos artículos. Y por lo tanto, con base en eso, apoyamos la ponencia redactada por el Senador Manuel Díaz.

Pero estoy absolutamente convencido de que con las observaciones que aquí se han hecho, con el solo mencionar los artículos medulares que han sido objetados por el señor representante de la DIAN y por la señora representante del Ministerio de Gobierno, sería una responsabilidad pronunciarnos, hasta tanto el Gobierno Nacional no se exprese manifiestamente, claramente, sobre cada uno de ellos.

No es responsable pasar esto al Senado, a la plenaria, esperando si allá van a hacer las observaciones. No, los que tenemos que decidir somos nosotros en primera instancia. Lo que se pase de aquí no puede ir a referéndum de lo que venga o no del Gobierno, jamás. En eso estoy de acuerdo con el Senador Carrizosa. Nosotros podemos pasar un proyecto y simplemente dejar para ver si de pronto el Gobierno lo pasa en la plenaria. Tenemos que ser conscientes.

Me parece que como son temas muy de fondo, debemos esperar que el señor Ministro se pronuncie en el documento que nos ha anunciado, el señor representante de la DIAN, el doctor Díaz. Pero no podemos nosotros por cuestión de tiempo, aprobar esto para que pase irresponsablemente. Creo que si se tiene que hundir y tenemos que organizar otro proyecto, que se haga, pero haciendo las cosas bien, con la legalidad, con la concertación y con el aval en materia fiscal del Gobierno Nacional. Soy absolutamente claro.

Dejo mi expresa constancia de que mi voto fue afirmativo para la ponencia, porque contaba con la total concertación del Gobierno Nacional en los temas, porque si hubiera sido el caso contrario, me hubiera manifestado expresamente esto.

El señor Presidente pregunta:

Senador Ramos, usted hace una proposición directa, ¿concreta?

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sí, señor Presidente.

Toma la palabra el honorable Representante a la Cámara Julio Gallardo:

Quiero advertir, señor Presidente, que está próxima a llegar la delegada directa, oficial del Gobierno Nacional, que es la única comunicación oficial que tenemos de un Ministro. Usted sabe que los ministros son los que representan al Gobierno Nacional. La única comunicación oficial que tenemos, de alguien que esté en representación del Gobierno Nacional; que sea vocero del Gobierno Nacional, es la doctora Luisa Fernanda Tovar, y en este momento está próxima a llegar.

Toma la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Señor Representante Gallardo, en el trámite en la Cámara, ¿el Gobierno en alguna ocasión se dirigió a la Cámara sobre este particular? ¿En Comisión?

El honorable Representante Julio Gallardo responde:

He hablado con dos Ministros: Con el Ministro del Interior y con el Ministro de Hacienda. Ellos de manera oficial nunca presentaron objeciones al texto del proyecto. Se presentaron, por parte de algunas dependencias, objeciones que fueron las que leyó el funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esas observaciones fueron acogidas, digámoslo así, se estudiaron y las que se consideró que eran pertinentes se aceptaron y así quedó, digámoslo así, incluido en el texto que está puesto a consideración de ustedes.

Siempre se habló con los Ministros, con el Ministro Sabas Pretelt, que ellos se acogían a lo que el Ministerio de Hacienda determinara. Con el señor Ministro de Hacienda se trabajó intensamente, inclusive personalmente él en algunas ocasiones coordinó las reuniones. Y con base en esas reuniones se fueron decantando los artículos que presentaban observaciones.

La DIAN siempre fue un poco refractaria a participar de manera directa en estas reuniones. De todas maneras ellos presentaron un articulado que fue acogido en gran parte, y se incluyó dentro del texto del proyecto. ¿Así que qué se ha hecho, Senador Ramos? Se ha hecho un trabajo juicioso durante todo este tiempo y la verdad es que a último momento vengan funcionarios que no han estado trabajando en el proyecto a decir que el Gobierno va a presentar un estatuto dentro de un año, seis meses, o dentro de 10 años, no me parece. La

verdad es que no lo veo de buena presentación, no lo veo de buen recibo y yo personalmente me siento un poco irrespetado como legislador, por esta actitud.

Toma la palabra el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa Franco:

Señor Presidente, voy a resumir rápidamente mi pensamiento en esta materia: Todos los Gobiernos son dados a que ellos son los legisladores. En otras palabras, los proyectos de iniciativa parlamentaria parece que nunca tuviesen un buen trámite. Nunca tienen un buen final, sino que tienen que ser los presentados por el Gobierno.

Tengo muchísimas dudas respecto de la condición del artículo en mención constitucional, porque esa facultad se le da es al Parlamento, no al Gobierno. En otras palabras: ¿Cómo así que es de iniciativa en este tipo de ley, de iniciativa del Gobierno y no de los parlamentarios? No me queda claro y me parece que si es de iniciativa parlamentaria. Y eso no puede quedar en el ambiente, porque como se han expresado acá los funcionarios, le han anunciado muchos males al proyecto. Demandas de inconstitucionalidad etc., que me dejan completamente perplejo respecto del porvenir de este proyecto.

Me parece que debemos concentrarnos entonces, en si vamos a respaldar una iniciativa parlamentaria, y si a conciencia creemos que esto tiene un final feliz. Le falta un argumento que sí, no podemos esquivar y es el aval del Gobierno. Ese argumento sí no podemos sacarlo de lado, porque es una norma *reglada de constitucional.

De suerte, señor Presidente, que yo invitaría a mis colegas a que con esas bases tomásemos una decisión. Le damos el trámite a sabiendas de lo que le pueda pasar o lo dejamos aquí en el camino, lamentando muchísimo de mi parte que el Gobierno haya intervenido para enterrar un proyecto de origen parlamentario; porque es de los pocos que han tenido un trámite y nunca podremos sacar uno avante.

Toma la palabra el honorable Senador Enrique Gómez Hurtado:

Creo que principio tienen las cosas. Si continuamos con la discusión, como lo venimos haciendo. Se aprueban los artículos que no tienen objeción y luego entramos a discutir los artículos y ahí se conocerán las objeciones, o los reparos que hay. Y el señor Representante Gallardo nos explicará cuáles fueron los puntos del acuerdo al que llegó.

Estoy de acuerdo con el honorable Senador Carrizosa, en el sentido de que este procedimiento de parte del Gobierno no es aceptable por parte del Congreso. Es un proyecto que ha estado dando vueltas, ahora aparece en última hora con unas objeciones y utilizando el argumento de que no doy el aval, sin que nos digan entre otras cosas, cuáles son las razones que ellos eventualmente puedan tener, para no dar ese aval.

Entonces con el fantasma de que no ha sido avalado, resulta que el Congreso queda prácticamente derogado en sus iniciativas. Por eso le propongo, señor Presidente, que continuemos la discusión, e incluso dentro de los riesgos que señala el Senador Carrizosa, porque el procedimiento asumido por el Gobierno hasta ahora no me parece que sea aceptable para la Comisión.

Por eso continuemos con la discusión, tal como lo habíamos planteado, se aprueban los artículos que no tienen objeción y luego entramos artículo por artículo a analizar cuáles son las objeciones, si es que son explicables y las aprobaremos o no y corremos los riesgos correspondientes, porque de lo contrario estaríamos aceptando una situación, que no le corresponde a la Comisión.

Toma la palabra el señor Presidente:

Doctor Ramos, usted ha presentado una proposición, le voy a hacer la siguiente propuesta: Votemos los articulados que están en bloque y luego leamos su proposición, que es pertinente sobre los aspectos fiscales. Con excepción de los artículos mencionados, tanto por los representantes del Gobierno como por los honorables Senadores.

Con esa excepción, incluyendo el artículo de vigencia, ¿aprueba la Comisión los artículos que no han tenido y no tienen discusión? Han sido aprobados.

El señor Secretario aclara:

Han sido aprobados en bloque los artículos que no fueron excluidos.

El señor Secretario lee la proposición presentada por el honorable Senador Luis Alfredo Ramos:

Aplácese la discusión del articulado del Proyecto de ley número 124 de 2002 Cámara, 152 de

2004 Senado, hasta tanto el Ministro de Hacienda se pronuncie sobre los distintos artículos relacionados con los aspectos fiscales del proyecto. Firma: Luis Alfredo Ramos Botero.

Toma la palabra el señor Presidente:

Esta proposición tiene la importancia de que es un ponente el que la ha propuesto. El Representante Gallardo nos ha dicho que la doctora Tovar quien es la interlocutora está llegando al Recinto.

Toma la palabra el honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

No sé, todavía tengo la espinita, señor Presidente. Con la doctora Luisa hablé ayer. O sea, no quiero quedar aquí como una persona que puso al Senador Ramos, al Senador Clopatofsky, a mirar cosas a la carrera por algo malo. No, señor, eso no lo hago yo.

Eso que firmé e invité a que me acompañaran y que creyera en mí, fue algo que ayer hablé tres horas, cuatro horas aquí con la doctora Luisa, delante la doctora Sandra y los señores de la DIAN. ¿Estoy mintiendo, señores? Quiero dejar esa salvedad, doctor Luis Alfredo. Porque no quiero que piensen que quiero embaucarlos o engañarlos.

Señor Presidente, le agradecería que esperemos a la doctora o comenzamos la discusión de los artículos. Aquí también hay una persona de la DIAN, el doctor Diego, él conversó conmigo ayer algunos aspectos para los cuales aquí hay unas modificaciones a este artículo. Ustedes lo saben.

Toma la palabra el señor Presidente:

Honorable Senador Manuel Díaz, si la interlocutora durante todo el trayecto del proyecto es la doctora Tovar, lo más conveniente es esperar a que llegue. Los ponentes, junto con el Senador Merheg y el Senador Consuegra, pueden hacerle las observaciones del caso y permitan a la Comisión tramitar otros proyectos que están en el orden del día, mientras que llega la doctora Tovar, que parece ser que está llegando.

El señor Presidente somete a consideración de la Comisión la propuesta hecha por el mismo señor Presidente. Se abre la discusión.

Toma la palabra el honorable Senador Habib Merheg Marún:

Presidente, la mayoría de los artículos que hemos resaltado aquí, la mayoría de ellos tiene dificultades, creo yo, y algunos tienen unas dificultades de análisis muy complejas. En el caso de los repuestos de segunda y los vehículos de segunda, es un problema de reglamentación de la OMC. Si alguno de ustedes tiene clara la reglamentación de la OMC, yo no la tengo y no sé qué tanto podamos discutir aquí, con el tema de la reglamentación de la OMC, si es o no es viable, creo que esto merece un análisis profundo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La doctora Tovar debe llegar aquí, porque es la representante del Ministerio de Hacienda, que es el que ha liderado este tema y dejen que la Comisión pueda tramitar otros proyectos. Queda aplazada la discusión del articulado que falta y del título del proyecto.

Señor secretario, sírvase leer el siguiente proyecto.

(...)

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero, ponente del proyecto de ley de San Andrés:

Para informarle que en una reunión privada que hemos sostenido con algunos funcionarios del Ministerio y de la DIAN, y con algunos de los Senadores, entre ellos el Senador ponente, Manuel Díaz, con el Senador Clopatofsky y con la presencia del autor del proyecto.

Hemos llegado a un acuerdo para visitar al señor Ministro de Hacienda, quien nos recibirá a las 2:30 p. m. de hoy, con el fin de escucharlo y entonces disponer el aplazamiento del proyecto, como lo habíamos propuesto, para el próximo martes, pidiéndole a usted como Presidente de la Comisión incluirlo en el primer punto del Orden del Día, con el fin de que podamos tener las apreciaciones del Ministerio y evitar cualquier error que se pueda presentar en la discusión, que lleve el proyecto a una terminación, como nosotros no queremos, sino con la previa concertación del Gobierno Nacional.

Toma la palabra el señor Presidente:

Me parece muy pertinente, quiero hacerle la claridad, que para el martes próximo la Presidencia de la Comisión estará en cabeza de su titular y reglamentariamente debemos incluir en el primer punto del Orden del Día un debate que está acordado para el primero de junio, precisamente con la DIAN y con otros funcionarios invitados. De manera que incluiremos el proyecto en el primer punto de los proyectos que vamos a discutir y aprobar el próximo martes.

Pregunto a la Comisión:

¿Aprueba la Comisión la proposición? Ha sido aprobada. Entonces quedamos claro que hay un debate y en el primer punto siguiente seguirá el proyecto de San Andrés, en la discusión del articulado.”

Ahora bien, cabe precisar que en el Acta número 30 -publicada en la Gaceta del Congreso No. 251 del 13 de mayo de 2005- correspondiente a la sesión del primero (1) de junio de 2004 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, en la que consta la aprobación en primer debate de los artículos dejados de votar en la sesión del 29 de mayo figuran los siguientes apartes relevantes:

(...)

Igualmente el Ministro de Hacienda ha allegado la siguiente correspondencia:

Ruego me excuse ante los honorable Senadores por no acompañarlos a la sesión del día de mañana, debido a compromisos adquiridos con anterioridad.

Sin embargo dada la importancia del debate sobre el Proyecto de ley número 152 de 2004 Senado y 124 de 2002 Cámara, por el cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el desarrollo económico del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, he

delegado para que asista en mi reemplazo a la señora jefe de la oficina Asesora de Jurídica, doctora Luisa Fernanda Tovar. Reciba un cordial saludo, Alberto Carrasquilla Barrera.

(...)

Se continúa con el siguiente punto del Orden del Día.

Lectura de ponencias y consideración de proyectos para primer debate:

- Proyecto de ley número 152 de 2004 Senado y 124 de 2002 Cámara, por el cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el desarrollo económico y social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Autores: honorables Representantes Julio Gallardo y María Teresa Uribe.

Ponentes: honorables Senadores Manuel Díaz Jimeno, Jairo Clopatofsky Ghisays y Luis Alfredo Ramos Botero.

Publicación

Proyecto original: Gaceta del Congreso número 477 de 2002.

Ponencia primer debate: Gaceta del Congreso número 222 de 2004.

El señor Secretario informa a la Presidencia que este proyecto inició su trámite la semana pasada y el día de hoy estaría continuando la aprobación de los artículos que quedaron pendientes.

El señor Presidente, solicita a la secretaria mencionar los artículos excluidos.

El señor Secretario informa a la Presidencia que los artículos que están pendientes de ser aprobados el día de hoy, son los: artículos 3º, 7º, 8º, 14, 15, 17, 25 a 40, 47, 54, 55, 57, 59 al 65, 69, 71 y 75.

En sesión pasada fueron aprobados los siguientes artículos: 1º, 2º, 4º al 6º, 9º al 13, 16, 18 al 24, 41 al 46, 48 al 53, 56, 58, 66, 68, 70, 72 al 74, fueron los aprobados.

El señor Presidente, Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, manifiesta que vamos a continuar

con la discusión del artículo 3º.

Toma la palabra el señor Ponente, Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Como es sabido por los miembros de la Comisión, este proyecto ha generado una serie de opiniones interesantes al mismo para sumarle o en algunos casos, para que algunas instancias del gobierno no estén de acuerdo con algunos puntos de dicho proyecto.

En el día de hoy tenemos la visita del señor Almirante Pineda, quien tiene algunos comentarios; el Director de la Invima, Julio Cesar Aldana y han llegado algunas comunicaciones de la Cancillería junto al DAS; el Ministerio de Comercio; el del Invima, que lo va a decir personalmente el doctor Aldana y algunos conceptos del Ministerio de Cultura. También para aclarar que el día jueves al medio día con el señor autor del proyecto, el doctor Luis Alfredo Ramos, el doctor Enrique Gómez, llegamos a una conversación con el señor Ministro de Hacienda, en la cual ya se ve plasmada en unas propuestas sustitutivas que voy a proponer a la honorable Comisión a su consideración, para su efectiva votación.

Las tengo por escritas, cuando llegue el articulado respectivo lo vamos a tocar señor Presidente, así que usted defina qué reglas nuevas utilizamos para el desarrollo del mismo.

El señor Presidente, Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, manifiesta que debemos seguir en el orden establecido del articulado que falta por aprobar. Esta el artículo 3º, 7º, 8º de ahí para adelante. Creo que debemos continuar en su orden por el artículo 3º.

(...)

El señor Secretario procede a leer el artículo 3º. Informo a la Presidencia que se ha presentado una propuesta sustitutiva al artículo 3º, que es la que se debe ponerse a consideración de la Comisión.

El Senador ponente, honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno, manifiesta que es la propuesta sustitutiva con el visto bueno del Ministro de Hacienda.

El señor Secretario informa que la propuesta sustitutiva al artículo 3º es presentada por el Senador ponente, doctor Manuel Díaz Jimeno.

Artículo 3º. Ratificación del Puerto Libre. Ratifíquese como Puerto Libre, todo el área del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 310 de la Constitución Nacional. Al territorio del Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, podrán introducirse toda clase de mercancías, bienes y servicios extranjeros, excepto armas, estupefacientes, mercancías prohibidas por Convenios Internacionales a los que haya adherido o se adhiera Colombia, y finalmente los productos precursores de estupefacientes y las drogas y estupefacientes no autorizados por la autoridad competente.

Impuesto único al consumo. La introducción de mercancías, bienes y servicios extranjeros, estará libre del pago de tributos aduaneros y solo causará un impuesto único al consumo, a favor del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, equivalente al diez por ciento (10%) como tope máximo, conforme lo establece la Ley 47 de 1993.

Está leída la proposición sustitutiva al artículo 3º.

Toma la palabra el señor Ponente, honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno:

Se modificó la palabra legalización doctor Luis Alfredo, que también estuvo de acuerdo con el señor Ministro de Hacienda en la parte de legalización, se quitó el articulado, el concepto de legalización y se aprobó así con el concepto bueno del Ministro.

(...)

El señor Presidente, Senador Jairo Clopatofsky Ghisays:

Manifiesta que el señor Almirante ha pedido reabrir el artículo 9º.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El señor presidente, Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, somete a consideración de la Comisión si se aprueba reabrir el debate del artículo 9º. Sí se aprueba la apertura del debate del artículo 9º.

El señor Secretario informa a la Presidencia que ha sido reabierto el debate al artículo 9º.

El Senador ponente, doctor Manuel Antonio Díaz Jimeno, manifiesta que también hay una modificación por parte del ponente sobre el artículo 9º. Una proposición sustitutiva avalada por el señor Ministro de Hacienda.

El señor presidente, Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, pregunta que si esa sustitutiva se ha discutido con la reapertura de la del señor Almirante.

El señor Ponente, Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno, manifiesta que no, este es un tema de la DIAN.

El señor Secretario informa que se ha autorizado la reapertura del artículo 9º y se ha presentado en este momento una sustitutiva al artículo 9º.

El señor Presidente le informa al Senador Carrizosa que se reabrió la discusión del artículo 9º.

(...)

El señor Presidente, Senador Francisco Murgueitio somete a consideración de los honorable Senadores el artículo 75. Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrado. Lo aprueba la Comisión. Ha sido Aprobado.

El señor Secretario informa a la Presidencia que ha sido aprobado el artículo 75.

Título del proyecto.

El señor Secretario procede a leer el siguiente título del proyecto:

Por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El señor Presidente, Senador Francisco Murgueitio Restrepo, somete a consideración de los honorable Senadores el título propuesto. Anuncio que va a cerrarse su discusión. Queda cerrada. Lo aprueba la Comisión. Ha sido aprobado.

El señor Secretario informa a la Presidencia que ha sido aprobado el título del proyecto leído.

Pregunto a los honorable Senadores si quiere la Comisión que este proyecto tenga segundo debate en la plenaria del senado. Sí lo quiere.

Informo que quede constancia que se ha aprobado en tiempo reglamentario y con el quórum constitucional para aprobarlo.

Se confirman los ponentes para segundo debate como coordinador honorable Senador Manuel Antonio Díaz Jimeno, a los honorable Senadores Luis Alfredo Ramos Botero y Senador Jairo Clopatofsky Ghisays.

4.1.5.8. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República al proyecto de ley No. 152 de 2004 -Senado- 124 de 2002 -Cámara-, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 253 del 8 de junio de 2004, (págs. 7-12).

En dicha ponencia constan las siguientes afirmaciones:

“Es del caso observar que durante varios meses los diferentes estamentos de la sociedad isleña se reunieron alrededor de mesas de trabajo temáticas para formular sus sugerencias y propuestas para el proyecto, ideas que fueron acogidas y articuladas para integrar el cuerpo de la iniciativa legal.

Una vez presentado el proyecto fue objeto de un largo y minucioso proceso de concertación con el Gobierno Nacional del cual fueron surgiendo acuerdos sobre el texto de la iniciativa que están plasmados en el pliego de modificaciones correspondiente.

El proyecto que se presenta para el estudio de la comisión tiene el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes del Archipiélago, como parte integral del objeto del Estado Colombiano de incluir cada vez más a sus fronteras en los procesos de desarrollo, lo que de por sí solo justicia y hace conveniente el presente proyecto.

(...)

Cordial saludo,

Manuel Díaz Jimeno Salazar, Senador, Coordinador ponente segundo debate, Luis Alfredo Ramos Botero, Jairo Clopatofsky Ghisays, ponentes segundo debate.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.1.5.9. El Acta de la Plenaria del Senado de la República No. 52 correspondiente a la sesión ordinaria del diez y seis (16) de junio de 2004, en la que consta la aprobación en segundo debate al proyecto de ley No. 152 de 2004 -Senado- fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 361 del 19 de julio de 2004, (págs. 4-9).

En dicha acta constan las siguientes intervenciones que resultan relevantes para el análisis que corresponde efectuar a la Corte en relación con el tema examinado en este acápite de la sentencia.

“IV

Lecturas de ponencia y consideración de proyectos en segundo debate

Proyecto de ley número 152 de 2004 Senado, 124 de 2002 Cámara, por el cual se dicta un Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Manuel Díaz Jimeno:

Gracias, Presidente en el día de hoy tenemos la oportunidad de brindarle ponencia en segundo debate a un proyecto por el cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, este proyecto fue presentado el 31 de octubre de 2002, de iniciativa parlamentaria precisamente por los Representantes de la Isla, los Representantes Julio Gallardo y la Doctora María Teresa Uribe de Bent.

(...)

La Isla ha pasado muchos problemas, de tipo económico, social y creemos que con este estatuto fronterizo vamos a tratar de darle una oportunidad para que salga adelante. La isla no solamente es mar, tierra, playa, allá también hay seres humanos que viven y conviven diariamente con una serie de inconsistencias y un olvido en gran parte del Estado durante mucho tiempo, en la Constitución del año 1991 en el artículo 310 se le dio la oportunidad a la isla de San Andrés para que fuera manejada como estatuto fronterizo y a la fecha apenas ahora lo hemos logrado sacar adelante. Durante varias veces este proyecto fue conciliado

con la sociedad de la isla, con los gremios, con todas las personas que forman parte del entorno cultural, económico, social, turístico de la isla de San Andrés, también han tenido el visto bueno del Gobierno Nacional, todas estas propuestas del proyecto que se inició en la Cámara de Representantes con un proyecto de más de 100 artículos, ha sido reducido a 72 artículos, le repito nuevamente con el visto bueno y el aval de los respectivos Ministerios. Hemos recibido durante dos años los conceptos.

Una vez presentado el proyecto fue objeto de un largo y minucioso análisis por parte del Gobierno Nacional, varios Senadores que están en el día de hoy acá con nosotros nos acompañaron a los Ministerios de Hacienda, de Educación, de Salud para tratar precisamente de lograr un consenso alrededor del proyecto. Es importante decir que la iniciativa parlamentaria, fue iniciativa presentada por las personas que habitan en la isla por dos representantes que diariamente conviven con las necesidades del pueblo sanandresano, señor Presidente. Solamente tengo para que sea votada la iniciativa con la proposición que tiene el informe, una propuesta sustitutiva enviada por el Banco de la República y aceptada por el Ministerio de Hacienda y por los ponentes y una modificación de una palabra del artículo 17, en la cual se adiciona un término simplemente señor Presidente. Quiero que ponga en consideración el informe con que termina la ponencia favorable.

La Presidencia indica a la Secretaria dar lectura a la proposición con que termina el informe.

La Secretaria da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

(...)

Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Jorge Enrique

Robledo Castillo:

(...) En el día de ayer la ANDI estuvo repartiendo aquí en la entrada de la plenaria un documento corto en el que le hace una serie de reparos al proyecto de ley que estamos discutiendo, una serie de reparos que si es cierto lo que dice allí y pues yo tendría que asumir en este momento que es cierto, no he tenido realmente tiempo de estudiar en detalle este proyecto pues son reparos graves ¿No?, porque tienen que ver con generar una condición especial que podría terminar afectando el desarrollo de la industria nación al en varios de los aspectos. También hacen comentarios que ya señaló el Senador Irigorri, con respecto pues a problemas de salud pública, que podrían presentarse por el tipo de norma que se está proponiendo, aquí estaba mirando también, esto creo que no lo menciona la ANDI, pero creo que hay cambios importantes en lo que tiene que ver con el régimen de las finanzas, el régimen financiero que permitiría establecer en San Andrés y Providencia y habría que entonces mirar en detalle, cómo podría afectar ese régimen financiero que se establezca en San Andrés y Providencia y Santa Catalina.

Cómo podría terminar afectando el conjunto del sector nacional, porque puede tener afectaciones graves, ya se ha venido oyendo en estas discusiones del TLC, las sensibilidades tan grandes que puede haber con respecto a modificaciones legales, que amplíen, por llamarlo así, la competencia del sector financiero extranjero, con el sector financiero llamémoslo nacional, o que por lo menos opera en el territorio de Colombia. En este sentido, entonces, uno qué tendría que decir, ya voy terminando señor Presidente, que aún, cuando si bien es cierto es muy probable que San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su condición de isla y todas las dificultades que esto significa y todas las diferencias que eso le significa con el territorio continental, muy seguramente requieren un tipo de economía especial, eso no se discutiría, si habría que mirar en detalle, cómo hacer compatible ese tipo de economía especial que pueda desarrollarse en esas islas, con las contradicciones que puedan aparecer con sus relaciones con el continente, es decir, aquí tocaría diseñar un mecanismo que balanceara las mejores posibilidades el desarrollo de San Andrés y Providencia, pero sin que eso por supuesto afectara negativamente o por lo menos en

materia grave el desarrollo nacional.

En ese sentido yo pienso que este es un proyecto que habría que mirar con más detenimiento, pienso que el Congreso debería tener más tiempo para mirar esto con más detalle y poder hacer las consultas pertinentes, habida cuenta de que hay señalamiento, repito, de instituciones que tienen autoridad, aun cuando no compartamos todo lo que dicen, tiene la autoridad para opinar sobre estos temas, y además, máxime si el proyecto ha hecho trámite por Comisión Segunda.

(...)

“Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Aurelio Irragori Hormanza: (...)

(...) vería yo también que hay una serie de problemas en el tema de la importación de vehículos, el que quiera llevar unos vehículos allá los puede traer, yo podría traer un vehículo de Popayán sin impuestos siempre y cuando lo traiga por San Andrés y Providencia, allá tenemos una típica excepción de impuestos, excepción de aranceles, y eso le corresponde estudiarlo a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Senado y de Cámara y debería haber entrado, bueno esta parece que entró por el Senado, por la Comisión Tercera del Senado, entró por Cámara pero entró por Comisión Segunda, simplemente quiero hacer esas observaciones, no me voy a oponer al proyecto pero si quiero que quede constancia de que uno vota acá conociendo que vota, parece muy complicado para quienes sabemos que hay vicios de forma de procedimiento y que además se esta alterando uno de los temas más importantes de la vida de los pueblos que es la seguridad en salud”

(...)

Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Manuel Díaz Jimeno:

Yo al inicio de la exposición de la ponencia, les dije que este proyecto había sido concertado con todos los sectores de la Isla de San Andrés, políticos, económicos, sociales, isleños, raizales, con todo el mundo, en ese mismo orden de ideas les comenté que todos los Ministerios Senador Gaviria, Senador Robledo, todos los Ministerios del Gobierno Nacional, conocen este proyecto y lo han apoyado, ha sido tanto el apoyo que el proyecto inicial era de más de 130 artículos y quedó en 72 artículos con los avales y el visto bueno del Gobierno Nacional para el proyecto, San Andrés actualmente se rige por la Ley 47 de 1993. Con respecto al tema doctor Irigorri, de la salud que le preocupó, aquí tengo la carta del Invima del Ministerio de Protección Social, firmada por la secretaria privada del Ministerio de Salud, en la cual está avalando el proyecto con una modificación en la cual se incluye el concepto de cosméticos que no estaba incluido dentro de la ponencia inicial, es decir que este proyecto tiene el visto bueno del Ministerio de Salud y del Invima, por tanto no se va a morir nadie en la isla por alguna mala cosa que se haga, aquí está todo y está certificado y las unidades departamentales de salud y de saneamiento se encargarán que ninguna de esas situaciones se logre presentar.

(...)

Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz:

Pido a la Presidencia que me permita una interpelación. Es que mis observaciones no van en el sentido de la conveniencia, me parece magnífico que se haya concertado que todas las autoridades y los isleños conozcan y aprueben el contenido del proyecto, mis dudas son de constitucionalidad, y el Senador Jesús Angel Carrizosa ha dicho que lo que ocurre es que la

isla tiene un estatuto especial, yo no lo ignoro pero el estatuto de la isla no puede estar por encima de la Constitución y yo señalo disposiciones que son francamente inconstitucionales a mi modo de ver, que puedan ser corregidas desde luego.

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Julio Gallardo Archbold:

Gracias señor Presidente, en primer lugar quiero agradecerle a la Presidencia, al Presidente, a la Mesa Directiva, y a los honorables miembros del Senado, que me den la oportunidad de expresar delante de ustedes los criterios y las informaciones en relación con este proyecto de ley. Este proyecto de ley fue presentado por los Representantes del Departamento Archipiélago después de un proceso de concertación con los diferentes estamentos de la comunidad isleña fue presentado el año 2002, a consideración de la honorable Cámara de Representantes, desde ese entonces y hasta ahora ha sufrido un proceso largo, meticulado de concertación con el Gobierno Nacional y con diferentes estamentos que han entregado sus inquietudes o sus conceptos en relación con este proyecto de ley.

(...)

Así que se debe Senadores, este proyecto de ley que cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda lo que la Constitución ordena, ha sido, vuelto y repito concertado vuelto a concertar y con innumerables funcionarios que todos los niveles del ejecutivo nacional, tal y como les costa a los señores ponentes de ese proyecto, yo sí le pido el favor y la solidaridad a los señores Senadores, al Senado de la República con el Departamento Archipiélago para que este proyecto tenga viabilidad por cuanto de acuerdo al reglamento del Congreso, en este momento tendría tiempo límite para su debate y aprobación.

(...)

Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

Gracias, muchas gracias señor Presidente, Señor Presidente y honorables.

Senadores este proyecto que viene de la Cámara de Representantes, ha tenido una discusión durante el año anterior en su Corporación y en esta legislación en la Comisión y ahora en la Plenaria del Senado, por supuesto que es un proyecto de ley muy complejo porque tiene muy distintos temas, sobre asuntos territoriales, financieros, pesqueros, agrícolas, turísticos, de producción, etc.

Se tramitó en la Comisión Segunda probablemente por ser un estatuto fronterizo, un estatuto especial, dándole esa consideración, al Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, por lo tanto en ningún momento se quiso arrebatar esa función o esa atribución de legislar sobre temas económicos y financieros a la Comisión Tercera.

Sobre algunas inquietudes de aquí se han presentado especialmente a las que en un oficio se refirió la ANDI, oficio de fecha 7 de junio dirigido al Ministerio de Hacienda, creo que con la carta que hemos recibido los ponentes del señor Ministro de Hacienda queda resuelto el debate pues el señor Ministro dice y leo textualmente:

‘De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política, las iniciativas que contengan exenciones de impuestos deben contar con el aval del Gobierno Nacional, en síntesis el texto propuesto para segundo debate al Proyecto de la referencia reproduce en gran medida tratamientos preferenciales que ya habían sido establecidos para el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, sin embargo se consagran dos modificaciones a este régimen que no conllevan un impacto fiscal relevante

por lo cual este despacho las coadyuva y hace referencia al cupo de los viajeros para introducir al resto del país mercancías que sube de 2.500 dólares a 3500.

Lo anterior porque la norma estableció el monto inicial se ha reducido en términos reales producto de que el dólar también es afectado por la inflación, en tal sentido simplemente se trata de una actualización, y lo otro en cuanto trate del tema de envíos y mercancías en cantidades no comerciales y dice que al respecto y en la medida que los raizales y residentes tienen que acogerse al régimen de viajeros no se presentaría un impacto fiscal adicional representativo al que las normas implican’.

Es decir, el Ministerio de Hacienda está dando una expresa aprobación a los textos, especialmente a los que tienen que ver con los temas fiscales, de suerte que en esto habría mucho que debatir, creo que los señores representantes lo hicieron durante el término de un año, los Senadores lo han tenido a su disposición durante todo ese período legislativo, y entiendo que es importante darle el trámite al proyecto, para que ese tratamiento especial que la misma Constitución da al Archipiélago de San Andrés y Providencia, pueda quedar en este estatuto en el que obviamente no será un estatuto perfecto, pero que contiene una serie de normas que tratan de estimular el comercio y las distintas actividades que aquí se mencionan para darle mayor vida a ese Departamento de Archipiélago de San Andrés y Providencia. Muchas gracias señor Presidente.”⁴⁷ (subrayas fuera de texto)

4.1.5.10. El Acta de Conciliación y el texto conciliado del proyecto de ley No. 124 de 2002 - Cámara- y 152 de 2004 -Senado- en la Cámara de Representantes, que corresponde al texto aprobado por el Senado en la sesión del diez y seis (16) de junio de 2004 fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 283 del 16 de junio de 2004 (págs. 16-21) así como en la Gaceta del Congreso No. 284 del 16 de junio de 2004.

4.1.5.11. El Acta de la Plenaria del Senado de la República No. 53 correspondiente a la sesión ordinaria del diecisiete (17) de junio de 2004, en la que consta la aprobación del Acta de Conciliación al proyecto de ley No. 152 de 2004 -Senado- y No. 124 de 2002 -Cámara- fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 362 del 19 de julio de 2004 (págs. 93-98).

4.1.5.12. El Acta de la Plenaria de la Cámara de Representantes No. 113 correspondiente a la sesión ordinaria del diecisiete (17) de junio de 2004, en la que consta la aprobación del Acta de Conciliación al proyecto de ley No. 124 de 2002 -Cámara- y No. 152 de 2004 -Senado-, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 401 del 4 de agosto de 2004, (pág. 32).

4.1.5.13. Las Objeciones Presidenciales por inconveniencia al proyecto de ley No. 124 de 2002 -Cámara- y No. 152 de 2004 -Senado-, en relación con los artículos 15, 16, 31, 34, 36, 38, 49, 51, 52, 53 y 65 fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 445 del 19 de agosto de 2004, (págs. 11-12). El respectivo informe de objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 476 del 27 de agosto de 2004 (págs. 28-32) en relación con el Senado de la República y en la Gaceta del Congreso No. 472 del 26 de agosto de 2004 (págs. 10-12) en el caso de la Cámara de Representantes.

4.1.5.14. El Acta de la Plenaria del Senado de la República No. 08 correspondiente a la sesión ordinaria del primero (1º) de septiembre de 2004, en la que consta la discusión y aprobación del informe de Objeciones Presidenciales por inconveniencia al proyecto de ley No. 152 de 2004 -Senado- y No. 124 de 2002 -Cámara-, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 539 del 15 de septiembre de 2004, (págs. 8-10).

4.1.5.15. El Acta de la Plenaria de la Cámara de Representantes No. 131 correspondiente a la sesión ordinaria del veintiuno (21) de septiembre de 2004, en la que consta la discusión y aprobación del informe de Objeciones Presidenciales por inconveniencia al proyecto de ley

No. 124 de 2002 –Cámara- y No. 152 de 2004 –Senado-, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 666 del 2 de noviembre de 2004, (pág. 11).

4.1.5.16. El texto finalmente aprobado de la Ley 915 de 2004 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 668 del 9 de noviembre de 2004 (págs. 1-5).

4.1.6 No escapa a la Corte que como lo pone de presente el señor Procurador en el expediente legislativo constan en el trámite dado en el Senado de la República tanto en la Comisión Segunda constitucional como en Plenaria menciones en las ponencias respectivas a “un largo y minucioso proceso de concertación con el Gobierno Nacional del cual fueron surgiendo acuerdos sobre el texto de la iniciativa que están plasmados en el pliego de modificaciones correspondiente”. Igualmente que durante la discusión de la iniciativa en la Comisión segunda y en la plenaria del Senado de la República los ponentes afirmaron que el proyecto había sido conocido y apoyado por los Ministros relacionados con las materias incluidas en ella y que prueba de ello es que “el proyecto inicial era de más de 130 artículos y quedó en 72 artículos con los avales y el visto bueno del Gobierno nacional para el proyecto”.

Empero, la Corte pone de presente que dichas menciones no aluden de manera específica a los artículos acusados y que obra prueba en el expediente Legislativo exclusivamente del aval respecto de artículos diferentes a los acusados por el actor. Así se desprende del Acta de la sesión plenaria del Senado de la República No. 52 correspondiente a la sesión ordinaria del diez y seis (16) de junio de 2004, en la que consta la aprobación en segundo debate al proyecto, sesión en la que se suscitó precisamente sobre este punto una discusión –iniciada durante el debate en comisión según consta en el Acta No 29 correspondiente a la sesión del veintinueve (29) de mayo de 2004 de la comisión Segunda- acerca de la ausencia de aval del Gobierno y en relación con la cual los ponentes hicieron mención de sendas comunicaciones de los Ministerios de Protección Social y del Ministerio de Hacienda respecto de artículo diferentes a los que la Corte analiza en esta providencia.

Cabe destacar particularmente que la única prueba que obra en el expediente sobre el aval del Ministro de Hacienda hace relación específica a dos disposiciones que por no tener un impacto fiscal relevante dicho despacho las coadyuva. Al respecto vale la pena recordar el texto de la carta del Ministro de Hacienda leída en la plenaria por uno de los ponentes.

Consta en lo pertinente en el acta respectiva lo siguiente:

“Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Luis Alfredo Ramos Botero:

Gracias, muchas gracias señor Presidente, Señor Presidente y honorables.

(...)

(C)reo que con la carta que hemos recibido los ponentes del señor Ministro de Hacienda queda resuelto el debate pues el señor Ministro dice y leo textualmente:

‘De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política, las iniciativas que contengan exenciones de impuestos deben contar con el aval del Gobierno Nacional, en síntesis el texto propuesto para segundo debate al Proyecto de la referencia reproduce en gran medida tratamientos preferenciales que ya habían sido establecidos para el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, sin embargo se consagran dos modificaciones a este régimen que no conllevan un impacto fiscal relevante por lo cual este despacho las coadyuva y hace referencia al cupo de los viajeros para introducir al resto del país mercancías que sube de 2.500 dólares a 3500.

Es decir que en relación con el aval del Ministro de Hacienda al proyecto la única prueba que existe en el expediente se refiere al aval sobre artículos diferentes a los que se analiza por la Corte en el presente proceso.

Cabe resaltar, de otra parte, que de los antecedentes legislativos a que se hizo extensa mención en el acápite 4.1.5 de esta providencia se desprende i) la manifestación por parte de uno de los ponentes -el H. Representante Julio E. Gallardo Archbold- durante el debate surtido para la aprobación del proyecto respectivo en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el convencimiento que se tenía por su parte de que no resultaba necesaria la iniciativa del Gobierno para la expedición de las normas especiales a que alude el artículo 310 superior, ii) que de los apartes transcritos y resaltados del Acta N° 29 correspondiente a la sesión del veintinueve (29) de mayo de 2004 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, -publicada en la Gaceta del Congreso No. 250 del 13 de mayo de 2005- en la que consta la aprobación en primer debate de los artículos acusados -votados dentro de un bloque de artículos respecto de los cuales se afirmó no existía "ninguna dificultad"- se desprende que varios intervinientes pusieron de presente sus dudas sobre el apoyo dado por el Gobierno a la iniciativa y en particular de la existencia de aval para las disposiciones que según la Constitución requieren del mismo; iii) que en el acta No. 52 correspondiente a la sesión ordinaria del diez y seis (16) de junio de 2004, relativa a la aprobación en segundo debate al proyecto de ley No. 152 de 2004 -Senado- consta la manifestación de algunos parlamentarios en el sentido del desconocimiento, en este caso, de las disposiciones constitucionales respecto del procedimiento aplicado para la aprobación del proyecto.

No se dan pues los supuestos que llevaron a la Corte en una sentencia anterior a aceptar que ante la ausencia de una prueba concreta sobre el aval dado por el Gobierno a una determinada disposición, la ausencia de elementos en contrario respecto de las menciones hechas por los ponentes en el trámite respectivo bastaban para entender cumplido el requisito señalado⁴⁸.

Téngase en cuenta que como los mismos ponentes señalaron se trató de un proyecto complejo con materias que requerían en algunos casos aval del Gobierno y en otros no y que las únicas pruebas existentes lo que ponen de presente que el Gobierno efectivamente avaló algunos artículos pero que en relación con los que se acusan ello no fue así.

4.1.7 Cabe señalar que el argumento del señor Procurador según el cual constituye prueba del aval del gobierno a las disposiciones acusadas el hecho de que éste no las haya objetado por razones de inconstitucionalidad -específicamente por violación del artículo 154 superior- sino que haya limitado sus objeciones al proyecto de ley “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” a aspectos de conveniencia de algunas disposiciones diferentes de las que se acusan en el presente caso, no toma en cuenta que - de acuerdo con la jurisprudencia constitucional a que se hizo referencia en el acápite 4.1.1 de esta sentencia en armonía con el mandato previsto en el artículo 154 superior y en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992⁴⁹- la prueba de dicho aval debe existir “antes de su aprobación en las plenarias” y en este sentido la ausencia de objeciones posteriores no puede entenderse como una actuación que sustituya el requisito señalado.

Cabe señalar además que en tanto el requisito señalado en el artículo 154 superior está establecido para salvaguardar las competencias del Gobierno en abstracto y no de un Gobierno en particular y ha de entenderse enmarcado dentro del respeto del sistema de equilibrios ínterorgánicos que establece la Constitución, la eventual inactividad del Gobierno en estas circunstancias no puede entenderse en el sentido de dejar sin efectos la exigencia

establecida en el artículo 154 superior y por tanto la obligación para la Corte de examinar si existe o no prueba en el expediente del cumplimiento de la misma.

En la medida en que la prueba sobre el aval del Gobierno a las disposiciones acusadas no se encuentra en el expediente Legislativo y que como se ha visto las menciones que en él se hacen a la actuación del Gobierno no se refieren de manera específica a los artículos acusados y que la única prueba que obra en el expediente sobre el aval del Gobierno se limita a la aprobación dada por éste a disposiciones diferentes a las acusadas, ha de concluirse por la Corte que en el presente caso el requisito señalado en el artículo 154 superior sobre iniciativa del Gobierno en el caso de los artículos 22 y 23 de la Ley 915 de 2004 no se cumplió.

4.1.8 En armonía con las consideraciones anteriores la Corte concluye que las expresiones acusadas contenidas en el primer inciso del artículo 22 y los incisos primero y segundo del artículo 23 de la Ley 909 de 2004 por referirse a materias que corresponden a las señaladas en los numerales 19 literal b) y 22 del artículo 150 superior y no haber tenido para su expedición el aval del Gobierno resultan inexecutable en tanto se vulneró el artículo 154 constitucional.

Esa circunstancia hace que no sea necesario que la Corte analice los demás cargos formulados por el actor en su demanda.

Ahora bien, dado que el actor solamente acusó las expresiones “podrán realizar operaciones en moneda extranjera exclusivamente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que correspondan a operaciones autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables según la clase particular de institución financiera. El Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con

sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”, del primer inciso del artículo 22 de la Ley 915 de 2004 y que las mismas guardan una relación inescindible con el resto del inciso50 lo que procede es efectuar la unidad normativa del primer inciso del artículo 22 y declarar su inexecutableidad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En ese orden de ideas la Corte declarará la inexecutableidad del primer inciso del artículo 22, así como del primer y segundo incisos del artículo 23 de la Ley 915 de 2004. Igualmente para que la decisión en relación con dichas disposiciones resulte congruente declarará la inexecutableidad de las expresiones “en moneda extranjera” contenidas en el tercer inciso del artículo 23, así como de las expresiones “en el presente capítulo” contenidas en el artículo 21 de la misma ley y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES, las expresiones “en el presente capítulo” contenidas en el

artículo 21 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE, el primer inciso del artículo 22 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLES, el primero y segundo incisos del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Cuarto.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra del tercer inciso del artículo 23 de la Ley 915 de 2004 “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, por ineptitud sustancial de la demanda, con excepción de las expresiones “en moneda extranjera” que se declaran INEXEQUIBLES.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras las Sentencias C-375 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-087 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Ver, entre otros, los autos 097 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-177 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-452 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-013 de 2000, C-362 de 2001 y C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Sentencia C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

4 Sentencia C-044 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-509 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-013 de 2000, C-528/03, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-362 de 2001 y C-045 de 2003, M.P. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-62 de 1998; M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-329

de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-584 de 2001 y C-300 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

7 Sobre las características y régimen del Banco de la República y de la Junta Directiva del mismo, ver entre otras las Sentencias C-485 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-529 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-050 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-070 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-489 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-341 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-615 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-489 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-383 de 1999 y C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-481 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-208 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-827 de 2001 y C-719 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis. C-536 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra S.V. Jaime Araujo Rentería, C-343 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Ver al respecto en particular las sentencias C-827 de 2001 y C-719 de 2004 cuyos considerandos a continuación se reiteran.

9 En relación con los antecedentes históricos de ese modelo ver la sentencia C-383/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz Vladimiro Naranjo Mesa. En relación con el detalle del modelo de interrelaciones Legislador - Gobierno - Banco de la República y las competencias respectivas, ver la Sentencia C-827/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis. S.V. Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil.

10 Ver la sentencia C-827 de 2001.

11 ARTÍCULO 371.— El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

ARTÍCULO 372.— La junta directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

ARTÍCULO 373.— El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

12 Sobre el particular, Mariano Magide Herrero, Límites Constitucionales de las Administraciones Independientes, en especial Capítulos V y VI “La independencia del Banco

de España como autoridad monetaria. Un caso peculiar que ha de valorarse desde la perspectiva de su integración en el Sistema Europeo de bancos centrales”, INAP. Madrid. 2000. Conseil d’ Etat. Etudes et Documents N° 52. 2001. Les autorités administratives indépendantes Rapport Public Paris 2001. Andrés Betancor Rodríguez. Las autoridades Independientes. Tecnos. Madrid. 1994.

13 Entre las más recientes, ver la sentencia C-401 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

14 Sentencia C- 827/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis. S.V. Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil.

15 Sentencia C-050 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

17 Sentencia C- 489/94 M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-481/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero C- 208/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

18 Parágrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de fronteras”.

19 Ver sentencia C- 615/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz Ver en el mismo sentido entre otras la sentencia C-661/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

20 En desarrollo de las normas constitucionales que asignaron al Banco de la República la función de regular los cambios internacionales, y de la Ley 31 de 1992, entre otras, la Junta Directiva del Banco de la República expidió la resolución 21 de 1993, por medio de la cual se reguló la materia cambiaria Resolución que fue objeto de algunas modificaciones parciales. Actualmente la Resolución 8 de 2000 -objeto igualmente de algunas modificaciones parciales-, junto con las leyes 9ª de 1991; 31 de 1992 y el Decreto 1735 de 1993, conforman lo que podría denominarse el estatuto cambiario que actualmente rige en el país.

21 Sentencia C- 615/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

22 Ver entre otras las sentencias C-530/93 y C-039/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-086/94 Jorge Arango Mejía, C- 053/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-454/99 M.P. Fabio Morón Díaz, T-1117/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-1118/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis. .

23 ARTÍCULO 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

24 Ver entre otras las sentencias C-530/93 y C-039/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-086/94 Jorge Arango Mejía, C- 053/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-454/99 M.P. Fabio Morón Díaz, T-1117/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-1118/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

25 Sentencia C-454/99 M.P. Fabio Morón Díaz.

26 Ver la Sentencia C-1118/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

27 Sentencia C-530 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver la Sentencia C-039/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero y la Sentencia T-117/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

28 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

29 El Estatuto ratifica al Archipiélago como Puerto Libre. Es decir que a su territorio podrán introducirse mercancías, bienes y servicios extranjeros, excepto armas, estupefacientes, mercancías prohibidas y precursores para fabricar narcóticos.

Establece que la introducción de los productos y servicios autorizados estará libre del pago de tributos aduaneros y sólo causará un impuesto único al consumo equivalente al 10 por ciento como tope máximo.

La Ley indica la forma como los raizales y residentes en San Andrés pueden beneficiarse con las actividades comerciales y la forma como operará el régimen de Puerto Libre.

También contiene disposiciones relacionadas con la constitución del Archipiélago en zona especial de producción y generación de empleo. Establece que las mercancías, bienes y servicios producidos en el departamento y en el país podrán ser exportados libremente desde el departamento insular.

30 ARTÍCULO 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

31 ARTÍCULO 150.— Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de

emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

(...)

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.

(...)

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del

Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;

(...)

22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

33 Ver entre otras la Sentencia C-121 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. Eduardo Montelegre Lynett.

34 Sentencia C-1707 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-807 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

35 Sentencia C-266/95, M.P. Hernando Herrera Vergara.

36 Sentencias C-498 de 1998 y C-992 de 2001

37 La Corte en Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996 se refirió expresamente al aval ministerial a los proyectos de ley

38 Ver sentencia C- 121/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. Eduardo Montelegre Lynnet.

39 Ver sentencia C-370/04

40 Artículo 21. Operaciones autorizadas a los establecimientos de crédito. Con el fin de facilitar la consolidación del Centro Financiero Internacional creado mediante la Ley 47 de 1993, las operaciones que realicen los establecimientos de crédito que se constituyan en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirán por lo previsto en el presente capítulo, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás

normas que le sean aplicables. (se subraya lo acusado)

Artículo 22. Los establecimientos constituidos conforme al artículo anterior, además de las operaciones autorizadas en moneda legal, podrán realizar operaciones en moneda extranjera exclusivamente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que correspondan a operaciones autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables según la clase particular de institución financiera. El Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

La Superintendencia Bancaria tendrá las mismas facultades de supervisión atribuidas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sobre los establecimientos de crédito así constituidos. (se subraya lo acusado)

Artículo 23. La Junta Directiva del Banco de la República reglamentará la forma como los establecimientos de crédito realizarán operaciones en moneda extranjera en el territorio continental, así como la unidad de cuenta y unidad de pago especiales de las operaciones en moneda extranjera realizadas en el Archipiélago, de tal forma que se cumpla con los propósitos de esta ley.

Para efectos de lo dispuesto en el presente capítulo, el Banco de la República y su Junta Directiva podrán establecer normas especiales en relación con los establecimientos constituidos conforme con el presente capítulo, para el ejercicio de sus funciones como prestamista de última instancia o para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda; y en particular, las señaladas en la Ley 9ª de 1991, artículo 3º, párrafo 1º. (se subraya lo acusado)

Así mismo, el Gobierno Nacional señalará las normas generales conforme a las cuales la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín, organizará el seguro de depósito para las operaciones en moneda extranjera realizadas por las entidades de que trata el presente capítulo.” (se subraya el aparte respecto del cual se ha considerado que existe demanda en forma)

41 Artículo 3o.- Funciones de regulación. Las funciones consagradas en este título serán ejercidas por el Gobierno Nacional y por conducto de la Junta Monetaria en los casos contemplados en los artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 8o, 9o., 10, 11 y 12 y 13 y del Consejo Nacional de Política Económica y Social las previstas en el artículo 13.

Parágrafo 1o. El Gobierno Nacional, con sujeción a los principios generales y a las demás disposiciones de este título y las de la Ley 6a. de 1971 podrá expedir regulaciones cambiarias y aduaneras de carácter especial, adecuadas a las necesidades específicas de la Costa Atlántica y Pacífica, con una banda que en ningún caso podrá exceder de los 100 kilómetros del litoral, y de la Intendencia de San Andrés y Providencia. (...)

(...)

Artículo 5o.- Regulación de las operaciones de cambio. Las operaciones de cambio podrán regularse por el Gobierno Nacional. Para este efecto, únicamente podrá establecer controles o actuaciones administrativas con el objeto de verificar la naturaleza de la transacción y el cumplimiento de las regulaciones correspondientes. NOTA:” La remisión que en el último renglón del artículo. se hace al artículo 13, en lo que se refiere al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, debe entenderse efectuada al artículo 15 de la Ley”

Artículo 6o.- Mercado cambiario. El mercado cambiario estará constituido por la totalidad de las divisas que deban ser transferidas o negociadas por conducto de los intermediarios que se autoricen en desarrollo de esta Ley. El Gobierno Nacional fijará las normas tendientes a organizar y regular el funcionamiento de este mercado. Además, establecerá las operaciones de cambio cuyo producto o moneda extranjera no deba ser transferido o negociado a través del mercado cambiario y los mecanismos que podrán utilizarse para la posesión o negociación de las divisas correspondientes en el país.

Parágrafo. Los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados por residentes en el país, quedarán exentos de la obligación de ser transferidos o negociados a través de mercado cambiario. Sin perjuicio de lo anterior, estos ingresos podrán ser regulados por la Junta Monetaria.

Lo dispuesto en este parágrafo no será aplicable en el evento que las reservas internacionales lleguen a ser inferiores a tres meses de importaciones.

Artículo 7o.- Tenencia de divisas por residentes en el país. Será libre la tenencia, posesión y negociación de divisas que no deban ser transferidas o negociadas por medio del mercado cambiario. En todo caso, dentro de la libertad autorizada, el Gobierno Nacional podrá regular estas operaciones con sujeción a los propósitos contenidos en el artículo 2o. de esta Ley.

Artículo 8o.- Intermediarios del mercado cambiario. El Gobierno Nacional determinará los intermediarios del mercado cambiario con base en cualquiera de los siguientes criterios:

- a) Que se trate de instituciones financieras.
- b) Que se trate de entidades cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de cambio.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y condiciones de las operaciones de cambio que podrán realizar los diferentes tipos de intermediarios del

mercado cambiario, así como los requisitos que deberán cumplir los intermediarios para operar en el mercado.

Los intermediarios de mercado cambiario tendrán el deber de colaborar

activamente con las autoridades del régimen cambiario y de comercio exterior.

Artículo 9o.- Ingresos y egresos de divisas. En consonancia con lo dispuesto en esta Ley los ingresos y egresos de divisas, en particular los derivados de las operaciones de comercio exterior, endeudamiento externo, inversiones, servicios y transferencias y compraventa de tecnología y las remesas de utilidades y giros de residentes, podrán ser regulados por el Gobierno Nacional. En desarrollo de lo anterior, se determinarán las operaciones que puedan dar lugar a compra y venta de divisas en el mercado cambiario, así como los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para el efecto.

Artículo 10.- Para las operaciones que deban canalizarse a través del mercado cambiario, podrá admitirse la negociación y tenencia de divisas en forma directa en el exterior, mediante mecanismos tales como los de compensación o de cuenta corriente, para lo cual se dictarán las regulaciones necesarias.

Artículo 11.- Régimen de endeudamiento externo. Las regulaciones que establezca el Gobierno Nacional con el endeudamiento externo, público o privado, deberá buscar que su contratación se realice en términos comerciales y que no ocasionen presiones inconvenientes o inmoderadas sobre el mercado cambiario y monetario.

Para tal fin, podrán reglamentarse con carácter general los plazos, intereses, finalidad y demás condiciones del endeudamiento externo.

Artículo 12.- Participación del Banco de la República. Las reservas internacionales del banco

de la República se administrarán con los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad y con el propósito de contribuir al equilibrio del mercado cambiario.

Las operaciones en moneda extranjera y de financiación externa del Banco de la República se sujetarán a las regulaciones especiales que adopte el Gobierno Nacional en desarrollo de esta Ley y de sus facultades constitucionales. Dichas regulaciones comprenderán la naturaleza y forma de intervención del Banco de la República en el mercado cambiario y podrán disponer que esa entidad actúe como intermediario del mercado cambiario.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Parágrafo. Continuarán vigentes los impuestos al oro y el Gobierno Nacional, antes de entrar en funcionamiento el libre comercio de que trata este artículo, reglamentará lo necesario para garantizar el normal y completo recaudo de los impuestos para los municipios productores.

(...)

Artículo 16.- Mediante reglas de carácter general, el Gobierno Nacional podrá determinar cuáles empresas de servicios inherentes al sector de hidrocarburos, por su dedicación exclusiva al sector, podrán celebrar contratos dentro del país en divisas y disponer para su manejo del mismo régimen aplicable a las empresas petroleras.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 y con las salvedades que el mismo artículo contempla, y manteniendo las atribuciones otorgadas por la Ley 51 de 1989 a la Comisión Nacional de Energía, no será obligatorio reintegrar al país el producto en divisas de las exportaciones de petróleo que realicen las empresas petroleras.

(...)

Artículo 22.- La totalidad de los ingresos en moneda extranjera provenientes de las exportaciones de café correspondientes al precio del reintegro mínimo fijado por la Junta Monetaria, deberá reintegrarse por conducto del Banco de la República.

El Fondo Nacional del Café podrá mantener recursos en un Fondo de moneda extranjera con el objeto de atender los egresos que se causen en el exterior por concepto de inversiones y gastos de comercialización del café, publicidad, funcionamiento de oficinas y empréstitos que adquieran en moneda extranjera de acuerdo con el presupuesto que se elaborará anualmente y que será aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Monetaria y que estará sometido al control de la Contraloría General de la República.

La Oficina de Cambios del Banco de la República contabilizará como reintegros los traslados que se hagan a este fondo, de conformidad con el presupuesto aprobado.

Sobre los gastos, pagos de empréstitos e inversiones de comercialización presupuestados de los que habla el inciso anterior no se aplicarán las contribuciones y transferencias de que tratan los artículos 19 y 20 de la presente Ley.

La Federación informará mensualmente a la Oficina de Cambios del Banco de la República sobre los movimientos del Fondo a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 30. y 11 de la presente Ley, el Banco de la República podrá aceptar reintegros anticipados por concepto de exportaciones de café.

(...)

Artículo 27.- Mercado del futuro y de opciones. Las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país podrán efectuar operaciones de cobertura en los mercados internacionales de futuros y de opciones del exterior siempre y cuando cumplan con el reglamento que para tal efecto expida la Junta Monetaria. Podrá establecerse en Colombia un mercado paralelo de futuros para determinar el precio de los productos agropecuarios, de acuerdo con reglamentaciones que expida el Gobierno.

Artículo 28.- Estipulación de obligaciones en moneda extranjera. Las obligaciones que se pacten en monedas o divisas extranjeras se cubrirán en la moneda o divisa estipulada, si fuere legalmente posible; en caso contrario se cubrirán en moneda legal colombiana, en los términos que fije la Junta Monetaria mediante normas de carácter general.

(...)

Artículo 31.- Las personas autorizadas para poseer divisas, podrán además con estas, comprar títulos de deuda externa registrada en la Oficina de Cambios del Banco de la República.

Para el efecto deben renunciar al derecho a giro de los intereses y amortizaciones de tales títulos, siempre y cuando la adquisición de los títulos y la renuncia del derecho a giro no estén prohibidas en los contratos originales de empréstito y se ciñan a las condiciones pactadas en los mismos.

Cuando los contratos originales no permitan la renuncia al derecho a giro, se establecerán los mecanismos supletorios para garantizar el reintegro de los intereses y amortizaciones, a través del Banco de la República.

La renuncia al derecho a giro, cuando no sea prohibido en estos contratos, se hará mediante la cancelación del registro cambiario ante la Oficina de Cambios del Banco de la República.

El Gobierno reglamentará las condiciones para efectuar el reintegro de los intereses y amortizaciones, en los casos en los cuales los contratos de empréstito no permitan la renuncia al derecho a giro.

El servicio de los títulos adquiridos en desarrollo del presente artículo, y su redención estarán a cargo de las entidades emisoras y se mantendrán las responsabilidades originales; los pagos por concepto de amortización e intereses se harán a la tasa de cambio vigente el día del correspondiente pago.

Parágrafo. Las instituciones financieras, en su calidad de intermediarias del mercado cambiario, podrán también utilizar las divisas que no estén obligadas a vender al Banco de la República, para adquirir títulos de deuda externa registrada en la Oficina de Cambios del Banco de la República.

43 Ver Sentencia C-339/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

44 Ver entre otras las sentencias C-482/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis en la que se examinaron las objeciones al Proyecto de Ley No. 87/01 Senado - 148/01 Cámara “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Bacteriología, se dicta el código de Bioética y otras disposiciones” y donde se declaró la inexecutable del artículo 12 de dicho proyecto que creó un “Consejo Nacional de Bacteriología”, C-399/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández en la cual se estudiaron las objeciones formuladas en contra del Proyecto de Ley No. 211/01 Senado - 142/01 Cámara, “Por el cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación”, C-570/04 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa en la que se declaró la inexecutable del párrafo del artículo 78 de la Ley 842 de 2003 “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”.

45 Ver la intervención del H. Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold Gaceta del Congreso No. 252 del 6 de junio de 2003 en el Acta No. 31 correspondiente a la sesión ordinaria del cinco (5) de diciembre de 2002 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

46 Ver sentencia C- 615/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver en el mismo sentido entre otras la sentencia C-661/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

47 - Gaceta del Congreso No. 361 del 19 de julio de 2004 (pág. 8)

48 Ver Sentencia C-370/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño y Alvaro Tafur Galvis . S.V. Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Linett , S.P.V. Alvaro Tafur Galvis.

49 ARTICULO 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse.
2. Estructura de la administración nacional.
3. Creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional.
4. Reglamentación de la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.
5. Creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.
6. Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.
7. Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional).
8. Banco de la República y funciones de competencia para su Junta Directiva.
9. Organización del crédito público.
10. Regulación del comercio exterior y fijación del régimen de cambio internacional.
11. Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.
12. Participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.
13. Autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales.
14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.
15. Fijación de servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

16. Determinación del situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta.

17. Organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos que estarán sometidos a un régimen propio.

18. Referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. (Exequible “bajo el supuesto de que no excluye la iniciativa popular para presentar proyectos de reforma constitucional que sean sometidos a referendo y que el mismo Congreso incorpore a la Ley” Sentencia C-643/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis)

19. Reservación para el Estado de determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, con indemnización previa y plena a las personas que en virtud de esta Ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.

50 Artículo 22. Los establecimientos constituidos conforme al artículo anterior, además de las operaciones autorizadas en moneda legal, podrán realizar operaciones en moneda extranjera exclusivamente en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que correspondan a operaciones autorizadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y demás normas aplicables según la clase particular de institución financiera. El Gobierno Nacional podrá establecer normas especiales con el objeto de regular las operaciones en moneda extranjera de tales establecimientos, con sujeción a los objetivos y criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.(...)