Sentencia C-1161/00

COMPETENCIA-Problemas no constituyen vicios de forma

Esta Corte tiene bien establecido que los problemas de competencia no constituyen vicios de forma sino vulneraciones materiales a la Constitución, por cuanto la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma.

LEY MARCO EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Procedencia

El demandante acierta en señalar que, conforme a la Constitución, corresponde al Congreso establecer directamente, por medio de una ley marco, las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno en la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Igualmente, es claro que, por expreso mandato constitucional, esas disposiciones no pueden ser expedidas por decreto ley, pues en esta materia, el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias al Presidente.

ACTIVIDAD FINANCIERA-Sanciones no tienen reserva de ley marco

La Corte no niega que existe una cierta conexidad temática entre la regulación de la actividad financiera y la imposición de sanciones a quienes vulneren esas reglamentaciones. Sin embargo, no por ello debe inferirse que esas sanciones tienen reserva de ley marco, pues esa conclusión es inaceptable. Esa tesis implica una confusión entre la reglamentación de una actividad y la sanción por el incumplimiento de esas reglamentaciones, que son fenómenos jurídicos relacionados pero diversos.

LEY MARCO-Repartición de competencias entre legislador y ejecutivo

LEY MARCO-Alcance/LEY MARCO-Excepción a cláusula general de competencia del Congreso/LEY MARCO-Reserva

La ley marco representa una excepción a la cláusula general de competencia del Congreso y al reparto ordinario de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo, puesto que limita el ámbito normativo de la ley. Conforme a lo anterior, al ser una excepción, y conforme a clásicas reglas hermenéuticas, la reserva de ley marco debe ser interpretada de manera estricta, por lo cual se entiende que ella cubre exclusivamente las actividades expresamente señaladas por la Constitución. Por ello esta Corte había señalado "que la Carta Política resultaría violada si se 'deslegalizaran´ por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución".

LEY MARCO-Improcedencia para infracciones en actividad financiera

PRINCIPIO DE DERECHO PENAL-Aplicación ámbitos del derecho sancionador

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION-Alcance

Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION ADMINISTRATIVA-Vulneración por facultad abierta otorgada al Gobierno

Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia, como lo hace el artículo 52 del EOSF. En efecto, esa norma traslada al Ejecutivo la facultad de señalar las sanciones por la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Es cierto que la norma establece un límite, pues indica que las sanciones sólo pueden ser pecuniarias. Sin embargo, a pesar de ese límite, la facultad conferida al Gobierno es abierta, por lo cual, como bien lo destaca la Procuraduría, esa disposición desconoce el principio de legalidad en este campo.

INFRACCION ADMINISTRATIVA-Remisión no lo hace inconstitucional

LIBERTAD ECONOMICA-Límites en actividad de captación y manejo de ahorro/ACTIVIDAD DE CAPTACION Y MANEJO DE AHORRO-Especial control del Estado

La Corte recuerda que la actividad relacionada con la captación y manejo de ahorro es de interés público y está sometida a un especial control del Estado, no sólo por cuanto se trata de entidades que trabajan con dineros que no son propios sino del público, sino además por la importancia estratégica de este sector para la suerte global de la economía. Por ello, en este ámbito, la libertad económica se encuentra más limitada que en otros campos, no sólo porque esas actividades, para ser ejercidas, requieren de previa autorización estatal sino además porque la propia Carta señala que el gobierno debe reglamentar, inspeccionar y controlar ese sector.

ENTIDAD FINANCIERA-Sanciones a funcionarios y directivos

SANCION ADMINISTRATIVA-Redacción ambigua

TIPO PENAL-Ambigüedad/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Operancia limitada

CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Interpretación sistemática de expresión acusada

PODER DISCRECIONAL-No se confunde con lo arbitrario/PODER DISCRECIONAL-Límites/DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA-Límites

Esta Corporación ha señalado, en diversas decisiones, que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción

de la arbitrariedad de los poderes públicos. Esto significa que el ejercicio de las potestades discrecionales se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede.

SUPERINTENDENTE BANCARIO-Proporcionalidad en aplicación de sanción/SUPERINTENDENTE BANCARIO-Control judicial de acto discrecional

El Superintendente no puede ejercer de manera arbitraria o discriminatoria la facultad que le confiere la disposición impugnada, sino que debe desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma, esto es, que las sanciones deben ser proporcionadas a la gravedad de las faltas cometidas por los funcionarios de las entidades sometidas a control. Por ello la actuación del Superintendente no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Referencia: expediente D-2851.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52, 209 parcial y 211 parcial del decreto ley 663 de 1993 “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.

Actor: Jaime Enrique Granados Peña.

Temas:

Delitos financieros y reserva de ley marco para la expedición de las normas generales para la regulación de la actividad financiera.

Principios de legalidad y proporcionalidad en el derecho sancionador, y sanciones administrativas.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil (2000).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime Enrique Granados Peña demanda los artículos los artículos 52, 209 parcial y 211 parcial del decreto ley 663 de 1993. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en

referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 40820 del 2º de abril de 1993, y se subraya lo demandado:

“Artículo 52. Sanciones. El Gobierno Nacional, en ejercicio de la función de intervención, podrá señalar las sanciones correspondientes a la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En desarrollo de esta facultad sólo podrán establecerse sanciones pecuniarias, sin perjuicio de la adopción de las demás medidas administrativas que resulten procedentes de acuerdo con la ley.

(….)

Artículo 209. Sanciones administrativas. Cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente Bancario, autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente Bancario podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de un millón de pesos ($1.000.0000.oo) a favor del Tesoro Nacional. El Superintendente Bancario podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas. Esta suma se ajustará anualmente, a partir de la vigencia del Decreto 2920 de 1982, en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE.

Las multas previstas en este artículo, podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 208 del presente estatuto.

(….)

“Artículo 211. Sanciones administrativas.

1. REGIMEN GENERAL. Cuando el Superintendente Bancario, después de pedir explicaciones a los administradores o a los representantes legales de cualquier institución sometidas a su vigilancia, se cerciore de que éstos han violado una norma de su estatuto o reglamento, o cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento, por cada vez, una multa a favor del Tesoro Nacional, no menor de quinientos mil pesos ($500.000) ni mayor de dos millones de pesos ($2.000.000), graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores. Estas sumas se ajustarán anualmente, a partir de la vigencia del Decreto 2920 de 1982, en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE.

Las multas previstas en este artículo podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1 y

3 del articulo 208 del presente estatuto”.

III. LA DEMANDA.

El demandante considera que las normas acusadas violan los artículo 1º, 3º, 4º, 6º, 13, 29, 93, 113, 121, 122, 150 numeral 19 literal d, y 189 numerales 24 y 25. Igualmente considera que esas disposiciones desconocen el artículo 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789.

El primer cargo del actor es por razones de competencia, pues considera que, conforme a la doctrina desarrollada en la sentencia C-700 de 1999, las disposiciones demandadas no podían ser expedidas por decretos leyes, ya que “constituyen materias propias de una ley marco, por cuanto resultan consustanciales a la función de control y vigilancia de la actividad financiera, en la medida en que de una u otra forma se involucra el ahorro privado”. Para sustentar sus afirmaciones, el actor describe la historia del proceso de adopción de las normas acusadas y concluye lo siguiente:

“De la anterior reseña puede concluirse que si bien los artículos 209 y 211 del decreto 663/93, derivan su integridad de los artículos 1.71.2.1 y 1.7.2.1.1. del decreto 1730/91, y esta a su vez en el D.E 2920/82, su expedición por medio de facultades extraordinarias, no son comparables, puesto que estas facultades extraordinarias fueron otorgadas en perspectivas constitucionales distintas. Además, la Corte Constitucional sugiere, en la parte motiva de la sentencia, la eventual inconstitucionalidad de todo el Decreto 663 de 1993.

El cambio constitucional introducido por la Carta de 1991, en cuanto a la prohibición del artículo 150 numeral 19, determina la necesidad de que sea el Congreso quien deberá:

a) Determinar los principios, objetivos y criterios sobre materias que tienen protección constitucional especial por ser de interés público, es decir, las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados por el público.

b) Señalar las pautas generales dentro de las cuales el Gobierno Nacional debe desarrollar concretamente su facultad reglamentaria.

A este respecto la Corte Constitucional, fundamentó en el vicio de forma en la expedición del Decreto 663 de 1993, la inexequibilidad de los artículos relacionados con la financiación de vivienda a largo plazo.

En consecuencia, este argumento central en la conceptualización de la Sentencia C-700 debe ser aplicado y extensivo a todos los artículos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero como cuerpo normativo, y en especial, a las normas acusadas, esto es los artículos 52, 209, (inc 5º), 211 (Inc. 5º), en la medida que su contenido material es propio de reglamentación de ley marco.”

De otro lado, el demandante considera que los preceptos impugnados desconocen materialmente la Carta ya que vulneran los principios constitucionales del debido proceso, la

tipicidad del delito y la proporcionalidad de la pena, los cuales, según su parecer, se aplican a las sanciones administrativas, pues la Corte "ha sido enfática en señalar que los principios inspiradores del derecho penal sustancial y material, rigen también la actuación administrativa de conformidad con lo consagrado en el artículo 29 de la Constitución". Ahora bien, según su parecer, los apartes acusados de los artículos 209 y 211 son normas sancionadoras con cláusulas abiertas, que utilizan términos genéricos y vagos, que conducen a la total indeterminación tanto de la conducta sancionada como de las sanciones aplicables, cuya graduación queda a juicio de la autoridad administrativa, lo cual viola el principio de tipicidad.

Así, en relación con el artículo 209, el actor argumenta que la norma "establece sanciones imponibles a los sujetos responsables (cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario), sin concretar qué infracciones son imputables a unos y otros, sean estos órganos o personas". Igualmente arguye que la disposición "utiliza términos genéricos, abiertos y vagos, cayendo en una total indeterminación de la conducta sancionada", al punto de que "que pueda llegar a ser sancionables conductas tales como tirar la puerta de una oficina, golpear un escritorio, faltar al respeto a un directivo, etc)". Igualmente, según su parecer, la sanción es indeterminada, pues su "definición, queda en el último extremo a la voluntad del órgano sancionador, (Superintendente Bancario), tanto para imponer la multa como para remover de su cargo al infractor".

Los cargos contra el artículo 211 son similares. Según su parecer, esta norma es imprecisa y no concreta cuáles son las infracciones de las entidades vigiladas, pues simplemente habla de la violación de una norma de su estatuto o reglamento, o de cualquier otro mandato legal a que están sometidas. Además, indica el actor, el artículo no determina la sanción ya que ésta se gradúa a juicio del superintendente. El demandante también sugiere que esa disposición establece una sanción objetiva en contra de la entidad financiera.

De otro lado, el demandante considera que estas dos disposiciones violan el principio de proporcionalidad, pues facultan a la autoridad administrativa para que imponga discrecionalmente sanciones pecuniarias, "sin que medie una razonable proporcionalidad de la sanción a imponer desde una perspectiva garante. En este sentido, la facultad sancionatoria del Superintendente Bancario para imponer sanciones y multas responde a criterios absolutamente discrecionales y no a lo que debería consagrar la norma punitiva". Además, según su parecer, "la vulneración de principio de la proporcionalidad de la pena implícitamente conlleva la violación del derecho a la igualdad ante la ley dado que entre iguales sujetos infractores las sanciones pueden variar caprichosamente a juicio del Superintendente Bancario." Concluye entonces el actor al respecto:

"Los artículos 209 y 211 del E.O.S.F., en la parte acusada indudablemente desconocen el principio de proporcionalidad al fijar un rango amplio para que el Superintendente establezca la sanción; puesto que:

El artículo 209 señala multas que van, por cada vez, hasta por un millón de pesos ($1.000.000), y adicionalmente, el Superintendente Bancario podrá exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas. Facultad discrecional arbitraria, que no permite, una adecuación de la sanción

individualizada dentro de los límites que la ley debe imponer.

El artículo 211 establece de igual modo, una formulación sobre las multas a las entidades financieras, que van desde un rango entre $ 500.000 y $2.000.000 millones de pesos, las cuales son graduadas a juicio del Superintendente Bancario, según la gravedad o beneficio pecuniario, sin precisar con arreglo a que criterio de dosificación va a ser impuesto en un caso concreto".

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Banco de la República.

El ciudadano Gerardo Hernández Correa, Secretario de la Junta Directiva del Banco de la República, interviene en el proceso para impugnar la demanda y defender la constitucionalidad de los preceptos acusados. Según su parecer, esas normas no requieren de ley marco, lo cual explica en los siguientes términos:

"Los artículos 150 numeral 19 y 335 se refieren a una ley marco, mientras que el artículo 189 numeral 24 se refiere a una ley ordinaria. En efecto, las leyes que contienen normas acerca del ejercicio de inspección y vigilancia por parte del Ejecutivo, además de tener una naturaleza diferente a las de ley marco, como ya se dijo, se encuentran previstas en el numeral 8 del artículo 150 y no en el numeral 19 sobre el cual recae la prohibición de conceder facultades extraordinarias.

En consecuencia, no podrían acusarse por el motivo alegado (ausencia de ley marco) las disposiciones del decreto 663 de 1993 que se refieren al ejercicio de la actividad de inspección y vigilancia del Ejecutivo en las actividades financiera, aseguradora y bursátil.

En el caso específico de las normas acerca de la Superintendencia Bancaria las leyes 117 de 1985 y 45 de 1990 otorgaron al Gobierno facultades para dictar normas sobre la estructura y funciones de la Superintendencia Bancaria. Dichas facultades fueron ejercidas en los decretos 1939 de 1986 y 1033 de 1991, en los cuales se incluyeron facultades sancionatorias de la Superintendencia Bancaria sobre las entidades vigiladas, sus administradores y sus revisores fiscales, por desconocer las normas a las que dichas entidades se encuentran sometidas.

En consecuencia, la potestad sancionatoria de la Superintendencia Bancaria se encuentra regulada en varias disposiciones como parte de la normatividad acerca de las funciones de inspección y vigilancia sobre el sistema financiero, en los términos del numeral 8 del artículo 150 de la Constitución. Dichas disposiciones son, en su mayoría, decretos con fuerza de ley, lo cual no es contrario a la Constitución por cuanto la materia sobre la cual versan dichos decretos no es de las enumeradas en el inciso final del numeral 10 del artículo 150."

De otro lado, según su parecer, la ley 35 de 1993 fue publicada en el Diario Oficial 40710 de fecha enero 7 de 1993 y el decreto 663 de 1993 fue publicado en el Diario Oficial 40820 de fecha 5 de abril de 1993, por lo cual, en ambos casos, la acción por vicios de forma caducó.

2. Intervención de la Superintendencia Bancaria.

El ciudadano Sergio Luis Chaparro Madiedo, en representación de la Superintendencia Bancaria, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. El interviniente comienza por precisar que las normas acusadas no establecen sanciones penales sino que consagran sanciones administrativas. Luego el ciudadano estudia el origen de los artículos acusados, y concluye al respecto:

"El Decreto 663 de 1993 se limita a: i) incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones contenidas en la propia Ley 35 de 1993; ii) hacer en el Estatuto la modificación de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requiera. Por consiguiente, carecen de fundamento los razonamientos que hace el demandante sobre el alcance de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, pues estas lo fueron para actualizar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y no para expedir un nuevo orden jurídico, de lo que se concluye que el Gobierno Nacional no legisló.

Por lo demás, al ser declarado exequible mediante la sentencia C-252 del 26 de mayo de 1994 el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, que le otorgó facultades al ejecutivo para actualizar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tal decisión hace tránsito a cosa juzgada constitucional con todos sus efectos y desvanece cualquier duda sobre las facultades que se le otorgaron al ejecutivo en esa oportunidad (artículo 243 de la Constitución Política).

Por lo demás, la vigencia de la nueva Constitución, no genera de por si inconstitucionalidad sobreviniente de normas válidamente expedidas de acuerdo a la Constitución vigente para la época, conforme al criterio de la Corte Constitucional, en particular en la sentencia C-582 del 31 de octubre de 1996 antes citada, según la cual no se pueden invalidar normas anteriores al régimen constitucional actual por ausencia de requisitos relacionados con la competencia de los órganos que, por obvias razones, no se habían estipulado constitucionalmente".

Además, argumenta el interviniente, en todo caso, estos cargos son por vicio de forma y ya se encuentran caducados. Luego el ciudadano analiza el trámite legislativo de la Ley 35 de 1993 así como el alcance de los artículos 49 y 50 transitorios de la Carta y concluye al respecto:

"La dos normas transcritas constituyen un régimen provisional, cuya finalidad era garantizar que se expidiera en un término prudencial, las dos legislaturas ordinarias siguientes, la legislación marco en las materias allí indicadas. Para ese efecto, el artículo 49 transitorio estableció un sistema según el cual se le señaló al ejecutivo un término para presentar el proyecto de ley al legislativo otro para aprobarlo. Si se verificaba el primer supuesto, pero no el segundo, se habilitaba al ejecutivo para poner en vigencia los proyectos, mediante decretos con fuerza de ley. Ahora bien, si no se verificaba el primer supuesto, además de las consecuencias administrativas por el incumplimiento de la autoridad respectiva a un deber legal, la consecuencia jurídica no podría ser otra que la falta de habilitación legal en el ejecutivo, si no se expedía la ley dentro de las legislaturas siguientes, para poner en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley, además de que podría predicarse la caducidad de las atribuciones que le confería el artículo 50 transitorio.

En modo alguno la consecuencia predicable de tal omisión podría ser la inconstitucionalidad de la ley aprobada, aprobación que se hizo en la segunda legislatura ordinaria siguiente a la Constitución de 1991, pues al aprobarla el Congreso no hizo sino cumplir su función

constitucional derivada del artículo 15º, numeral 19, literal d), de la Carta Política."

El ciudadano aborda luego el tema de la ley marco y argumenta que la sentencia C-700 de 1999 únicamente indicó que no había "ley marco para una materia específica: la financiación de vivienda a largo plazo", por lo cual señala al respecto:

"No puede sostenerse, como lo pretende el demandante, que previa a la expedición del Decreto 663 de 1993 no existiera una ley marco en materia financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo e inversión de recursos captados del público. Tal ley si existía y era precisamente la Ley 35 de 1993, respecto de la cual la misma Corte Constitucional en la sentencia C-700 de 1999 señala que es una ley marco en las materias antes citadas, pero que no incluía la materia relativa a la financiación de vivienda a largo plazo. Por lo demás, la Ley 35 de 1993, como se dijo, se expidió el 5 de enero de 1993, y se promulgó en el Diario Oficial No. 40.710 del 7 de enero de 1993, mientras que el Decreto 663, se expidió el 2 de abril de 1993 y se promulgó en el Diario Oficial 40.820 del 5 de abril del mismo año, es decir se expidió y promulgó con posterioridad a la vigencia de la ley".

El interviniente considera que los cargos contra los artículos 209 y 211 tampoco son de recibo. Según su parecer, esas normas no vulneran el debido proceso pues la Superintendencia Bancaria está sujeta a las formas propias de la actuación administrativa, previstas en el Código Contencioso Administrativo y en el literal i) numeral 5 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, además de los artículos 209 y 211 acusados. Lo anterior incluye como formas propias de la actuación, sin perjuicio del conjunto de normas aplicables: i) la solicitud de explicaciones previas y la posibilidad de presentarlas; ii) la posibilidad de solicitar la práctica de pruebas y su decreto en los términos de los artículos 34, 56, 57 y 58 del Código Contencioso Administrativo; iii) la decisión en los términos de los artículos 35, 36 y 59 del mismo código; y iv) la posibilidad de que los destinatarios del acto interpongan los recursos señalados en la ley en ejercicio del derecho de defensa. Por ende, argumenta el interviniente, "no es válida la afirmación del actor en el sentido de que los artículos 209 y 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero violan el derecho al debido proceso, pues los mismos deben verse integrados de manera sistemática con las demás normas que regulan el procedimiento aplicable por la Superintendencia Bancaria para imponer una sanción administrativa, en los términos vistos".

Además, considera el ciudadano, estos dos artículos acusados "establecen de manera expresa: i) los sujetos de la posible infracción, esto es, el director, representante legal, gerente revisor fiscal u otro funcionario o empleado, o la institución vigilada misma; y ii) las conductas por las cuales se les puede sancionar administrativamente". Según su parecer:

"Los administradores de las instituciones vigiladas, al igual que éstas, tienen previamente tipificada tanto su condición de sujetos, que pueden verse sometidos a la acción sancionatoria de la Superintendencia Bancaria, como las conductas por las cuales se les puede sancionar.

Ahora bien, en cuanto a la conducta generadora, no es cierto que exista indeterminación de la conducta sancionada, por cuanto por una parte lo que se tipifica como sancionable es la violación en si mismo del estatuto o reglamento y de la ley aplicable y de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria. Y, en cada caso, la ley, el

estatuto, el reglamento, las órdenes o instrucciones precisan los deberes, prohibiciones y, en general, las conductas que se deben observar en cumplimiento de la ley y de los objetivos sociales y administrativos.

Por otra parte, cualquiera de las infracciones en que se incurra de acuerdo a la tipificación de los artículos 209 y 211 acusados genera una sanción, que se gradúa dentro de los criterios también indicados de manera expresa en las disposiciones señaladas, además de la posibilidad de solicitar la remoción del infractor, cuando se trata de sanción administrativa personal.

Es de anotar que, como desarrollo del principio de proporcionalidad, la doctrina ha señalado la tendencia de aumentar la potestad de la administración para imponer sanciones de muy diversa índole y no solamente pecuniarias. Así, en ejercicio de la libertad de apreciación, la Administración puede hacer uso no sólo de multas como sanciones administrativas sino también de otras modalidades como amonestaciones o llamados de atención. Lo anterior por cuanto dentro de la razonabilidad para sancionar, esta modalidades pueden resultar las adecuadas frente a una infracción que en si misma no merezca ser acreedora de la multa".

El interviniente también resalta que estos artículos sancionan conductas en el sector financiero, que es de interés público y maneja recursos del público, por lo cual es normal que la ley prevea deberes especiales a los administradores. Los artículos 209 y 211 acusados lo único que hacen entonces es imponer sanciones para quienes desconozcan ese marco de responsabilidad legal, que tiene sustento constitucional. Por su parte, el artículo 52 "en sí mismo no contiene ninguna conducta que conlleve una sanción, sino simplemente establece una facultad para el Gobierno en ejercicio de las facultades de intervención que tiene en las actividades mencionadas. Tal disposición está en concordancia con la atribución presidencial prevista en el numeral 25 del artículo 189 de la Carta Política. Por lo demás, la facultad sólo se refiere a sanciones pecuniarias".

De otro lado, según el interviniente, las disposiciones acusadas respetan el principio de proporcionalidad "en cuanto se atienda a la magnitud de la falta dentro de los rangos legalmente establecidos". Así, explica el ciudadano, "presentada una infracción menor se aplicará una multa mínima, y, en caso, contrario, ocurrida una falta grave, se graduará el monto de manera más severa, a juicio del funcionario encargado de imponerla, respetando en todo caso el monto máximo que impone el artículo 209 acusado y el máximo y el mínimo que impone el artículo 211 ibídem". Concluye entonces el ciudadano:

"Los artículos 209 y 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero acusados obedecen a una importante función del Estado, que concilia las libertades individuales y el logro de los fines del Estado respecto del orden público económico, función que es por su contenido y finalidades diferentes a la punitiva penal, de suerte que en general ésta no puede servir de parámetro para analizar aquella.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Según su parecer, los cargos del actor no son de recibo pues las

“disposiciones compiladas en el Decreto 663 tienen fuerza de ley y que en las mismas se han establecido los elementos necesarios e imprescindibles para la condigna responsabilidad que se deriva del incumplimiento de las normas a las cuales debe someterse el ejercicio de la actividad financiera”. Para sustentar su tesis, el interviniente analiza la importancia de la actividad financiera, que es de interés público, y maneja recursos del público, por lo cual es lógico que se exija “de quienes disponen de los ahorros del público un cuidadoso manejo consistente en sujetarse a las directrices que señalen las autoridades competentes”.

De otro lado, el ciudadano considera que el Decreto 663 de 1993 incluye disposiciones de diversa índole, y que algunas corresponden “a los denominados decretos autónomos cuyo fundamento se desprendía de la facultad presidencial contenida en el artículo 120 numeral 14. De este carácter eran normas como las que fueron analizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-700 de 1999”. Pero ese decreto contiene disposiciones de otra naturaleza, y entre ellas, los artículos acusados, que son normas sancionadoras que fueron inicialmente adoptadas por el Gobierno, como legislación de excepción, durante la crisis financiera de 1982. Y, según su parecer, en decisiones anteriores, y en especial en la sentencia C-582 de 1996, la Corte indicó que esas sanciones, al haber sido tipificadas durante la vigencia de la anterior Constitución, podían ser establecidas por un decreto ley.

El interviniente considera, además, que las conductas punibles establecidas por los artículos 209 y 211 no desconocen los principios constitucionales que rigen el derecho sancionador. Así, el artículo 209 define el sujeto a quien es factible imponer la sanción, no sólo porque señala su vinculación a una entidad financiera sino en virtud de la sujeción “a la vigilancia del Superintendente Bancario”. Igualmente la disposición establece la conducta sancionada, que es autorizar o ejecutar actos violatorios de las normas a que el establecimiento deba sujetarse”. Según su parecer, “no se trata de una definición ambigua” que faculte a imponer sanciones por cuestiones banales, como lo cree el impugnante, ya que los ejemplos del actor no tienen “relevancia administrativa financiera alguna y tal vez no la exista aún en materia laboral (tirar la puerta de una oficina). La intrascendencia del ejemplo que trae a colación el impugnante refuerza aún más la argumentación que soporta una norma como la analizada”. Además, “existe un límite en la sanción”, ya que la multa no puede superar el millón de pesos, cifra que se reajusta anualmente según el costo de vida, lo cual “tampoco debe generar reparo pues es consustancial a la evolución de una economía como la nuestra, en donde han existido periodos inflacionarios”. Lo que sucede, explica el interviniente, es que la disposición confiere a la autoridad administrativa la posibilidad de “graduar la sanción en función de la lesión ocurrida o, en dado caso, del peligro que acarrea al sector financiero”, lo cual es perfectamente legítimo. Igualmente, aclara el ciudadano, la remoción del funcionario responsable “no constituye un imperativo para las sanciones que se impongan. Es sin duda alguna, una situación extrema ocurrida en el sector financiero y así se desprende de la norma en revisión”. El interviniente explica finalmente que la disposición indica cuál es la autoridad encargada de imponer la sanción (el Superintendente Bancario) y prevé un debido proceso.

Según el interviniente, el estudio del artículo 211 también muestra que el legislador fue cuidadoso en indicar todos los elementos de la sanción imposible, lo cual explica en los siguientes términos:

“- Uno de los elementos que le da identidad propia frente al anterior tiene que ver con el carácter del sujeto. En el artículo 211, corresponde a “los administradores o a los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia”. En verdad, frente al carácter personal y subjetivo de la primera norma, ésta involucra al establecimiento financiero quien es el destinatario de la multa. En este caso, el representante legal o el administrador comprometen a la entidad. Acorde con la evolución de nuestro derecho sancionatorio, nada obsta para que las personas jurídicas, en los términos referidos, sean susceptibles de sanciones como las previstas en el artículo 211. Es más, ello resulta acorde con la forma en que se constituyen estos agentes económicos.

– El señalamiento de la conducta consistente en realizar una actividad violatoria de una norma del estatuto o reglamento, o de cualquier otra legal a la que debe estar sometido. En este punto son plenamente aplicables los razonamientos ya realizados en cuanto a la descripción de la actuación que resulta reprochable.

– También existe un límite en la sanción. Como lo ha indicado la Corte Constitucional, la proporcionalidad depende de la autoridad que sanciona, la cual puede graduar “según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores”.

– Autoridad encargada de imponerla. Corresponde, igualmente, al Superintendente Bancario.

– Un debido proceso. Además de las normas generales que regulan estas materias, el artículo revisado específica en ellos cuando incorpora expresiones como “pedir explicaciones” o “cerciorarse”, vale decir, llegar a un convencimiento respecto de un tema.

Queda claro entonces que en la descripción realizada en las normas referidas se tuvieron en cuenta los lineamientos que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta para el desarrollo de estas materias. Existe una respuesta a todos los elementos básicos para la aplicación de una sanción por lo que su constitucionalidad no se encuentra en duda”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en concepto No 2144, recibido el 3º de mayo de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos 209 y 211 del decreto ley 663 de 1993, acusados parcialmente, y la inexequibilidad del artículo 52 de ese mismo cuerpo normativo.

El Ministerio Público comienza por señalar que los cargos por vicios en la formación de estas normas son “a todas luces improcedente, puesto que los artículos impugnados no se refieren al ejercicio de las actividades financiera, bursátil y aseguradora o cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación (C.P. art. 150-19-d), cuya regulación, por ser asunto propio de la ley marco, no puede efectuarse a través del ejercicio de facultades extraordinarias (C.P. art. 150-10)”. Según su parecer, “las normas acusadas pretenden establecer un régimen sancionatorio de naturaleza administrativa orientado a reprimir las infracciones al régimen legal del sistema financiero”, por lo cual no deben ser establecidos por ley marco, ni requieren de una ley marco previa.

Luego, el Procurador examina la constitucionalidad material de estas normas y encuentra que el artículo 52 del estatuto financiero “defiere en el Ejecutivo la facultad de establecer un régimen sancionatorio para las actividades financiera y aseguradora, lo cual resulta a todas luces contrario a los postulados constitucionales en materia punitiva, en particular el principio de legalidad, en cuya virtud se considera que la ley es instrumento idóneo para señalar las conductas que merecen reproche y sus respectivas sanciones”. Según el Ministerio Público:

“Según lo preceptuado en los artículos 29 y 150 de la Carta Política, el derecho a la legalidad sancionadora comprende una garantía de carácter formal, referida a la necesidad de una ley como presupuesto básico de la actuación punitiva del Estado dirigida a restringir los bienes jurídicos de los ciudadanos. Se trata de una reserva absoluta de ley, que se justifica por la necesidad de asegurar que las restricciones a la libertad individual sólo sean impuestas por el legislador, quien en virtud de esta regla queda investido de competencia para predeterminar las conductas infractoras y las sanciones correspondientes.

También el aludido principio de legalidad comporta una garantía de orden material, ligada inescindiblemente a la anterior, que confiere el derecho a la predeterminación normativa de las conductas y sus penas mediante una tipificación precisa dotada de la suficiente concreción en la descripción que incorpora.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al señalar que la aplicación del principio de legalidad del derecho sancionatorio demanda que las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. (Cfr. C-597 de 1996 y C-690 de 1996).

En este sentido, la exigencia del principio de legalidad no conlleva el desconocimiento de la potestad sancionatoria de la administración, la cual constituye un instrumento de realización de los fines que la Carta atribuye a estas autoridades, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.

Debe dejarse en claro que la potestad sancionadora de la administración tiene unos límites que dimanan precisamente del principio de legalidad de las infracciones y de las sanciones, que a su turno se trasforman en el derecho subjetivo fundamental de todo ciudadano de no sufrir sanciones sino en los casos legalmente establecidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas.

Así pues, partiendo del principio de legalidad del derecho sancionador, en su dimensión formal, que supone la existencia de una norma de rango legal que previamente consigne la conducta reprochable y su sanción, no cabe duda que el artículo 52 del Decreto 663 de 1993, debe ser retirado del ordenamiento jurídico, pues tal como se advirtió anteriormente autoriza delegar en la autoridad administrativa la determinación de las sanciones administrativas en relación con las actividades financiera y aseguradora”.

De otro lado, el Procurador considera que el régimen sancionador previsto en los artículos 209 y 211 se ajusta al principio de legalidad ya que "la atribución conferida al Superintendente Bancario para multar al director, gerente, revisor fiscal, funcionario o empleado de una institución sometida a su vigilancia, y a los respectivos establecimientos, se encuentra determinada por una norma de jerarquía y fuerza legal, ya que la norma acusada pertenece a un decreto dictado por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 35 de 1993". Además, las normas precisan "las conductas que dan lugar a la imposición de las sanciones pecuniarias allí previstas", puesto que tratándose del régimen aplicable al director, gerente, revisor fiscal, funcionario o empleado de una institución controlada, el artículo 209 señala que el comportamiento debe consistir en "autorizar" o "ejecutar" actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento o de cualquier norma legal a la que debe sujetarse el establecimiento. Y respecto del régimen institucional, el artículo 211 bajo análisis, dispone que la conducta digna de reproche radica en la violación de las normas que rigen a las entidades sujetas a la Superintendencia Bancaria." En tercer lugar, las normas "establecen en forma clara e inequívoca la sanción" ya que autorizan "la imposición de una multa a favor del Tesoro Nacional, hasta un millón de pesos en el caso de las sanciones administrativas a los directores, gerentes, revisores fiscales, funcionarios y empleados, y de quinientos mil a dos millones de pesos, para las instituciones sometidas al control de la Superintendencia Bancaria". Además, agrega el Ministerio Público, el legislador se cuidó de respetar "el principio de proporcionalidad punitiva, en la medida en que consignó un mecanismo que permite la permanente actualización del valor de las multas, las cuales se ajustarán anualmente en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE".

Para la Vista Fiscal, las disposiciones aseguran el debido proceso "por cuanto la aplicación de las multas en el evento del régimen institucional (art. 211), sólo puede llevarse a cabo luego de que el Superintendente bancario solicite explicaciones a los administradores o representantes legales de los establecimientos controlados, sobre la vulneración de las normas legales pertinentes". Y aunque el artículo 209 "no contiene expresamente una advertencia semejante", según el Procurador "debe entenderse que la validez de la imposición de las sanciones pecuniarias allí establecidas se encuentra condicionada a la necesidad de garantizarle el debido proceso a los directores, gerentes, revisores fiscales, y empleados de empresas sometidas a la vigilancia de la superintendencia Bancaria, permitiéndoles que con la debida puedan presentar explicaciones y pruebas sobre violación de las normas legales cuya infracción se les endilga, pues conforme a los postulados constitucionales está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva".

Finalmente, precisa el Ministerio Público, el artículo 211 indica "los criterios necesarios para la dosificación punitiva", pues habilita al Superintendente Bancario a graduar la multa, "según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores". El artículo 209 no establece explícitamente parámetros similares, lo cual, según el Procurador, "puede interpretarse como una omisión del legislador extraordinario que conduciría a situaciones contrarias a la proporcionalidad que debe existir entre la sanción y el hecho que la general". Por ello, según su parecer, es necesario condicionar la constitucionalidad del artículo 209 del decreto 663 de 1993, en el sentido de "que las sanciones pecuniarias allí descritas se impondrá por el Superintendente Bancario, con base

en los mismos criterios que se deben tomar en cuenta para aplicar las multas señaladas en el artículo 211 ejusdem, es decir, considerando la gravedad de la infracción o el beneficio económico obtenido o ambos".

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 52, 209 parcial y 211 parcial del decreto ley 663 de 1993 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (de ahora en adelante EOSF), ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de un decreto expedido en uso de facultades extraordinarias.

El primer asunto bajo revisión.

2- El demandante, apoyándose en los criterios desarrollados por la Corte en la sentencia C-700 de 1999, considera que las disposiciones acusadas deben estar contenidas en una ley marco y no podían ser expedidas por un decreto ley, pues están relacionadas con la intervención estatal en el sector financiero. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público argumentan que esas disposiciones tienen un contenido sancionador, por lo cual, podían ser expedidas por un decreto ley. Además, algunos argumentan que la Corte no debe pronunciarse sobre este cargo del actor, pues su acusación se basa en un vicio de forma, y la acción para ese tipo de ataques se encuentra caducada, pues ha transcurrido más de un año entre la publicación de esas normas y la presentación de esta demanda.

Como vemos, el primer problema que debe resolver esta Corporación es si la presente acción se encuentra o no caducada, como lo sostienen algunos de los intervinientes. En caso de que no sea así, y proceda un examen de fondo, deberá entonces la Corte examinar si las disposiciones acusadas podían o no ser expedidas por un decreto con fuerza de ley, como el decreto 663 de 1993, o si requerían de una ley marco, como lo argumenta el actor.

Los vicios de competencia no son vicios de forma: procedencia de un pronunciamiento de fondo.

3- La Constitución establece que "las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto" (CP art. 242). Sin embargo, esta Corte tiene bien establecido que los problemas de competencia no constituyen vicios de forma sino vulneraciones materiales a la Constitución, por cuanto la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma"1. Por ello, esta Corte ha concluido que constituyen vicios materiales, cuya acción no caduca, el exceso del Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias (Sentencia C-546 de 1993), la violación de la regla de la unidad de materia (Sentencia C-531 de 1995) o el desconocimiento de la reserva de ley orgánica (Sentencia C-600-A de 1995). Ahora bien, en el presente caso, la acusación del actor no es por razones de forma sino de competencia, pues el demandante no impugna la manera como fueron aprobadas y promulgadas esas disposiciones sino que argumenta que el Presidente no podía expedir esas regulaciones por medio de un decreto ley, ya que estas materias, al estar relacionadas con el manejo de

dinero captado al público, son propias de una ley marco. Por consiguiente, el ataque del actor es que estos contenidos no pueden ser regulados por medio de un decreto ley, por lo cual se trata de una impugnación material por razones de competencia y no una acusación por vicios de forma. La acción no se encuentra entonces caducada y procede un examen de fondo sobre esa acusación del demandante.

Reserva de ley marco para la regulación de la actividad financiera y consagración de sanciones en el campo financiero.

4- El demandante acierta en señalar que, conforme a la Constitución, corresponde al Congreso establecer directamente, por medio de una ley marco, las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno en la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (CP art. 150-19, literal c). Igualmente, es claro que, por expreso mandato constitucional, esas disposiciones no pueden ser expedidas por decreto ley, pues en esta materia, el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias al Presidente (CP art. 150 ord 10)2. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, y conforme a la doctrina señalada en la sentencia C-700 de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo, es claro que si esas regulaciones son establecidas por un decreto ley, entonces esa regulación es inconstitucional. En efecto, conforme a esa sentencia, si “las normas marco, por prohibición expresa del artículo 150, numeral 10, Ibídem, no podían estar contenidas en decretos dictados con base en facultades extraordinarias, ya que el Congreso no estaba autorizado para concederlas, surge de bulto la inconstitucionalidad”.

Por consiguiente, la pregunta que surge es la siguiente: las normas acusadas del EOSF en la presente ocasión ¿hacen o no parte de aquellas que, conforme al artículo 150 numeral 19, literal d), tienen reserva de ley marco? En efecto, si la respuesta a ese interrogante es afirmativa, entonces el demandante tiene razón, y esas disposiciones serían inconstitucionales, por cuanto esos contenidos no podían ser establecidos por medio de un decreto ley.

5- La Corte ha explicado el alcance del artículo 150 numeral 19, literal d) en los siguientes términos:

“La intervención del gobierno en las actividades financiera , aseguradora, del mercado de valores y demás que tengan que ver con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público busca que aquéllas se cumplan en concordancia con el interés público; que se tutelen los intereses de los usuarios que acuden a los servicios de las entidades que los ofrecen; que se ofrezcan, en general, condiciones patrimoniales y de manejo institucional que garanticen adecuadas condiciones de seguridad y transparencia en el manejo de los recursos de los ahorradores, depositarios y asegurados.

Los instrumentos de intervención comprenden todos los mecanismos que permiten manejar el ejercicio de las referidades actividades, fijar el plazo de las operaciones, señalar las garantías aplicables a cada operación en particular, establecer el margen de solvencia y el patrimonio técnico mínimo de la entidad o entidades objeto de intervención, en resumen, emplear los mecanismos de regulación adecuados que posibiliten una acción prudencial de

los referidos organismos, de manera que las operaciones autorizadas se realicen con sujeción a su propia naturaleza y al objeto principal reconocido a la respectiva entidad.

Como se deduce de lo expresado, el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar, de manera que no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno que le asigna la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del Artículo 189 y demás disposiciones que se han mencionado.

Resulta obvio considerar, que el gobierno debe tener en cuenta, en su rol de interventor, las directrices consignadas en las leyes sobre moneda (C.P. art. 150-13), políticas monetaria , cambiaria y crediticia (C.P. arts. 150-22 y 372) , así como los objetivos y metas de la política económica general, cuando éllo incide de alguna manera en el manejo de las referidas competencias.3"

Esta presentación es suficiente para mostrar que las normas acusadas no hacen parte de aquellas que tienen reserva de ley marco, puesto que ellas no definen los criterios y objetivos generales a que debe sujetarse el Gobierno al intervenir la actividad financiera y de aprovechamiento y manejo de dineros al público, sino que consagran faltas y sanciones en que pueden incurrir los funcionarios o las instituciones sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Se trata pues de normas que son expresión del poder sancionador del Estado, y no manifestaciones de la intervención reguladora del gobierno en el sector financiero, o en actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (CP art. 150-19).

6- Con todo, podría argumentarse, como lo hace el actor, que la sanción de esos comportamientos es una forma de intervención y regulación en el sector financiero, por cuanto esas disposiciones castigan a aquellos funcionarios e instituciones que vulneran las reglamentaciones que gobiernan el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

La Corte no niega que existe una cierta conexidad temática entre la regulación de la actividad financiera y la imposición de sanciones a quienes vulneren esas reglamentaciones. Sin embargo, no por ello debe inferirse que esas sanciones tienen reserva de ley marco, pues esa conclusión es inaceptable por las siguientes razones:

De un lado, esa tesis implica una confusión entre la reglamentación de una actividad y la sanción por el incumplimiento de esas reglamentaciones, que son fenómenos jurídicos relacionados pero diversos. Ahora bien, la ley marco existe para aquellas materias, que por su propia naturaleza y dinámica, están sujetas a cambios rápidos, por lo cual la Carta establece un particular reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno. El primero se limita a establecer "las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación"4. Este reparto competencial es razonable para el ejercicio de la facultad

reglamentaria en esos ámbitos, pero no tiene por qué extenderse al diseño de las sanciones en esos mismos campos, puesto que, por razones de seguridad jurídica y protección de los derechos de las personas, la definición de las infracciones debe ser más permanente y estar incorporada en la propia ley.

De otro lado, la tesis del actor ampliaría indebidamente el campo de la ley marco, pues implicaría que el establecimiento de cualquier infracción o tipo penal vinculado con los ámbitos de ese tipo de leyes, debería también estar contenido en una ley marco. Llegaríamos entonces al absurdo de que, como es propio de ley marco el régimen de aduanas y de cambio internacional (CP art. 150-19, lits b y c) entonces las infracciones cambiarias o el delito de contrabando deberían igualmente estar contenidas en una ley marco. Esta conclusión es irrazonable, por lo cual, conforme a una clásica reducción al absurdo, debemos inferir que estas sanciones carecen de reserva de ley marco.

En tercer término, y directamente ligado a lo anterior, la tesis del demandante olvida que la ley marco representa una excepción a la cláusula general de competencia del Congreso y al reparto ordinario de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo, puesto que limita el ámbito normativo de la ley. Conforme a lo anterior, al ser una excepción, y conforme a clásicas reglas hermenéuticas, la reserva de ley marco debe ser interpretada de manera estricta, por lo cual se entiende que ella cubre exclusivamente las actividades expresamente señaladas por la Constitución. Por ello esta Corte había señalado "que la Carta Política resultaría violada si se 'deslegalizaran´ por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución"5.

Finalmente, la tesis del actor resulta paradójicamente contraria a los otros cargos que el mismo demandante formula contra esas disposiciones. En efecto, según su parecer, otra de las razones por las cuales estos artículos son inconstitucionales es porque ellos vulneran el principio de legalidad, en la medida en que no definen con precisión cuáles son los comportamientos castigados y cuáles son las respectivas sanciones. Sin embargo, si uno exige que las faltas administrativas y los delitos deben estar determinados en la ley -como lo hace con razón el actor-, mal podría uno igualmente sostener que esas normas tienen reserva de ley marco, por cuanto, como ya se indicó, en esas materias corresponde a la ley únicamente señalar unas pautas generales, que guían la reglamentación concreta, que corresponde expedir al Ejecutivo. Por ende, es inadmisible la tesis según la cual las infracciones en la actividad financiera deben ser objeto de una ley marco, pues la ley únicamente indicaría las pautas generales, mientras que correspondería al Gobierno establecer en concreto esas infracciones, lo cual obviamente contradice el principio de legalidad punitiva, que el actor mismo defiende.

7- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el cargo sobre vicios de competencia no es de recibo, por cuanto las disposiciones acusadas podían ser expedidas por medio de un decreto ley. Es más, esta Corporación incluso admitió, en una decisión anterior, que era válido que el decreto 663 de 1993 incorporara en su texto los delitos financieros que habían sido consagrados, por decretos leyes y decretos legislativos, durante la vigencia de la anterior

Constitución, sin que tuvieran que ser expedidos por medio de una ley marco. Para la Corte, el único problema que podían tener esas disposiciones era la prohibición de expedir códigos por medio de decretos leyes. Pero ese cargo tampoco era de recibo, por cuanto el decreto 663 de 1993 se limitó a recopilar esos tipos delictivos, sin alterar su contenido. Dijo entonces esta Corporación en la sentencia C-582 de 1996, MP Eduardo Cifuentes Muñoz:

"Es evidente que si el propósito del legislador hubiera sido mayor, como habría acontecido de haberse propuesto eliminar o reformar los tipos penales, en sí mismos, habría debido hacerlo directamente sin apelar a la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno. Ni la facultad legislativa – modificación del sistema de titulación y numeración del estatuto orgánico del sector financiero -, ni su concreto ejercicio, se han traducido en la creación ni en la modificación de un tipo penal, menos todavía en la expedición o reforma de un código.

(…)

En este caso, el Decreto Ley demandado tiene por objeto un texto legal anterior, pero sólo para los efectos de modificar su numeración. Más allá de este circunscrito objetivo, no se descubre ninguna intención distinta en cabeza del legislador o del gobierno. Se ha advertido que el legislador podría dejar inalterados los tipos penales anteriores formulados en decretos leyes. Modificar la numeración del Decreto Ley que contiene el estatuto orgánico del sector financiero que, por contera, repercute en cambiar la numeración de las disposiciones de éste que consagraban, desde antes que entrara en vigencia la actual Constitución, cuatro tipos penales, equivale sustancial y formalmente a dejar inalteradas las conductas penales correspondientes".

El cargo del demandante por eventuales vicios en la formación de estas normas es entonces desechado.

El segundo asunto bajo revisión.

8- El actor considera que los artículos acusados son inconstitucionales pues desconocen los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que no definen con precisión las infracciones ni precisan el monto de la multa, de tal manera que finalmente es el Superintendente quien establece, en forma discrecional, cuáles son los comportamientos castigados y el quantum de la sanción, sin que la ley le indique los criterios para imponerla. Por el contrario, los intervinientes consideran que esas disposiciones definen con suficiente precisión las conductas y las sanciones, por lo cual no presentan vicios de inconstitucionalidad. Por su parte, la Vista Fiscal comparte los argumentos de los intervinientes en relación con los artículos 209 y 211 del EOSF, pues considera que esas disposiciones establecen los elementos básicos de la infracción, pero considera que el artículo 52 de ese mismo cuerpo normativo debe ser retirado del ordenamiento, ya que desconoce el principio de legalidad punitiva, en la medida en que traslada al Gobierno la definición de las sanciones.

Conforme a lo anterior, las acusaciones contra las disposiciones demandadas giran en torno a si ellas desconocen o no los principios de legalidad y proporcionalidad. La Corte comenzará entonces por recordar brevemente el alcance de esos principios en el derecho sancionador, para luego examinar concretamente las disposiciones acusadas.

Principios de legalidad y proporcionalidad, derecho sancionador e inconstitucionalidad del artículo 52 del EOSF.

9- Esta Corporación tiene bien establecido que si bien el derecho penal no es más que una de las especies del derecho sancionador, sin embargo los principios penales se aplican, mutatus mutandi, a los distintos ámbitos en donde opera el derecho sancionador. En efecto, en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado6. Y es que la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP art. 29). Por consiguiente, el actor tiene razón en que la definición de un infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado.

10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa7. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas"8

11- Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia, como lo hace el artículo 52 del EOSF. En efecto, esa norma traslada al Ejecutivo la facultad de señalar las sanciones por la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Es cierto que la norma establece un límite, pues indica que las sanciones sólo pueden ser pecuniarias. Sin embargo, a pesar de ese límite, la facultad conferida al Gobierno es abierta, por lo cual, como bien lo destaca la Procuraduría, esa disposición desconoce el principio de legalidad en este campo. El artículo 52 del EOSF será entonces retirado del ordenamiento.

Estudio de la constitucionalidad de las conductas sancionadas por los artículos 209 y 211 del EOSF.

12- Entra la Corte a examinar si los otros dos artículos acusados respetan o no los principios constitucionales del derecho sancionador.

Ahora bien, el artículo 209 del EOSF establece que el sujeto activo de la infracción es el "director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente Bancario". Por ende, como la ley define a su vez cuáles son las entidades sujetas a control (ver art 2º del decreto 1284/94), el sujeto activo se encuentra suficientemente determinado.

13- La disposición indica que el comportamiento castigado consiste en que alguno de esos funcionarios "autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o

reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse". La Corte considera que el núcleo rector del comportamiento está claramente determinado, pues consiste en ejecutar o autorizar determinados actos, por lo cual, por este aspecto, la descripción típica es precisa.

Por el contrario, a primera vista existe una cierta indeterminación sobre el tipo de acto sobre el que recae la ejecución o autorización, pues este artículo 209 remite genéricamente a otras normas, ya que la infracción consiste en autorizar o realizar actos que sean contrarios a otras disposiciones. Por consiguiente, podría argumentarse, como lo hace el demandante, que esa remisión normativa hace que la conducta sancionada quede totalmente indeterminada, de suerte que incluso podrían castigarse comportamientos tan inocuos, como botar un papel o cerrar muy fuertemente una puerta.

Para examinar ese reparo, la Corte recuerda que el sólo hecho de que exista una remisión normativa no es en sí mismo inconstitucional, pues incluso en materia penal, que es el campo en donde opera con mayor rigor el principio de legalidad, debido a la importancia de los derechos que pueden ser afectados por la imposición de una pena, son admisibles los tipos en blanco. Así, ha dicho esta Corporación que "los tipos penales en blanco son a veces criticados por algunos sectores de la doctrina que consideran que no representan la mejor técnica legislativa y generan inseguridad jurídica, lo cual es particularmente grave en materia penal". Sin embargo, precisó la Corte, "esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente"9. Por consiguiente, la pregunta que surge es si la remisión normativa es en el presente caso lo suficientemente precisa para que el artículo acusado no desconozca el principio de legalidad.

14- Ahora bien, para responder a este interrogante, la Corte recuerda que la actividad relacionada con la captación y manejo de ahorro es de interés público (CP art. 335) y está sometida a un especial control del Estado, no sólo por cuanto se trata de entidades que trabajan con dineros que no son propios sino del público, sino además por la importancia estratégica de este sector para la suerte global de la economía. Por ello, en este ámbito, la libertad económica se encuentra más limitada que en otros campos, no sólo porque esas actividades, para ser ejercidas, requieren de previa autorización estatal (CP art. 335) sino además porque la propia Carta señala que el gobierno debe reglamentar, inspeccionar y controlar ese sector (CP arts 150-19 y 189-24).

Por ende, debido a esa especialidad del sector financiero, los funcionarios y directivos de las entidades de este sector se encuentran sometidos a un régimen legal especial de deberes, que deben conocer y respetar, con el fin de proteger los dineros del público. Y en particular las entidades, para funcionar, deben lograr la aprobación de sus estatutos, que deben entonces ser protocolizados y registrados (art. 53 del EOSF). Por consiguiente, es obvio que constituye una carga elemental para quienes laboran en ese sector conocer los estatutos de la entidad en donde son directivos o empleados, así como el régimen legal especial al cual están sometidas esas instituciones. Por ello la Corte considera que la obligación que impone la norma acusada a los directivos y funcionarios de esas entidades de no realizar ni autorizar actos contrarios a los estatutos de las entidades y a las normas legales a que el

establecimiento deba sujetarse, es no sólo suficientemente precisa, sino que además se encuentra justificada, debido a las particularidades de este sector, que, se repite, no sólo maneja dineros ajenos sino que, además, tiene una incidencia decisiva en el desarrollo económico del país. Por ende, esas expresiones son claramente exequibles.

15- Por el contrario, la imposición de la multa por la realización o autorización de actos violatorios "de alguna ley o reglamento" es en principio ambigua, por cuanto esa expresión podría interpretarse, si se acoge su sentido literal, en el siguiente sentido: si una funcionario de una entidad sometida a la vigilancia de la Superintendencia autoriza un acto que viole cualquier ley de la República, o cualquier reglamento, podría ser sancionado con una multa de hasta un millón de pesos. Entendida de esa forma, la disposición es no sólo ambigua, pues no se sabe a que leyes se refiere, sino que puede ser incluso desproporcionada y conducir a conclusiones absurdas: así, podría incluso sostenerse, como lo hace el actor, que si el directivo de una entidad financiera desconoce una norma de tránsito, contenida en cualquier ley o reglamento, entonces la Superintendencia Bancaria podría sancionarlo con una multa de hasta un millón de pesos constantes de 1982, lo cual es a todas luces irrazonable.

¿Significa lo anterior que la expresión "de alguna ley o reglamento" debe ser retirada del ordenamiento, debido a su ambigüedad? La Corte considera que no, pues una interpretación sistemática de ese aparte permite no sólo conferirle un sentido razonable, sino que posibilita superar sus ambiguedades. Así, es obvio que si esas sanciones son impuestas por la Superintendencia Bancaria, entonces debe tratarse de intervenciones de esa entidad en ejercicio de su labor básica de policía administrativa, en virtud de la cual, le corresponde inspeccionar, vigilar y controlar a las entidades que manejen recursos captados al público, de conformidad con las normas legales pertinentes, como los artículos 325 y ss del EOSF, que definen la naturaleza, los objetivos, las funciones y las facultades de esa superintendencia. Por ello la Corte entiende que debe tratarse de leyes y reglamentos que operen en ese ámbito. Así, en cuanto a las leyes, deben ser únicamente aquellas que se refieran explícitamente a las labores de esos funcionarios. Y en cuanto a los reglamentos, a fin de respetar el principio de legalidad, para la Corte es claro que debe tratarse de los reglamentos por medio de los cuales el Presidente, en desarrollo de sus facultades constitucionales, y de conformidad con la correspondiente ley marco, regula y ejerce la intervención en ese sector. Y obviamente no deben entenderse incluidos dentro de esos reglamentos las circulares o conceptos emitidos por la Superintendencia Bancaria.

16- En tal contexto, y teniendo en cuenta que una interpretación literal del aparte del artículo 209 del EOSF "de alguna ley o reglamento" podría generar ambiguedades y conducir a absurdos, la Corte, en desarrollo del principio de conservación del derecho, condicionará el alcance de esa expresión. Es cierto que esta Corte había señalado anteriormente que este principio de conservación del derecho tiene una eficacia limitada en caso de tipos penales o sancionadores ambiguos10. Dijo entonces esta Corporación, en la sentencia C-559 de 1999, MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 20:

"En casos de ambiguedad penal, el principio de conservación del derecho sólo puede tener una operancia muy limitada, pues la Carta ha señalado con claridad que corresponde al Legislador, y no al juez constitucional, establecer los delitos (CP art. 29). Por ende, sólo es procedente que esta Corte declare la exequibilidad condicionada de un tipo penal ambiguo

en aquellos eventos en donde exista una cierta imprecisión en la descripción penal pero un examen de los antecedentes de la norma, o de otros materiales jurídicos, permita llegar a determinar con certeza cuál es el comportamiento que el Legislador quería sancionar. En todos los demás casos, la decisión adecuada es declarar la inconstitucionalidad del tipo penal ambiguo, a fin de evitar que los jueces asuman la elaboración de la política criminal, función que no les corresponde."

En el presente caso, sin embargo, es claro que la interpretación sistemática de la expresión "de alguna ley o reglamento" permite determinar con precisión el comportamiento que el Legislador quería sancionar, por lo cual es procedente recurrir a una constitucionalidad condicionada de ese mandato.

17- Entra por último la Corte a examinar la constitucionalidad de la sanción prevista por ese artículo, que dispone que el Superintendente Bancario podrá sancionar al funcionario, por cada vez, con una multa hasta de un millón de pesos, suma que se ajustará anualmente, a partir de la vigencia del Decreto 2920 de 1982, en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE. Además la disposición indica que el Superintendente podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas.

Contrariamente a lo sostenido por el actor, la Corte encuentra que la norma no desconoce el principio de legalidad, pues establece un límite máximo a la multa que puede ser impuesta y precisa qué otras sanciones pueden ser decretadas por el Superintendente. Es cierto que la disposición confiere una cierta discrecionalidad al Superintendente, pero es no es en sí mismo inconstitucional, ya que debe entenderse que esa autoridad debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada. En efecto, esta Corporación ha señalado, en diversas decisiones11, que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Esto significa que el ejercicio de las potestades discrecionales se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico. Es así como la potestad administrativa sólo contiene una actuación legítima, en tanto y en cuanto se ejecute en función de las circunstancias, tanto teleológicas como materiales, establecidas en la norma que la concede. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades de la Superintendencia Bancaria, que son administrativas por su naturaleza, señala con claridad que "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa." Lo anterior significa que el Superintendente no puede ejercer de manera arbitraria o discriminatoria la facultad que le confiere la disposición impugnada, sino que debe desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma, esto es, que las sanciones deben ser proporcionadas a la gravedad de las faltas cometidas por los funcionarios de las entidades sometidas a control. Por ello la actuación del Superintendente no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del

acto discrecional ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En ese entendido, la Corte concluye que esta disposición no establece sanciones desproporcionadas.

18- Conforme a lo anterior, la Corte declarará la constitucionalidad simple del inciso primero del artículo 209 del EOSF, con excepción del aparte “de alguna ley o reglamento”, que será declarado exequible pero en el entendido de que se trata de leyes que se refieren a la actividad de esos funcionarios en las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que se trata de los reglamentos expedidos por el Gobierno en desarrollo de las leyes marco previstas por el artículo 150-19 literal c) y que no deben entenderse incluidos dentro de esos reglamentos las circulares o conceptos emitidos por la Superintendencia Bancaria.

19- El anterior análisis es para la Corte suficiente para concluir que el ordinal primero del artículo 211 del EOSF, acusado, también se ajusta a la Carta, pues en el fondo esa disposición sanciona un comportamiento similar. La diferencia básica es que en este caso, la sanción, que es más alta, es impuesta contra el establecimiento, y debe tratarse de una violación por parte del administrador o representante legal de una entidad sometida a control de “una norma del estatuto de la entidad o reglamento, o cualquiera otra legal a que deba estar sometido”. La Corte encuentra que la palabra “reglamento” es también en este caso ambigua, por lo cual su alcance también será condicionado.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 52 del decreto ley 663 de 1993.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el resto del inciso primero acusado del artículo 209 del decreto ley 663 de 1993.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE la expresión “reglamento” del ordinal primero del artículo 211 del decreto ley 663 de 1993, en el entendido de que se trata de los reglamentos expedidos por el Gobierno en desarrollo de las leyes marco previstas por el artículo 150-19 literal c) y que no deben entenderse incluidos dentro de esos reglamentos las circulares o conceptos emitidos por la Superintendencia Bancaria.

Quinto: Declarar EXEQUIBLE el resto del ordinal primero acusado del artículo 211 del decreto ley 663 de 1993.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORÓN DÍAZ

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

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Sentencia C-546/93. MP Carlos Gaviria Díaz.

2 Ver, al respecto, las sentencias C-608 de 1999 y C-700 de 1999.

3 Sentencia C-021 de 1994. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración 4.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Sentencia C-428 de 1997. MP José Gregorio Hernández, criterio reiterado en la sentencia C-955 de 2000. MP José Gregorio Hernández Galindo.

6Al respecto pueden consultarse las sentencias C-599 de 1992, C-390 de 1993, C-259 de 1995, C-244 de 1996 y C-690 de 1996, entre otras.

7 Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 12.

8Sentencia C-417/93. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No 3. En el mismo sentido, ver sentencia C-280 de 1996.

9 Sentencia C-559 de 1999. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 5.

10 Ver sentencias C-559 de 1999 y C-843 de 1999

11Ver, entre otras, sentencias C-031/95 y C-318/95.