

C-083-99

Sentencia C-083/99

ORDEN PUBLICO ECONOMICO-Noción

La noción de orden público económico hace referencia al sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país. En Colombia, si bien no existe un modelo económico específico, exclusivo y excluyente, el que actualmente impera, fundado en el Estado Social de Derecho, muestra una marcada injerencia del poder público en las diferentes fases del proceso económico, en procura de establecer límites razonables a la actividad privada o de libre empresa y garantizar el interés colectivo. En el sistema político colombiano, el orden público económico se consolida sobre la base de un equilibrio entre la economía libre y de mercado, en la que participan activamente los sectores público, privado y externo, y la intervención estatal que busca mantener el orden y garantizar la equidad en las relaciones económicas, evitando los abusos y arbitrariedades que se puedan presentar en perjuicio de la comunidad, particularmente, de los sectores más débiles de la población.

ORDEN LEGAL ECONOMICO

El orden legal económico se constituye en objeto de tutela del derecho, particularmente del derecho punitivo, dado el interés que representa para el Estado su conservación. Ciertamente, resulta de singular importancia para la administración pública que el régimen económico establecido por la Constitución y la ley se desenvuelva en condiciones de normalidad, sin alteraciones, buscando asegurar la prestación de los servicios que de él se desprenden.

PANICO ECONOMICO

Partiendo del supuesto de que el bien jurídico protegido por la norma acusada es el orden público económico y no el interés particular, es evidente que el legislador, en cumplimiento de su función normativa, al castigar aquellas conductas fraudulentas que provoquen o estimulen el retiro del país de capital extranjero, ha procedido razonablemente y dentro del marco de la Constitución pues, antes que dejar sin protección la inversión nacional, la cual goza de una amplia tutela jurídica, lo que pretende es evitar que un sector importante de la

economía -sector externo-, se retire abruptamente del país con grave perjuicio para la inversión pública y privada.

INVERSIONISTA NACIONAL-Protección/INVERSIONISTA EXTRANJERO-Protección

Con todo, podría pensarse que la disposición acusada crea un desequilibrio al interior del orden público económico por no incluir como ingrediente descriptivo del tipo la inversión nacional. Sin embargo, tal argumento no es de recibo toda vez que existe en el ordenamiento jurídico, particularmente en el campo del derecho sancionatorio, gran cantidad de disposiciones que, interpretadas sistemáticamente, amparan el proceso económico mediante la penalización de conductas que involucran directa o indirectamente la inversión nacional. La expresión acusada no establece discriminación alguna en perjuicio del inversionista nacional ni limita su acceso a la administración de justicia. No sólo por cuanto es el Estado y no el inversionista extranjero el titular del bien jurídico tutelado, circunstancia que descarta un posible test de igualdad, sino porque además, la norma está precedida de una justificación objetiva y razonable que busca garantizar valores jurídicos reconocidos por el orden constitucional como lo son: la prevalencia del interés general, la participación de todos en la vida social y económica del país, la internacionalización e integración de las relaciones económicas y el intervencionismo de Estado en la economía.

Referencia: Expediente D-2144.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 232 (Parcial) del Decreto 100 de 1980. "Por el cual se expide el nuevo Código Penal."

Actor: José Eurípides Parra Parra.

Magistrado Sustanciador:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diecisiete (17) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JOSE EURIPIDES PARRA PARRA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 232 (parcial) del Decreto Ley 100 de 1980. "Por el cual se expide el nuevo Código Penal"

El magistrado Sustanciador, mediante Auto del 3 de Agosto de 1998, resolvió admitir la demanda contra el artículo 232 (Parcial) del Decreto Ley 100 de 1980.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones de rigor, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada, no sin antes advertir que ningún ciudadano ni entidad participó en el proceso a pesar de que se ofició para su respectiva intervención al Ministerio de Justicia y del derecho.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el artículo demandado del Decreto Ley 100 de 1980, con la advertencia de que subraya y resalta lo demandado:

Decreto 100 de 1980.

"Por el cual se expide el nuevo Código Penal."

"...

"Artículo 232: Pánico Económico.- El que realice maniobra fraudulenta con el fin de procurar alteración en el precio de los bienes indicados en el artículo 229 o en el de los salarios, materias primas, acciones o valores negociables, incurrirá en prisión de seis (6) meses a cuatro (4) años y multa de un mil a trescientos mil pesos.

"En la misma pena incurrirá el que utilice iguales medios con el fin de provocar o estimular el retiro del país de capitales extranjeros, o la desvinculación colectiva de persona que labore

en empresa industrial o agropecuaria.

“La pena se aumentará hasta en la mitad, si como consecuencia de los hechos anteriores se produjere alguno de los resultados previstos.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Los demandantes consideran que la norma acusada vulnera los artículos 13, 58, 100, 288, 333 y 334 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda.

Afirma el actor que la norma acusada viola la libertad económica y su derecho correlativo a la libre competencia, al no brindar a los capitales nacionales la misma protección que se les brinda a los extranjeros.

Considera que en el marco de internacionalización de la economía y de políticas aperturistas a escala mundial, el Estado colombiano aparte de propiciar y proteger la inversión extranjera debe conceptualizarla como un complemento necesario e insustituible de la inversión nacional, a la cual también deben dársele reglas de juego claras, materializadas en incentivos para su crecimiento patrimonial y en el establecimiento de sanciones para quienes la desestimulen.

Por otra parte, sostiene que la norma acusada desconoce a los inversionistas nacionales como sujetos pasivos del tipo penal - Pánico Económico-. A juicio del actor, el marco sancionador del tipo penal debe contemplar como sujeto pasivo tanto a inversionistas extranjeros como a los nacionales, pues al omitir dicha protección al capital nacional, no se garantiza adecuadamente la propiedad privada del inversionista colombiano pues carece evidente y trascendentalmente de protección punitiva en este punto, vedando el acceso a la justicia a la persona natural o jurídica nacional que quiera instaurar una acción penal en contra del sujeto activo que realice “la conducta de provocar o estimular la salida de capital nacional”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que declare la constitucionalidad de la expresión acusada.

Sostiene el representante del Ministerio Público que la actividad económica del país se fundamenta por mandato constitucional en el Estado social de derecho, principio que tiene como unos de sus fines el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano y la promoción de la productividad.

La realización de dichos fines implica que el Estado asuma la dirección y control de la economía, por lo que debe adoptar medidas que fortalezcan y protejan los procesos económicos de producción, consumo e inversión.

Afirma el concepto fiscal que, en el presente caso, el actor demanda un mecanismo de carácter punitivo mediante el cual se reprime cualquier comportamiento que tenga como finalidad ocasionar pánico económico, aduciendo que no se protegió a la inversión nacional sino solo a la extranjera, lo cual es “ erróneo” pues la norma parcialmente impugnada ampara el sistema económico colombiano en su totalidad.

Aduce el procurador, basándose en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que la norma en comento protege a la inversión extranjera dentro del contexto de que es un factor importante para la estabilidad y el desarrollo de la economía nacional que, a contrario sensu de lo expresado por los peticionarios, es el bien jurídico tutelado.

V. Consideraciones de la Corte.

1. La competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra el precepto parcialmente acusado, por ser parte de una ley de la República.

2. Lo que se debate.

Para el demandante, la expresión “extranjeros” contenida en el artículo 232 del Código Penal

es inconstitucional por cuanto priva a los inversionistas colombianos de la protección otorgada por la norma al capital foráneo. Según su parecer, la circunstancia de que sólo el inversionista extranjero sea considerado sujeto pasivo del pánico de pánico económico, implica un claro desconocimiento de los derechos constitucionales de igualdad de trato y libre acceso a la administración de justicia de los inversionistas nacionales quienes, dentro del marco de la libre competencia e internacionalización de la economía, merecen también el amparo de sus intereses.

El Ministerio Público rechazó la acusación impetrada, fundamentalmente, por considerar que la disposición impugnada no busca crear discriminación en perjuicio del capital nacional sino sancionar aquellas conductas que ponen en peligro o afectan la gestión que adelanta el Estado en el campo macroeconómico.

3. El caso concreto.

3.1. El orden económico como sujeto de tutela jurídica.

1. La noción de orden público económico hace referencia al sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país. En Colombia, si bien no existe un modelo económico específico, exclusivo y excluyente², el que actualmente impera, fundado en el Estado Social de Derecho, muestra una marcada injerencia del poder público en las diferentes fases del proceso económico, en procura de establecer límites razonables a la actividad privada o de libre empresa y garantizar el interés colectivo.

Por eso, la Constitución de 1991, al igual que lo hacía la Carta del 86, garantiza la libre competencia pero confía al Estado la dirección general de la economía y lo habilita, previo mandato legal, para intervenir en los procesos de producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados, con el propósito de racionalizar la actividad y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, el reparto equitativo de las oportunidades, la preservación del ambiente sano, el pleno empleo de los recursos humanos y el acceso efectivo de las personas de menos ingresos a los servicios básicos (Arts. 333, 334 C.P.).

2. Así las cosas, en el sistema político colombiano, el orden público económico se consolida sobre la base de un equilibrio entre la economía libre y de mercado, en la que participan activamente los sectores público, privado y externo, y la intervención estatal que busca mantener el orden y garantizar la equidad en las relaciones económicas, evitando los abusos y arbitrariedades que se puedan presentar en perjuicio de la comunidad, particularmente, de los sectores más débiles de la población. Con razón esta Corporación ha sostenido que "... al Estado corresponde desplegar una actividad orientada a favorecer el cabal cumplimiento de las prerrogativas inherentes a la libre iniciativa y la libertad económica y, a la vez, procurar la protección del interés público comprometido, en guarda de su prevalencia sobre los intereses particulares que pueden encontrar satisfacción, pero dentro del marco de las responsabilidades y obligaciones sociales a las que alude la Constitución."3

3. Los compromisos constitucionales que en materia económica y social le corresponde cumplir al Estado, exigen de éste la implementación de políticas institucionales y la obtención de los instrumentos idóneos para su realización material. Este intervencionismo estatal que, como se anotó, actúa en las diferentes etapas del proceso económico e incluye el control sobre las actividades financiera, bursátil, aseguradora y aquellas relacionadas con el manejo de recursos captados del público (Art. 189-24 C.P.), no sólo compromete activamente a todos los órganos instituidos sino que además se manifiesta en la expedición de una completa reglamentación destinada a garantizar el funcionamiento, manejo y control del sistema económico estatuido. Esto explica por qué en el ordenamiento jurídico se consagran una serie de medidas administrativas y jurisdiccionales tendientes a proteger ese bien jurídico denominado "orden económico social".

Precisamente, el orden legal económico se constituye en objeto de tutela del derecho, particularmente del derecho punitivo, dado el interés que representa para el Estado su conservación. Ciertamente, resulta de singular importancia para la administración pública que el régimen económico establecido por la Constitución y la ley se desenvuelva en condiciones de normalidad, sin alteraciones, buscando asegurar la prestación de los servicios que de él se desprenden.

4. Por ello, el legislador, en ejercicio de sus competencias y como desarrollo de una política criminal concertada, ha elevado a la categoría de delitos una serie de conductas que considera lesivas de ese orden económico social en cuanto lo atacan o ponen en peligro. Este

es, precisamente, el caso de la norma parcialmente acusada, pues ella busca reprimir aquellos comportamientos que puedan ocasionar pánico y, en consecuencia, que pueden alterar de manera grave las reglas sobre dirección y planificación de la economía.

Efectivamente, el artículo 232 castiga toda maniobra fraudulenta que procure alteración en los precios de los bienes de primera necesidad, en los salarios, materias primas, acciones y valores negociables y aquellas conductas que estimulen el retiro del país de capital extranjero o la desvinculación de colectiva de personal que labore en empresa industrial o agropecuaria.

5. La circunstancia de que se hayan penalizado aquellas conductas que provoquen el retiro del país del capital foráneo, no implica un desconocimiento de los principios de igualdad y libre acceso a la administración de justicia, en perjuicio de la inversión nacional toda vez que, como se deduce de lo anteriormente explicado, el delito de pánico económico no persigue la defensa de valores patrimoniales individuales -los intereses de determinados inversionistas extranjeros- sino la protección del orden público económico cuyo titular es el Estado. Dicho en otras palabras, el sujeto pasivo de la acción penal no es el inversionista foráneo, circunstancia que podría generar la discriminación alegada, sino la Nación colombiana en quien reposa la dirección general de la economía y el compromiso constitucional de contribuir a la realización de un “orden político, económico y social justo” (C.P. preámbulo).

6. Puede suceder, y allí radica la confusión del impugnante, que eventualmente algunos intereses particulares resulten afectados como consecuencia indirecta o acción refleja del comportamiento delictivo. Sin embargo, tal situación, si bien permite al perjudicado acceder a la jurisdicción para reclamar las indemnizaciones pertinentes, no le otorga al mismo la calidad de sujeto pasivo de la conducta típica -pánico económico- ya que tal calificativo sólo le pertenece al titular del bien jurídico protegido por el legislador, que para el caso de los delitos contra orden económico y social es únicamente el Estado colombiano.

Ciertamente, la comisión redactora del actual Código Penal, al que pertenece la norma acusada, se refirió al tema del sujeto pasivo en los delitos contra el orden económico en los siguientes términos:

“Los llamados, pues, delitos económicos, y más concretamente, contra el ‘orden económico’, tutelan la organización que el Estado intervencionista de hoy establece, para que la sociedad

alcance los fines que le son propios. Por eso se marca el acento en la expresión 'orden'. De manera que todos los que tiendan a perturbar o a romper dicho sistema u 'orden', deben sufrir la sanción correspondiente. En la protección de ese orden, como es lógico, resalta el 'interés público', por sobre el individual o particular de los banqueros, comerciantes, industriales, agricultores, ganaderos, etc., los que también resultan tutelados de manera refleja o mediata" (Actas del nuevo Código Penal Colombiano, Parte Especial, Acta N° 22) (Negritas y subrayas fuera de texto).

7. En efecto, si el orden público económico es objeto de tutela por razones de interés público y de conveniencia nacional, los delitos contra el orden económico no pueden estar dirigidos a proteger los intereses de sujetos determinados (inversionistas nacionales o extranjeros) como equivocadamente lo supone el demandante. Es evidente que las consecuencias directas del comportamiento punible recaen en el sistema económico a cargo del Estado y son asimilados por el conglomerado social sin radicarse en una persona específica. En palabras del tratadista Enrique Aftalión, estos comportamientos "afectan y perjudican el intervencionismo en lo económico-social que todos los Estados contemporáneos se han visto obligados a adoptar en mayor o menor medida, como consecuencia de la inseguridad y desajustes económicos propios de nuestro tiempo"⁴.

8. Ahora bien, el señalamiento de los comportamientos que amenazan o lesionan el interés social en forma tal que se hacen merecedores a una sanción penal, corresponde exclusivamente al legislador quien goza de un amplio margen de discrecionalidad para describir, en atención a determinados criterios de política criminal, los elementos e ingredientes del tipo legal y la pena respectiva, siempre que actúe en forma razonable y dentro de los límites que le impone la Constitución, buscando que las normas que se expidan contribuyan a la realización material de los fines del Estado Social de Derecho.

Sobre el tema ha expresado la Corte:

"En distintos pronunciamientos esta Corte ha reconocido al legislador competencia para establecer, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, regímenes estructurados a partir de criterios diferenciales en el tratamiento penal de las conductas que lesionan o ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos basados por ejemplo, en la existencia objetiva de distintas categorías delictivas que presentan variaciones importantes en cuanto a

la gravedad que comporta su comisión, en la trascendencia de los bienes jurídicos que se buscan proteger mediante su incriminación y otros criterios de política criminal.” (Sentencia C-565/93, M.P. doctor Hernando Herrera Vergara).

En reciente pronunciamiento reiteró:

“Así las cosas, mientras en el cumplimiento de la función legislativa no resulten contrariados los preceptos fundamentales, (...) bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado.” (Sentencia C-013/97, M.P. doctor José Gregorio Hernández Galindo).

9. En el caso bajo examen, partiendo del supuesto de que el bien jurídico protegido por la norma acusada es el orden público económico y no el interés particular, es evidente que el legislador, en cumplimiento de su función normativa, al castigar aquellas conductas fraudulentas que provoquen o estimulen el retiro del país de capital extranjero, ha procedido razonablemente y dentro del marco de la Constitución pues, antes que dejar sin protección la inversión nacional, la cual goza de una amplia tutela jurídica, lo que pretende es evitar que un sector importante de la economía -sector externo-, se retire abruptamente del país con grave perjuicio para la inversión pública y privada.

10. Ciertamente, sin importar el modelo económico y social que se adopte, es indiscutible que todos los países del mundo -especialmente aquellos en vía de desarrollo- requieren de fondos no generados por su propia economía para acelerar su crecimiento y su progreso. Por eso, la inversión extranjera, debidamente controlada y regulada en cuanto a las áreas en las que puede actuar y en cuanto al porcentaje de utilidades que se deben reexportar, es imprescindible para el desarrollo y la estabilidad macroeconómica.⁵ Más aun, si tenemos en cuenta que Colombia no goza de una adecuada capacidad de ahorro que le permita crear fuentes de empleo en proporción al aumento de la oferta de trabajo, ni posee la tecnología que la inversión pública y privada requieren.

11. El capital extranjero en Colombia interviene activamente en vastos sectores de su

economía -financiero, industrial, comercial, de los hidrocarburos y de servicios-, lo cual, sin lugar a equívocos, trae grandes beneficios para el país y, particularmente, para las empresas nacionales, en cuanto colabora decididamente con su crecimiento, desarrollo y expansión. Tal como lo ha sostenido la Corte, “Es un hecho notorio que los grandes proyectos de infraestructura, de los cuales depende en gran medida el crecimiento económico del país, no serían posibles sin la contribución del capital y la tecnología extranjeros.”⁶

12. La importancia de estos capitales en la economía nacional exige entonces del Estado intervencionista una actitud vigilante para evitar que ciertos comportamientos antisociales generen desconfianza y acaben por desestimular su permanencia en el país. Se trata de crear un clima de confianza -como el que pretende regular la norma acusada- que no sólo permita el establecimiento de capitales foráneos en el territorio colombiano, sino que facilite mayores índices de inversión por parte de éstos.

13. Con todo, podría pensarse que la disposición acusada crea un desequilibrio al interior del orden público económico por no incluir como ingrediente descriptivo del tipo la inversión nacional. Sin embargo, tal argumento no es de recibo toda vez que existe en el ordenamiento jurídico, particularmente en el campo del derecho sancionatorio, gran cantidad de disposiciones que, interpretadas sistemáticamente, amparan el proceso económico mediante la penalización de conductas que involucran directa o indirectamente la inversión nacional.

Tal es el caso, para no ir más lejos, de lo dispuesto en la propia norma acusada la cual, amén de sancionar las conductas que ponen en peligro la permanencia de la inversión extranjera en el país, también castigan toda maniobra fraudulenta dirigida a alterar los precios de los bienes de primera necesidad, de los salarios, materias primas, acciones y valores negociables y la desvinculación colectiva de personal que labore en empresa industrial o agropecuaria. Ocurre lo mismo con aquellas disposiciones del Código Penal que persiguen la tutela del orden económico mediante la sanción de conductas constitutivas de especulación, acaparamiento o ilícita explotación comercial (arts. 229, 230 y 233), entre otros. Ni que decir de los regímenes punitivos que buscan evitar la evasión y el contrabando (Ley 383 de 1997) o garantizar los intereses de los usuarios del sistema financiero, preferentemente, de los ahorradores, depositantes, aseguradores e inversionistas, impidiendo la utilización indebida de fondos, las operaciones no autorizadas y la captación masiva y habitual de dineros provenientes del público (art. 208 del Decreto 663 de 1993).

14. En este orden de ideas, encuentra la Corte que la expresión acusada no establece discriminación alguna en perjuicio del inversionista nacional ni limita su acceso a la administración de justicia. No sólo por cuanto es el Estado y no el inversionista extranjero el titular del bien jurídico tutelado, circunstancia que descarta un posible test de igualdad, sino porque además, la norma está precedida de una justificación objetiva y razonable que busca garantizar valores jurídicos reconocidos por el orden constitucional como lo son: la prevalencia del interés general (C.P. art. 1°), la participación de todos en la vida social y económica del país (C. P. art. 2°), la internacionalización e integración de las relaciones económicas (C.P. arts. 226 y 227) y el intervencionismo de Estado en la economía (C.P. art. 334).

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “extranjeros” contenida en el inciso 2° del artículo 232 del Código Penal (Decreto-Ley 100 de 1980).

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Folio 1 expediente 2144

2 Sentencia C-398/95, M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia C- 233/97, M.P., doctor Fabio Morón Díaz.

4 Tratado de Derecho Penal Especial, Enrique R. Aftalión, Tomo I, Edición "la Ley" (1969)

Buenos Aires Argentina.

5 Consultar la obra “Estructura Económica Colombiana” de Gilberto Arango Londoño, séptima edición, colección profesores, Pontificia Universidad Javeriana (pags. 285 y siguientes).

6 Sentencia C-358/96, M.P., doctores Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.