

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de concepto de vulneración

LEY MARCO EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Ausencia en financiación de vivienda a largo plazo

LEY ORDINARIA Y LEY MARCO-Exigencias para formación

LEY ORDINARIA Y LEY MARCO-Exigencias iguales para promulgación

Referencia: expediente D-2745.

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3º. parte principal, literales a), e), f), g), h) párrafos 1º., 2º. y 3º.; 4º., 7º., 8, 9, 10 (parcial), 11 (parcial), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25 (parcial), 26, 27 (parcial), 28, 31, 32, 33, 35(parcial), 37(parcial), 38, 39 y 40 (parcial) de la Ley 35 de 1993; los artículos 1, 2 num. 2 y 3, inc. Penúltimo, párrafo, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12 lit. a), b), c), e), f), g), h), i), j), k), l) , m), n), 13, 14, 15, 16, 17, 24 lit. a), b), c), d), e), f), g), h), i), 25, 29, 30, 31, 32, 34, 35 (parcial), 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 num. 1 lit. a), b), c), d), e), f), g), par. 1, par. 2, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67(parcial), 68, 69, 70, 71, 72, 73, num. 1, 2, 3, 5, 6, 7, par, 74, 75, 76 num. 2 lit. a), b), c), 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 num. 2 y 3, 84 num 1 y 3, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95 num. 2, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 118, 119 num. 1, 2 y 3, lit. a), c), par. Num 4, 120, 121 num. 1, 2 lit a), b), párrafo, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166(parcial), 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192 num. 1 y 2 lit. a), b), c), d) num. 3 lit a) b), num. 4, 193, 194 num 1 lit c), numerales 3, 4, 5, 195 num. 1 inc. 1, num, 2 lit a) b), c) d), num. 3, 4, 196, 197, 198, 199 num. 1 lit. a) d), num. 3 y 4 lit. a) b), c) par. Num 5, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211 num. 1 y 2, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 num. 1, 228, 229, 230, 231, 232, 240. 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262(parcial), 263, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273(parcial), 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288(parcial), 289(parcial),

290, 292, 293, 294, 295(parcial), 296, 297(parcial), 298 (parcial), 299, 301 num. 1 lit. a) b) c), num. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 302, 303(parcial), 304(parcial), 305, 306 (parcial), 307, 311(parcial), 312, 313(parcial), 314, 315, 316 num. 1 y 2, lit. a) b) c) d) y e), 318, 319, 320 num. 1 lit. a) b) c) f) g) h) i) j) num. 2, 3, 4, y 5, 321, 322 num. 1 y 2, 323, 324, 327, salvo el literal o), 330, 331, 335(parcial), 336 num. 10, 337 numerales 1, 2, 3, 6, 7, 8, y 9 y 338 del Decreto 663 de 1993 – Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- y los artículos 1 a 42, 44, 45, 46, 62, 63, 78, 105, 106, 116, 119 y 123 -parcial- de la Ley 510 de 1999.

Actor: Humberto De Jesus Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., octubre once (11) del año dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano HUMBERTO DE JESUS LONGAS LONDOÑO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5º., de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra las disposiciones de la Ley 35 de 1993, del Decreto 663 de 1993 y de la Ley 510 de 1999 enunciadas en la referencia.

El Magistrado Sustanciador mediante auto del dieciséis (16) de diciembre del pasado año, rechazó parcialmente la demanda, por considerar que sobre algunas de las normas de la Ley 35 de 1993 y del Decreto 663 de 1993 había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Errores de transcripción mecanográfica de algunas de las normas demandadas hicieron necesario que mediante auto de enero veintisiete (27) del presente año, se corrigiera el auto

de diciembre dieciséis (16) de 1999, en lo concerniente a las normas admitidas.

Contra la decisión de rechazo parcial de la demanda por existir cosa juzgada, el demandante interpuso recurso de súplica, por considerar, con fundamento en la Sentencia C-700 de 1999 que esta era aparente.

La Sala Plena resolvió el recurso de súplica mediante auto del veintitrés (23) de febrero del cursante año, confirmando el numeral segundo del auto de diciembre dieciséis (16) de 1999, excepto en lo que se refiere a los artículos 3º parte principal, literales a), e), f), g), h), párrafos 1, 2 y 3; 4º y 7º de la Ley 35 de 1993 y a los artículos 256; 278, 327 salvo el literal o) y 337 numerales 1, 2, 3, 6, 7, 8 y 9 del Decreto 663 de 1993 respecto de los cuales la demanda fué admitida.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, comoquiera que se obtuvo el concepto del Señor Procurador General de la Nación, así como las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Banco de la República; la Asociación Nacional de Entidades Bancarias y Financieras -ASOBANCARIA, la Superintendencia Bancaria, la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA y la Superintendencia de Valores, así como la del ciudadano William López Leyton, la Corte Constitucional procede a decidir.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

Las normas que el demandante acusa figuran en el Anexo de esta Sentencia. Por razones de economía y de claridad expositiva, no se incorpora en la providencia su texto, por no requerirse para el examen de los cargos en razón a que, según se dará cuenta en la síntesis de la demanda, pese a que el actor singulariza las disposiciones acusadas, el examen detenido de la demanda así como la confrontación del concepto de violación con las normas demandadas, permiten en forma concluyente establecer que los cargos de inconstitucionalidad no se predicán de estas y que se trata de acusaciones globales, predicables, de manera general, de la Ley 35 de 1993, del Decreto 663 de 1993 y de la Ley 510 de 1999.

En efecto, a Ley 35 de 1993 la acusa, supuestamente porque, según su parecer, fué expedida por fuera de los términos previstos en el artículo 49 Transitorio C.P., por lo que

considera que es extemporánea (i); al Decreto 663 de 1993, lo cuestiona por ser un Decreto Extraordinario y no un Decreto Reglamentario de una Ley Marco porque ella no existió (ii); y a la Ley 510 de 1999 la tacha de inconstitucional por no ser una Ley Marco que dicte las normas generales y señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o aprovechamiento de los recursos captados del público (iii).

A lo anterior se agrega que como el núcleo central de su acusación se dirige a cuestionar el procedimiento de formación de la Ley 35 de 1993 – que, como ya se dijo, la estima extemporánea, por haberse expedido por fuera de los términos que previó el artículo 49 Transitorio C.P., según la alegación del demandante, la inconstitucionalidad tanto del Decreto 663 de 1993 -que se expidió con fundamento en la primera-, como de la Ley 510 de 1999 -en cuanto modifica a este último- sería tan solo la consecuencia de la inconstitucionalidad que endilga a la primera de las Leyes mencionadas.

I. LA ACTUACION PROBATORIA

Mediante providencia del pasado veinticuatro (24) de marzo, el Magistrado Sustanciador profirió auto de pruebas con miras a allegar al proceso elementos de juicio sobre hechos relacionados con los antecedentes legislativos de la Ley 35 de 1993, relevantes para el examen de las acusaciones de inconstitucionalidad planteadas.

En tal virtud, dispuso que la Secretaría de la Corte Constitucional oficiara a los Secretarios de la H. Cámara de Representantes y del Senado de la República, para que con destino al presente proceso, expidiesen certificación acerca de: 1) Si durante la primera legislatura ordinaria posterior a la expedición de la Constitución de 1991, es decir del 1º. de diciembre de 1991 al 26 de junio de 1992, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de Ley Marco sobre la regulación de “las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público”, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 49 Transitorio de la misma, en concordancia con sus artículos 150 numeral 19 literal d), 189 numeral 24 y 335. Se solicitó que en caso afirmativo,

indicaran en qué fecha y allegaran los Anales del Congreso en que así conste. 2) Si el Congreso aprobó dentro de las dos legislaturas ordinarias siguientes, el proyecto de Ley Marco de regulación de las “actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público.” En caso afirmativo, se solicitó que certificaran la fecha y la votación con que fue aprobado en cada debate. Asimismo, se pidió que allegaran los Anales del Congreso en que así conste. Igualmente, se les solicitó que enviaran con destino a este proceso, copia de los antecedentes y del expediente legislativo correspondiente al trámite que surtió en el Congreso de la República el proyecto que se convirtió en la Ley 35 de 1993, para lo cual se pidió que allegaran los Anales del Congreso, organizados en forma secuencial, observando el orden en que deben cumplirse los requisitos que el artículo 157 de la Carta prevé para esos efectos. Finalmente, se les pidió que certificaran sobre la votación con que fué aprobado el proyecto que se convirtió en la Ley 35 de 1993, en cada debate constitucional.

IV. LA DEMANDA

El accionante, a manera de exposición general, relata lo siguiente:

“...

* El Congreso de la República expidió la Ley 35 de 1993, sancionada en enero 5 de 1993, y allí dicta normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público, para desarrollar el artículo 150, numeral 19, literal d), y dar cumplimiento al artículo 49 transitorio de la Constitución Política de 1991.

...

La Ley 35 de 1993 es extemporánea por ser expedida después de la primera legislatura siguiente a la vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991. (Énfasis fuera de texto)

* El Gobierno Nacional expidió el Decreto Extraordinario 663 de 1993 de abril 2 de 1993 en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, y no

como Decreto Reglamentario de una Ley Marco que regulara las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público..

Es decir, el Decreto Extraordinario 663 de 1993 no es el desarrollo administrativo de una Ley Marco, porque ella no existió. (Enfasis fuera de texto)

...

* El Congreso de la República expidió la Ley 510 de 1999 sancionada en agosto 3 de 1999 y publicada en el Diario oficial No. 43654 de agosto 4 de 1999.

Dicha Ley no es una Ley Marco que dicte las normas generales y señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público, como lo requiere el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia, sino que modifica, adiciona o deroga normas del Decreto Extraordinario 663 de 1993 al respecto. (Enfasis fuera de texto)

...”

Seguidamente expone las siguientes consideraciones específicas:

* La supuesta inconstitucionalidad de la Ley 35 de 1993 por violar el artículo 49 transitorio de la Constitución Política de Colombia.

A este respecto, el demandante expone:

“ ...

El artículo 49 transitorio de la Constitución Política de Colombia exigió al Gobierno Nacional presentar al Congreso de la República en la primera legislatura posterior a julio 7 de 1991, entrada en vigencia de la Constitución de 1991, los proyectos de Ley relacionados con las

actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento de los recursos captados del público, para cumplir con lo dispuesto en los artículos 150, numeral 19, literal d), 189 numerales 24 y 25 y 335 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 4º. transitorio de la Constitución Política de Colombia señaló que el Congreso elegido en octubre 27 de 1991 sesionaría ordinariamente del 1º al 20 de diciembre de 1991 y del 14 de enero al 26 de junio de 1992. Esta fue la primera legislatura posterior a julio 7 de 1991, fecha de entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia.

El Gobierno nacional presentó el proyecto de Ley Marco No. 101/92 Senado y 145/92 Cámara, convertido luego en Ley 35 de 1993, en agosto 5 de 1992, según la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes y que reposa en el Expediente D-2374 que dio origen a la Sentencia C-700/99 de septiembre 16 de 1999 M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, la cual solicito se tenga como prueba en este proceso.

El Secretario General del Senado, según consta en el expediente D-2374, también certificó que durante la primera legislatura a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 no se presentó el proyecto de Ley Marco sobre regulación de la actividad financiera.

La presentación del proyecto de Ley Marco se hizo extemporáneamente, sobrepasando el término establecido en el artículo 49 transitorio de la Constitución Política de Colombia, violándolo y convirtiendo a la Ley 35 de 1993 en inconstitucional.

...”

Por lo demás, explica que “...el hecho de ya haberse fallado por la Corte Constitucional sobre la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 35 de 1993 en Sentencias C-252/94, C-597/95 y C-675/98 por argumentos diferentes a los aquí presentados no es óbice para que la Corte se pronuncie de fondo sobre esta materia nueva, por el principio de la cosa juzgada aparente expuesto en el numeral 2º. de las consideraciones de la Corte Constitucional Sent. C-700/99”.

* La supuesta inconstitucionalidad del Decreto Extraordinario 663 de 1993 por violación de

los artículos 49 Transitorio y los artículos 3, 113, 150 numerales 10 y 19 literal d), 189 numerales 11, 24 y 25 y 335 C.P., al no existir Ley Marco preexistente.

En este cargo el demandante transcribe completo el numeral 2º. de las consideraciones de la Corte Constitucional de la Sentencia C-700/99 sobre la cosa juzgada aparente del Decreto Extraordinario 663 de 1993.

Seguidamente asevera:

“...

El Decreto Extraordinario 663 de 1993 es un Decreto con fuerza de Ley expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993.

Este Decreto fue expedido en virtud del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia cuando esta disposición prohíbe el uso de las facultades extraordinarias para expedir las normas de regulación de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público, del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia.

No es posible por Decreto de Facultades Extraordinarias cumplir con lo dispuesto en el artículo 189 numerales 24 y 25 de la Constitución Política de Colombia, por cuanto el ejercicio de la inspección vigilancia y control, así como la intervención en las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro de terceros, sólo es posible por acto administrativo en ejercicio de la potestad reglamentaria que debe ejercerse mediante Decretos expedidos por el Presidente de la República en virtud del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia.

Es decir, que las facultades del artículo 189 numerales 24 y 25 de la Constitución Política de Colombia sólo pueden ser ejercidas por el Presidente de la República mediante Decretos reglamentarios del artículo 189 numeral 11 de la misma Constitución; y con base en Ley general o Ley Marco, que establezca los objetivos y criterios para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a

aprovechamiento de los recursos captados del público, en los términos del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución. Ante la inconstitucionalidad de la Ley 35 de 1993, el Decreto Extraordinario 663 de 1993 está viciado de inconstitucionalidad y máxime cuando no es un acto administrativo sino un Decreto con fuerza de Ley.

...”

Pretende el demandante encontrar sustento en la Consideración de la Sentencia C-700/99 en la que se examina el cambio constitucional introducido en la materia por la Carta de 1991, en cuanto en ella, además se analiza la imposibilidad de que la Ley Marco para la actividad bursátil, aseguradora y financiera pueda expedirse por la vía de las facultades extraordinarias.

En suma, argumenta que:

“...

El Presidente de la República al expedir el Decreto 663 de 1993 invadió la órbita propia del Congreso de la República, violando el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, sobre la autonomía, independencia y funciones separadas de los organismos del Estado dentro de la colaboración armónica exigida para realizar los fines del Estado.

El Presidente de la República quebrantó el artículo 3º. de la Constitución Política de Colombia al ejercer una representación, a nombre del pueblo, por fuera de los requisitos constitucionales.

El Presidente de la República no ejerció debidamente la potestad reglamentaria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia. El Presidente de la República expidió un Decreto de Facultades Extraordinarias sin el apoyo en Ley preexistente, violando el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia.

El Presidente de la República violó los artículos 189 numerales 24 y 25, y 335 de la Constitución Política de Colombia al expedir un Decreto de regulación de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados

del público sin Ley general o Ley Marco preexistente, como lo exige el artículo 150 numeral 19 literal d) de la misma Constitución.

...”

· La pretendida inconstitucionalidad de la Ley 510 de 1999, por supuestamente violar el artículo 150 numeral 19 literal d) C.P.

A propósito de la acusación que formula en contra de esta Ley, el demandante sostiene:

“...

La Ley 510 de 1999 tampoco es Ley general o Ley Marco, porque allí no se establecen objetivos ni criterios como norma general a los cuales deba sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público, según la exigencia del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia. Dicha Ley se limita a modificar, sustituir o adicionar normas de un Decreto Extraordinario; es decir, que la Ley 510 de 1999 no tiene la categoría de Ley general o Ley Marco.

...”

Para concluir, sostiene que:

“...

Por unidad normativa y por la violación misma del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia, que exige tanto la expedición de una Ley general o Ley Marco, que señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público, como expedición del Decreto reglamentario que desarrolle dicha Ley, no pueden revivir las normas anteriores; tales como la Ley 45 de 1990 y el Decreto Extraordinario 1730 de 1991. Aceptar que las normas anteriores revivan implicaría violar de facto el artículo 150 numeral 10, el artículo

150 numeral 19 literal d), el artículo 189 numerales 11, 24 y 25 de la Constitución Política de Colombia. Según la Sent. C-700/99 Corte Const. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, el Decreto Extraordinario 1730 de 1991 ya había sido retirado del ordenamiento jurídico al ser sustituido por el Decreto 663 de 1993.

...”

V. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

1. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA

La Federación de Aseguradores Colombianos, intervino por conducto de apoderado para defender la constitucionalidad de las normas cuestionadas, para lo cual expone los siguientes argumentos:

A) El cargo de presunta violación del artículo 49 Transitorio de la Carta Política a causa de la expedición de la Ley 35 de 1993 es infundado, pues el gobierno presentó el 29 de junio de 1992 el respectivo proyecto de Ley de intervención en las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o aprovechamiento de los recursos captados del público, al cual correspondió el No. 95 de 1992, con lo cual cumplió con la exigencia contemplada en la citada norma constitucional transitoria.

Añade que cosa distinta es que, como el Congreso no diera trámite al citado proyecto, el Ejecutivo se viera precisado a presentar, durante el segundo semestre de 1992, un nuevo proyecto de Ley correspondiente al texto normativo que se convertiría en la Ley 35 de 1993. Anota el interviniente que la similitud de la materia tratada en ambos proyectos, en su concepto, confiere continuidad al originalmente presentado (No. 75/92) y al finalmente aprobado y expedido (Ley 35 de 1993), lo cual puede comprobarse en los Anales del Congreso correspondiente al jueves 25 de junio de 1992, año XXXV, No. 103 páginas 28 a 30.

Pese a lo anterior, el apoderado de Fasecolda observa que aún si, hipotéticamente, se admitiese que el Gobierno Nacional no presentó el correspondiente proyecto en la legislatura indicada en el artículo 49 transitorio de la Constitución Política, ello no habría implicado de

manera alguna que, con posterioridad, no hubiese podido presentar el correspondiente proyecto de Ley Marco de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o aprovechamiento de los recursos captados del público, ni tampoco que no pueda modificarse o enmendarse la regulación vigente, pues no existe prohibición constitucional alguna impeditiva de la presentación de tal proyecto de Ley.

De ahí que el interviniente estime que la tesis del demandante, según la cual el Gobierno Nacional sólo podía proponer al Congreso de la República regulaciones con carácter general en materia financiera, aseguradora y bursátil durante la primera legislatura ordinaria posterior a la iniciación de la vigencia de la Constitución Política de 1991, implica “limitar sin fundamento constitucional alguno la posibilidad de proposición de regulación, lo que genera una evidente distorsión en el cumplimiento de las funciones interventoras en las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En cualquier oportunidad puede el Gobierno Nacional proponer al Congreso de la República regulaciones en tales materias, pues se reitera no existe prohibición constitucional alguna en tal sentido.”

B) Seguidamente, el interviniente se refiere a la acusación que recae sobre el Decreto 663 de 1993 y que el accionante sustenta en una presunta violación de los artículos 150 numerales 10 y 19 literal d) C.P. así como del 335 ib., la que, además, resultaría como consecuencia de la inconstitucionalidad de la Ley 35 de 1993.

A ese respecto señala que el Decreto 663 de 1993 fué el ejercicio específico de las facultades de incorporación que el artículo 36 de la Ley 35 de 1993 concedió al Gobierno Nacional, con el exclusivo propósito de introducir al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas en la propia Ley 35 de 1993 y, también, para efectuar en dicho Estatuto, las modificaciones de ubicación de entidades así como del sistema de titulación y numeración que fueran necesarias.

Basándose en la Sentencia C-252 de 1994, el interviniente agrega que el ejercicio de tales facultades no correspondió a una delegación que el Congreso de la República hubiere hecho respecto de sus atribuciones constitucionales en favor del Gobierno Nacional, ni menos aún para expedir códigos ni para expedir normas generales o marco; anota que se trató simplemente del mandato impartido por el Congreso de la República para que el Gobierno

Nacional actualizara e incorporara las modificaciones dispuestas por la propia Ley 35 de 1993, al vigente en tal momento, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

C) Finalmente, en cuanto hace a la acusación contra la Ley 510 de 1999, recuerda el interviniente que la Ley Marco de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o aprovechamiento de los recursos captados del público es la Ley 35 de 1993, y no el Decreto Extraordinario 663 del mismo año, y que la primera podía válidamente como Ley ordinaria modificar o adicionar, sin surtir trámite constitucional especial, disposiciones legales vigentes, hoy recopiladas en el Decreto 663 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

2. Intervención de la Superintendencia Bancaria.

A) La Superintendencia Bancaria, por conducto de su apoderado Sergio Luis Chaparro Madiedo, empieza por solicitar a la Corte que, a la luz de lo dispuesto por el artículo 242 C.P., concordante con el artículo 43 del Decreto 2067 de 1991, declare la caducidad de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 35 de 1993 en cuanto esta versa sobre una presunta irregularidad en la formación de la Ley. A este respecto, señala que el término para cuestionarla por vicios de forma caducó el 7 de enero de 1994, ya que fue expedida por el Congreso de la República el 5 de enero de 1993 y su promulgación se efectuó en el Diario Oficial No. 40.710 del 7 de enero de 1993.

Con todo, considera que, para el evento en que la Corte desestime la caducidad de la acción planteada, las siguientes consideraciones ilustran sobre la constitucionalidad de la Ley acusada:

- El Gobierno presentó al Congreso, dentro de la primera legislatura siguiente a la vigencia de la nueva Constitución, el proyecto de Ley 075 Senado de 1991, relativo a las materias que señalaba el artículo 49 transitorio ibídem, dando así cumplimiento a la Constitución, proyecto que, sin embargo, no fue tramitado.

- Precisamente, en razón a que el referido proyecto no se tramitó, el Gobierno procedió a presentar uno nuevo, el 5 de agosto de ese año, según consta en la Gaceta del Congreso No. 25 del 13 de agosto de 1992, al cual correspondió el No. 101, para dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno Nacional

para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

* Aunque ese proyecto se presentara por fuera del término señalado en el artículo 49 transitorio de la Constitución Política, correspondiente a la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de la Constitución, que venció el 26 de junio de 1992 conforme al artículo 4º. transitorio ibídem, tal hecho, por sí solo, en modo alguno produce la inconstitucionalidad de la Ley 35 de 1993. En primer lugar, porque el mismo artículo 49 transitorio de la Constitución Política señaló el efecto que podía conllevar la omisión del Congreso en expedir la Ley respectiva, efecto por completo ajeno a la inconstitucionalidad alegada. Y, segundo, porque el citado artículo no impedía la presentación posterior del proyecto de Ley por el Ejecutivo y su aprobación por el Congreso.

* De ahí que la consecuencia que acarrea la inobservancia del régimen provisional previsto en los artículos 49 y 50 Transitorios de la Carta Política, no es la inconstitucionalidad de la Ley aprobada, toda vez que el Congreso conserva sus competencias constitucionales ordinarias, al tenor de lo preceptuado por el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Carta Política, pues es el órgano que tiene la cláusula general de competencia legislativa, como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-527 del 18 de noviembre de 1994.

- A ello se agrega que, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, la iniciativa para presentar proyectos de Ley está radicada en varios órganos del Estado, entre otros en el Gobierno, de suerte que, en cualquier tiempo que se presentare el proyecto sobre las materias en mención, se contaba con facultad constitucional para hacerlo.

- Así las cosas, la circunstancia de que el Gobierno hubiere presentado el proyecto por fuera del término, en sí mismo transitorio, del artículo 49 citado, no genera per se inconstitucionalidad de la Ley aprobada, pues la facultad del Gobierno en estas materias no se limitaba al tiempo señalado en la norma superior citada, sino que tal facultad es permanente. En síntesis, la iniciativa del Gobierno para presentar proyectos de Ley, en especial en la materia objeto de estudio, no prescribe ni caduca.

· Por lo tanto, si por ese hecho se declarara inexecutable la Ley 35 de 1993 se arribaría, por una parte, al absurdo de tener que volverla a expedir y, por otra, se desconocería el alcance del artículo 154 de la Constitución Política, que establece la iniciativa para presentar proyectos de Ley en las materias objeto de estudio, en cualquier tiempo.

B) El interviniente considera, igualmente, infundados los cargos contra el Decreto 663 de 1993, que aducen que el Presidente de la República al expedirlo habría invadido la órbita propia del Congreso y, en particular, los artículos 150 numerales 10 y 19 y el artículo 335 C.P., pues, hace ver que las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, fueron para actualizar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y no para expedir un nuevo orden jurídico, y anota que así lo precisó la Corte en “Sentencia C-252 del 26 de mayo de 1994 al declarar executable el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, que le otorgó facultades al ejecutivo para actualizar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero... que hace tránsito a cosa juzgada constitucional.”

C) Finalmente, el interviniente también estima sin fundamento las acusaciones que el demandante dirige contra la Ley 510 de 1999 pues, en su concepto, la sola disposición del artículo 150-10 de la Constitución Política habilita al Congreso para modificar en cualquier tiempo el Decreto Ley 663 de 1993. A ello agrega que, como se dijo antes, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no instauró un orden jurídico nuevo, pues no es un código, sino simplemente la recopilación en un solo estatuto ,de la normatividad existente en la materia.

3. Intervención de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - ASOBANCARIA

Por conducto de su apoderado, el abogado Andrés Portilla Herrera, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - ASOBANCARIA intervino en el proceso de constitucionalidad para contradecir los argumentos del demandante.

A) El interviniente comienza por observar que la interpretación que el demandante hace del artículo 49 Transitorio es errada pues equivale a sostener que fue la voluntad del Constituyente que la Ley Marco que regulara las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento de los recursos captados del público, pudiera ser expedida única y exclusivamente dentro del término fijado

por dicha norma, esto es, dentro de la primera legislatura siguiente a la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

En su opinión, dicha interpretación desconoce, asimismo, la finalidad propia del artículo transitorio, que era procurar prontamente una regulación para las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o aprovechamiento de los recursos captados del público, de forma supletiva, de modo que si el Congreso tramitaba dicha iniciativa, el Gobierno regulara la materia, mediante decretos con fuerza de ley.

Aclara que la norma en comento de manera alguna dispuso que las facultades dadas al Congreso por vía del artículo 150, numeral 19 literal d) de la Carta fuesen de naturaleza temporal, y que ellas se extinguiesen de forma definitiva por no ser utilizadas dentro del término señalado por el artículo 49 transitorio.

En segundo término, considera que este cargo debe ser rechazado igualmente por cuanto la propia Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia que cita, ha reconocido la validez y constitucionalidad de la Ley 35 de 1993 en su calidad de Ley Marco de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Por ello, el interviniente considera que lo pretendido ahora por el actor, iría en contra de la cosa juzgada constitucional, en la medida en que ya la Corte expresamente se ha pronunciado en torno a la exequibilidad de la Ley 35 de 1993.

Luego, el interviniente desvirtúa el cargo de extemporaneidad que el accionante endilga a la Ley 35 de 1993 pues, en su concepto, el Gobierno si cumplió con dicho requisito legislativo, pues:

“... según consta en los Anales del Congreso, el día 25 de junio de 1992, antes del vencimiento de la primera legislatura posterior a la promulgación de la Constitución de 1991, el Gobierno radicó ante el Congreso el respectivo proyecto de Ley Marco, atendándose así el plazo fijado por el artículo transitorio plurimencionado.

Este proyecto no recibió trámite en el Congreso Nacional y de ahí la necesidad de presentar un nuevo proyecto, el cual sí recibió el trámite correspondiente ... que a la postre dió origen

a la Ley 35 de 1993. En este punto es conveniente resaltar que si lo que materialmente exigía el artículo 49 transitorio era la presentación del respectivo proyecto, pues así se desprende de su texto, el gobierno entonces cumplió cabalmente con tal exigencia, lo que determina una razón más por la cual los argumentos presentados por el actor carecen de asidero.

Sin embargo, obsérvese que la afirmación formulada no proviene exclusivamente de una interpretación exegética de la norma, sino que una interpretación de carácter sistemático determina que el gobierno dio cumplimiento a lo exigido por la Carta en su artículo transitorio, esto es, la presentación de un proyecto de Ley Marco al Congreso y la posterior expedición por parte de este de la referida norma.”

Para contradecir dicho cargo, el interviniente también se apoya en los pronunciamientos en los que la Corte Constitucional ha conferido a la Ley 35 de 1993 el carácter de Ley Marco de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público, entre ellos los contenidos en las Sentencias C-211/94 y C-560/94, que constituyen cosa juzgada constitucional.

B) De igual modo, el interviniente defiende la constitucionalidad del Decreto 663 de 1993 a partir de la jurisprudencia de esta Corte que reiteradamente lo ha caracterizado como un Decreto Ley que compiló las normas existentes sobre la actividad financiera y no como un Código sobre esa actividad, para lo cual se basa, principalmente, en la Sentencia C-252 de 1994.

C) Para concluir, advierte que los cargos formulados contra la Ley 510 de 1999, resultan infundados habida cuenta que tanto la Ley 35 de 1993, como el Decreto 663 de ese mismo año, se ajustan plenamente a la Carta, a lo cual añade que el actor olvida que las Leyes Marco no cuentan con un procedimiento especial para su aprobación sino que comparten el de las Leyes ordinarias; además, que en una misma Ley pueden coexistir, sin que la Constitución lo rechace, disposiciones de naturaleza marco y disposiciones ordinarias.

4. Intervención del Banco de la República

El Banco de la República intervino a través de su Secretario General, el ciudadano Gerardo Hernández Correa, para solicitar a la Corte Constitucional que declare exequibles los

preceptos normativos cuestionados.

En sentir del interviniente, la acusación dirigida contra la Ley 35 de 1993, sobre la base de su extemporaneidad, por supuestamente contrariar la temporalidad que previó el artículo 49 transitorio de la Carta Política, es improcedente pues la acción de inconstitucionalidad ya caducó de acuerdo al artículo 242 del Ordenamiento Superior, teniendo en cuenta que el término de un año para entablarla por vicios de forma, al tiempo de interposición de la acción, ya había vencido.

El interviniente expresa que si la Corte no accede a aceptar la hipótesis de caducidad de la acción de inconstitucionalidad, no por ello sería de recibo el argumento del demandante, pues de acogerse la interpretación normativa exegética que este plantea, se llegaría a la conclusión absurda según la cual, por haberse expedido la Ley 35 de 1993 por fuera del término señalado en el artículo 49 transitorio de la Constitución Nacional, el país nunca podría tener Ley Marco que desarrollara el literal d) del artículo 150-19 Superior, como tampoco modificaciones de la misma.

El apoderado del Banco de la República desvirtúa el cargo contra el Decreto 663 de 1993 que aduce que fue dictado con base en facultades extraordinarias y que ellas no pueden emplearse para regular la actividad financiera, por expresa prohibición del artículo 150-10 superior. A ese fin, recalca que dicho estatuto no es más que la recopilación de normas financieras que no modifican ni podrían modificar la Ley Marco, o sea la Ley 35 de 1993, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en sus Sentencias C-252/94 y C-397/95.

Finalmente en cuanto toca con la Ley 510 de 1999, acusada por el demandante por no establecer pautas generales para desarrollar la actividad financiera, el interviniente observa que esta es de carácter mixto, pues contiene disposiciones propias de una Ley Marco y disposiciones propias de la Ley ordinaria.

Por otra parte, el apoderado del Banco de la República observa que resultaría contrario a la Constitución y a los principios democráticos que gobiernan el Estado Social de Derecho, privar al Congreso de la capacidad de modificar una Ley Marco, con el argumento de que ésta debió haberse tramitado exclusivamente en la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de la Carta de 1991.

En su opinión, la atribución del Congreso prevista en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, para expedir normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para regular la actividad financiera y bursátil, es una facultad permanente que no puede verse cercenada con un criterio temporal. De ahí que, en su concepto, ese argumento no pueda ser de recibo para declarar inconstitucionales las disposiciones de la Ley 510 de 199 que modifican normas de la Ley Marco No. 35 de 1993.

De otra parte, considera que en relación con las normas que tienen carácter de Ley ordinaria y que resultan modificadas con la Ley 510 de 1999, cabe el mismo comentario, si bien, referido a la cláusula general de competencia del Congreso. En efecto, señala que la capacidad de hacer las Leyes que es propia de ese órgano, comprende la posibilidad de hacer las Leyes nuevas o de modificar las ya existentes. De ahí que concluya que no hay razón para declarar contrarias a la Constitución estas disposiciones y, menos, por las razones alegadas en la demanda.

5. Intervención de la Superintendencia de Valores

La ciudadana Yesmith Mercedes Flechas Gamba, actuando en representación de la Superintendencia de Valores, intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

La interviniente considera improcedente la acusación que el demandante formula contra la Ley 35 de 1993 por haber sido expedida en forma extemporánea, rebasando los límites temporales establecidos en el artículo 49 transitorio constitucional, pues por tratarse de un vicio de forma, en su opinión ha operado la caducidad, de acuerdo al artículo 242 de la C.N., teniendo en cuenta que la Ley 35 es del año 1993 y que la demanda de inconstitucionalidad fue presentada en el año de 1999.

De igual modo, la interviniente considera que la acusación que se encamina a atacar el Decreto 663 de 1993 y que se basa en que, supuestamente, el Congreso dió facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir normas generales sobre la regulación de la actividad financiera, es infundada si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre su naturaleza jurídica con efectos de cosa juzgada constitucional.

Finalmente, en cuanto hace a la acusación contra la Ley 510 de 1999, por no ser una Ley Marco sobre el sector financiero, sino una norma de carácter ordinario que modificó algunas disposiciones del Decreto 663 de 1993 que, según el demandante, tampoco reúne los requisitos establecidos en el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política, la interviniente expresa que toda Ley Marco es un tipo de Ley ordinaria y que el Congreso, en cualquier tiempo, puede ejercer el poder normativo que le compete según lo consagrado en el artículo superior en referencia.

6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por intermedio del abogado Carlos Esteban Jaramillo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas.

A juicio del interviniente, no le asiste razón al demandante al cuestionar la Ley 35 de 1993 por haberse expedido por fuera del término previsto en el artículo 49 transitorio de la Constitución Política ya que, ese argumento desconoce no sólo el dinamismo de la materia financiera, cambiaria y aseguradora en un país como el nuestro, donde diariamente debe legislarse sobre estos tópicos sino que, además, impediría legislar cuando las necesidades del sector, en aras de la protección de los usuarios del sistema, así lo determinen.

De otra parte, el interviniente responde la acusación contra el Decreto 663 de 1993 que se fundamenta en que el Congreso no podía facultar al Presidente para dictar normas generales sobre la actividad financiera pues lo prohíbe el artículo 150-10 C.P., señalando que a través del precepto acusado no se dictaron normas generales sobre el sector financiero, sino que se compilaron las normas existentes sobre esa materia, aspecto que fue debatido ya por la Corte Constitucional y declarado conforme a la Carta Política, en la Sentencia C-252/94.

A juicio del interviniente, la acusación dirigida contra la Ley 510 de 1999 que el demandante basa en que esta no trazó pautas generales sobre la actividad financiera, al tener naturaleza de Ley ordinaria, carece también de fundamento pues, anota, la Constitución no prohíbe que pueda haber Leyes de carácter mixto, esto es, que contengan disposiciones de carácter marco y disposiciones de carácter ordinario.

En concepto de este interviniente, la demanda no integra las proposiciones jurídicas completas por cuanto el demandante cuestiona algunos artículos de la Ley 35 de 1993, del

Decreto 663 y de la Ley 510 de 1999 sin precisar los cargos de violación constitucional que a ellos endilga.

Por otro lado, considera el ciudadano interventor que la acción de inconstitucionalidad contra la Ley 35 de 1993 por vicios de forma ya caducó, y que la demanda fué presentada por fuera del término previsto en el artículo 242 de la Carta Política.

Finalmente, precisa que el Decreto 663 de 1993 no es la Ley Marco que trace las políticas sobre la actividad financiera, sino que su naturaleza jurídica debe entenderse simplemente como una compilación normativa del sector financiero.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la debida oportunidad constitucional y legal, el Jefe del Ministerio Público rindió el concepto de su competencia, en el cual solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles los preceptos acusados, en cuanto a las acusaciones generales que contra ellos se formulan.

En concepto del Procurador General de la Nación, la evaluación debe contraerse a las acusaciones generales hechas por el demandante en su libelo, comoquiera que no cuestiona, en particular, ninguno de los artículos que dice acusar y que pertenecen a la Ley 35 de 1993, al Decreto 663 de 1993 y a la Ley 510 de 1999.

Para el Ministerio Público el cargo formulado contra la Ley 35 de 1993 carece de fundamento, conclusión a la cual arriba desde tres planteamientos alternativos:

De acuerdo a la 1ª. Hipótesis, la Ley se tramitó de conformidad con el artículo transitorio 49, por cuanto el Gobierno presentó el proyecto de Ley radicado bajo el número 075 Senado, de 1992, dentro de la primera legislatura siguiente a la expedición de la Constitución de 1991, la cual venció el 26 de junio de 1992. El Congreso no le dio trámite, lo cual obligó al Gobierno a presentarlo nuevamente, el 5 de agosto de 1992, proyecto radicado bajo el número 101 Senado, el cual fue tramitado por el Congreso dentro del plazo establecido por la norma superior transitoria, dando lugar a la expedición de la Ley 35 del 5 de enero de 1993. En esta hipótesis, lo importante es que el Gobierno presentó dentro del plazo un primer proyecto y que el proyecto no fue tramitado en tiempo por el Congreso, no generando ninguna

consecuencia el que nuevamente haya debido presentarlo a estudio del Congreso.

En la 2ª. Hipótesis, el escenario es idéntico al expuesto en la hipótesis anterior, pero, en esta hipótesis se acepta que se presentó un vicio de forma en el procedimiento, el cual, queda saneado al cumplirse el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, al tenor del artículo 242 Superior, es decir, un año desde la expedición de la norma. La fecha de presentación del proyecto por parte del Gobierno, no viciaría sustancialmente la Ley, por cuanto el Ejecutivo tiene en todo tiempo la iniciativa legislativa en esta materia.

El Procurador sostiene que de aceptarse la tesis de que el legislador era incompetente para expedir la Ley Marco sobre la actividad financiera habría además que aceptar que fuera del trámite extraordinario el Congreso habría perdido de manera definitiva esta función, lo que, en su opinión es absurdo pues ocasionaría un vacío absoluto de competencia, ya que ni el Ejecutivo ni el Legislativo podrían expedir las normas sobre la materia.

De otra parte, el Procurador controvierte la acusación contra el Decreto 663 de 1993 que se fundamenta en la presunta vulneración del artículo 150-10 C.P., al supuestamente haberse otorgado facultades para expedir la Ley Marco sobre la actividad financiera, haciendo ver que en virtud de ese Decreto se compilaron las normas existentes sobre la actividad financiera; reitera que no se expidió ninguna norma nueva sobre la materia, aspecto sobre el cual ya se pronunció la Corte Constitucional en las Sentencias C-248/94 y C-397/95, por lo cual pide estarse a lo resuelto en dichas sentencias.

Finalmente, desestima el cargo contra la Ley 510 de 1999 que afirma que por no existir Ley Marco sobre la actividad financiera esta Ley no podía regular estas materias, ni modificar normas anteriores. A ese fin, el Procurador recuerda que la Ley 35 de 1993 es de carácter general o marco y que la jurisprudencia ha aceptado que si bien una Ley Marco debe contener normas generales, no existe prohibición alguna para que incluya normas de carácter concreto, siempre y cuando, no invada la órbita de competencia del Ejecutivo en la respectiva materia. De ahí que, en su concepto, si el Legislador está facultado para modificar a través de Leyes ordinarias, normas que por su naturaleza pertenecen a una Ley Marco, con mayor razón, puede modificar, o derogar, aquellos preceptos que por su naturaleza, podrían estar regulados en Leyes ordinarias.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia.

Como lo tienen definido en su jurisprudencia¹, esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso, dado que se encamina a cuestionar la regulación normativa contenida en la Ley 35 de 1993 y algunos artículos de del Decreto 663 de 1993, así como de la Ley 510 de 1999.

1. El problema jurídico planteado y la inhibición en relación con los artículos demandados de la Ley 35 de 1993, del Decreto 663 de 1993 y de la Ley 510 de 1999, por ineptitud sustantiva de la demanda dada la ausencia de concepto de violación.

El demandante sostiene que se produce una inconstitucionalidad en cadena que se origina en la Ley 35 de 1993 la que, según afirma, sería inconstitucional por haberse expedido por fuera del término legal señalado en el artículo 49 transitorio de la Constitución Política; esa inconstitucionalidad, produciría la consiguiente inconstitucionalidad del Decreto 663 de 1993 que al no ser un Decreto Reglamentario de la Ley Marco en materia financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo e inversión de dineros captados del público, ocasionaría la transgresión de los artículos 3º., 113, 150 numerales 10 y 19 literal d), 189 numerales 11, 24 y 25, y 335 de la Constitución Política; y, finalmente, las dos anteriores acarrearían la inconstitucionalidad de Ley 510 de 1999 por violar el artículo 150 numeral 19 literal d), de la Constitución Política.

Por otra parte, observa la Corporación que el demandante no formula cargos específicos contra los artículos que dice demandar de la Ley 35 de 1993, pues las razones de su tacha se contraen a señalar que el proyecto que, a la postre, se convirtió en la mencionada Ley, se presentó por el Gobierno en forma extemporánea, esto es, por fuera del término previsto en el artículo 49 Transitorio de la Carta Política, lo cual pretende fundamentar en apartes de la Sentencia C-700 de 1999.

La misma situación se presenta en relación con las disposiciones del Decreto 663 de 1993 que el demandante acusa de violatorias de la Constitución, pues su cargo se predica más

bien de todo el Decreto 663 de 1993, ya que en esencia, afirma su inconstitucionalidad por haberse expedido, según su afirmación, sin que existiera Ley Marco preexistente en las materias financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo e inversión de dineros captados del público, lo que también pretende sustentar en algunas de las consideraciones consignadas en la Sentencia C-700 del 17 de septiembre de 1999, que a esos efectos, transcribe. Es, pues, claro, que este cargo es también general.

Análoga observación cabe formular, acerca del cargo de violación constitucional que el accionante predica de la Ley 510 de 1999, consistente en que no es una Ley Marco que dicte las normas generales y señale los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, como lo requiere el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia, sino que modifica, adiciona o deroga normas del Decreto Extraordinario 663 de 1993.

En esas condiciones, como el demandante no formula cargos individualmente contra las distintas normas que dice acusar, no puede la Corte pronunciarse acerca de si cada una de ellas se ajusta o no a la Constitución pues, para ello se habría requerido, conforme al artículo 2º., numeral 3º., del Decreto 2067 de 1991 que la demanda hubiese expuesto respecto de cada una ellas "las razones por las cuales dichos textos se estiman violados."

En consecuencia, a causa de la ineptitud de la demanda por ausencia de cargos específicos, la Corporación se abstendrá de emitir pronunciamiento en relación con el contenido material de los artículos los artículos 1, 2, 8, 9, 10 (parcial), 11 (parcial), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25 (parcial), 26, 27(parcial), 28, 31, 32, 33, 35(parcial), 37(parcial), 38, 39 y 40 (parcial) de la Ley 35 de 1993; los artículos 1, 2 num. 2 y 3, inc. Penúltimo, parágrafo, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12 lit. a), b), c), e), f), g), h), i), j), k), l) , m), n), 13, 14, 15, 16, 17, 24 lit. a), b), c), d), e), f), g), h), i), 25, 29, 30, 31, 32, 34, 35 (parcial), 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 num. 1 lit. a), b), c), d), e), f), g), par. 1, par. 2, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67(parcial), 68, 69, 70, 71, 72, 73, num. 1, 2, 3, 5, 6, 7, par, 74, 75, 76 num. 2 lit. a), b), c), 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 num. 2 y 3, 84 num 1 y 3, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95 num. 2, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 118, 119 num. 1, 2 y 3, lit. a), c), par. Num 4, 120, 121 num. 1, 2 lit a), b), parágrafo, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 141, 142, 146,

147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166(parcial), 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192 num. 1 y 2 lit. a), b), c), d) num. 3 lit a) b), num. 4, 193, 194 num 1 lit c), numerales 3, 4, 5, 195 num. 1 inc. 1, num, 2 lit a) b), c) d), num. 3, 4, 196, 197, 198, 199 num. 1 lit. a) d), num. 3 y 4 lit. a) b), c) par. Num 5, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211 num. 1 y 2, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 num. 1, 228, 229, 230, 231, 232, 240. 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262(parcial), 263, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273(parcial), 274, 275, 276, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288(parcial), 289(parcial), 290, 292, 293, 294, 295(parcial), 296, 297(parcial), 298 (parcial), 299, 301 num. 1 lit. a) b) c), num. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 302, 303(parcial), 304(parcial), 305, 306 (parcial), 307, 311(parcial), 312, 313(parcial), 314, 315, 316 num. 1 y 2, lit. a) b) c) d) y e), 318, 319, 320 num. 1 lit. a) b) c) f) g) h) i) j) num. 2, 3, 4, y 5, 321, 322 num. 1 y 2, 323, 324, 330, 331, 335(parcial), 336 num. 10, y 338 del Decreto 663 de 1993 – Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- y los artículos 1 a 42, 44, 45, 46, 62, 63, 78, 105, 106, 116, 119 y 123 -parcial- de la Ley 510 de 1999.

En vista de lo anteriormente expuesto, la Corporación contraerá su análisis a los cargos globalmente formulados por el accionante en contra de la Ley 35 de 1993, el Decreto 663 de 1993 y la Ley 510 de 1999.

1. Los cargos contra la Ley 35 de 1993

Juzga la Corte necesario comenzar por puntualizar que el actor incurre en grave yerro cuando, en aras de la prosperidad de su argumento acusatorio descontextualiza las consideraciones que en la Sentencia C-700 de 1999 esta Corporación consignó pues, haciendo caso omiso de lo que en ella expresamente se señaló, pretende hacerlas extensivas a la totalidad del contenido normativo plasmado en la Ley 35 de 1993 con grave distorsión de su verdadero significado y alcance, sin que, por lo demás, exponga ni la más sencilla argumentación.

El análisis que la Corte efectuó en la Sentencia C-700 de 1999 acerca de la Ley 35 de 1993 se circunscribió a la materia relativa a la financiación de vivienda a largo plazo, pues esta era

la única concernida en las normas acusadas que en esa ocasión fueron materia de demanda ciudadana.

Infiérese de lo dicho, que por obvias razones lógicas, sólo de ésta materia son predicables las consideraciones que condujeron a esta Corte a declarar inexequibles las disposiciones del Decreto 663 de 1993, al no existir Ley Marco en la que el Congreso hubiese señalado los criterios y objetivos generales para la financiación de vivienda a largo plazo, conclusión a la que arribó luego de establecer que dicha normatividad no fué expedida al amparo del artículo 49 Transitorio de la Carta durante el régimen de transición, y que en la Ley 35 de 1993 tampoco se previeron las reglas generales sobre financiación de vivienda a largo plazo, lo que, en otros términos significó que en materia de financiación de vivienda a largo plazo, de hecho no existía Ley Marco dada

“... la carencia de la normatividad general, que fijara pautas, criterios y objetivos en materia de financiación de vivienda a largo plazo, pues ella, con el carácter especial exigido por el artículo 51 de la Constitución, está ausente en la Ley 35 de 1993.

...”

Por otra parte, los antecedentes legislativos sobre los proyectos en esta materia, permiten establecer que:

- La expedición de la normatividad que regula las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, no se fundamentó en el régimen de transición constitucional previsto en forma temporal en el artículo transitorio 49, concordante con el 4º. C.P.

- Dicha normatividad se expidió con fundamento en el régimen ordinario de repartición de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo que en materia de las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, previó el Constituyente en los artículos 150 numeral 19, literal d), en concordancia con el artículo 157 C.P., que corresponde a la técnica legislativa de las Leyes Marco, y se plasmó en el proyecto que culminó con la expedición de la Ley 35 de 1993.

El citado proyecto tuvo el siguiente trámite:

DEBATE

CORPORACION

DECISION

FECHA

PRIMERO

CAMARA

APROBADO

1992/12/09

PRIMERO

SENADO

APROBADO

1992/10/21

SEGUNDO

CAMARA

APROBADO

/ /

SEGUNDO

SENADO

APROBADO

1992/11/04

AÑO

GACETA

PAGINA (S)

CORPORACION

INFORMACION

1992

25

SENADO

PUBLICACION PROYECTO

1992

109

17-23

SENADO

PONENCIA COMISION

1992

138

1-8

SENADO

PONENCIA PLENARIA

1992

184

1-4

CAMARA

PONENCIA COMISION

1992

208

7-11

CAMARA

PONENCIA PLENARIA

NORMA

NUMERO

FECHA

FECHA

35

1993/01/05

40710

1993/01/07

Es también del caso advertir que el demandante pretende distorsionar el análisis que en la Sentencia C-700 de 1999 se hizo acerca de las opciones de expedición de la Ley Marco para las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo,

aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, de acuerdo a los dos regímenes que la Constitución previó, a saber el de transición contemplado en los artículos 49 y 50 transitorios; y, el ordinario previsto en el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta.

Cierto es que en la Sentencia C-700 de 1999 se sostuvo que:

“ ...

Es importante anotar que la primera legislatura después de la expedición de la Constitución de 1991, según lo dispuesto en el artículo transitorio 4 *Ibíd*em, comprendía los períodos del 1 al 20 de diciembre de ese mismo año, y del 14 de enero al 26 de junio de 1992.

“El Gobierno presentó el proyecto de Ley Marco -hoy Ley 35 de 1993-, el día 5 de agosto de 1992, tal como consta en certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes. Lo anterior quiere decir que el Gobierno sobrepasó el término establecido en el artículo 49 transitorio...”

Empero, debe repararse en que en los párrafos que anteceden al que cita en forma aislada el demandante, la Corte precisó en forma concluyente que las normas que radicaron en el Ejecutivo y el Legislativo competencias de regulación normativa con miras a facilitar la transición, en modo alguno excluyen o se superponen a las competencias ordinarias, por lo que es claro que el Congreso conserva siempre su atribución exclusiva de dictar las normas marco en las referidas materias.

En efecto, al introducir el análisis sobre este aspecto, la Corporación expuso las siguientes consideraciones:

“ ...

No puede perderse de vista que el Constituyente previó la transición que se generaba a partir de las mutaciones que introducía y consagró, con carácter temporal, una obligación en cabeza del Gobierno.

El artículo 49 transitorio de la Constitución dispuso:

“Artículo transitorio 49. En la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Gobierno presentará al Congreso los proyectos de ley de que tratan los artículos 150, numeral 19, literal d), 189, numeral 24, y 335, relacionados con las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, este último no los expide, el Presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos, mediante decretos con fuerza de ley”.

El artículo 50 transitorio *Ibídem* señaló:

“Artículo transitorio 50. Mientras se dictan las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, el Presidente de la República ejercerá, como atribución constitucional propia, la intervención en estas actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público”.

Quiso, pues, el Constituyente que se dictara la “ley marco”, que se trazaran en normas aprobadas por el Congreso las pautas, directrices, objetivos y criterios referentes a las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

En otras palabras, en lo que concierne a este proceso, era la voluntad del Constituyente la de que todo lo relativo al sistema UPAC se incorporara en leyes de la naturaleza mencionada y que, después, ellas fueran desarrolladas por el Gobierno dentro de las limitaciones y restricciones que ya anotó la Corte.

No obstante, lo que se hizo no obedeció al aludido mandato, y las reglas pertinentes, contra el querer de la Constitución, están consagradas en un decreto con fuerza de ley dictado por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias, expresamente prohibidas en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política.

La norma no consagró una sugerencia ni una facultad en cabeza del Ejecutivo, sino que, con carácter imperativo, le impuso un deber y le fijó un plazo.

Debe observarse que, a la manera como lo contempla el artículo 341 de la Constitución en lo relativo al Plan General de Inversiones Públicas, el transitorio en comento estipuló, temporalmente -esto es, durante la transición constitucional-, una forma de legislación extraordinaria: si en cierto plazo el Congreso no expedía el estatuto que se le confiaba, la potestad, para ese caso, por una sola vez, correspondía al Presidente de la República, quien quedaba autorizado para poner en vigencia las normas mediante decretos con fuerza material legislativa.

Claro está, después de superada la etapa de transición entre una y otra Carta Política, el Congreso conserva siempre su atribución exclusiva de dictar las normas marco en las referidas materias, sin que le sea posible transferirla al Ejecutivo y sin que la figura transitoria que le permitía al Presidente sustituir al Congreso pueda volver a considerarse válida. (Enfasis fuera de texto)

Ahora bien, la competencia subsidiaria y también temporal del Presidente de la República contemplada en el artículo transitorio 50 de la Constitución ha desaparecido con la expedición de la Ley 35 de 1993 y con mayor razón si se considera que el Congreso ha dictado nuevas normas mediante la Ley 510 de 1999.

De igual modo, precisó las razones de su análisis así:

Pero, volviendo al momento de transición constitucional, que aquí es menester examinar para saber en qué contexto normativo se expidió el Decreto 663 de 1993, debe verificarse lo siguiente, que es demostrativo de que, para entonces, la voluntad del Constituyente en el sentido de que el Congreso expidiera la normatividad marco en materia financiera, no fue realizada, al menos en lo que respecta a la financiación de vivienda a largo plazo:

En el asunto objeto de estudio, el Gobierno Nacional tenía un término: el de la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de la Constitución, es decir, la que, habiendo principiado el 1 de diciembre de 1991, culminaba el 26 de junio de 1992 (artículo transitorio 4 C.P.).

Según el precepto, a partir del 20 de julio de 1992, el régimen de sesiones del Congreso sería el previsto en las normas permanentes (art. 138 C.P.).

Dentro del lapso indicado por la norma transitoria (que vencía, según lo dicho, el 26 de junio de 1992), el Ejecutivo debía presentar los proyectos de “ley marco” relacionados con las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra referente al manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, como lo son los que permiten el funcionamiento del sistema UPAC o, en general, los atinentes a financiación de vivienda a largo plazo.

También el Congreso de la República tenía un término: si al finalizar las dos legislaturas ordinarias siguientes (1992-1993 y 1993-1994) no expedía las correspondientes leyes, el Presidente de la República pondría en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

Según certificación del Secretario General del Senado de la República, durante la primera legislatura a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 el Gobierno no presentó proyecto de ley marco sobre la regulación de la actividad financiera o aquella relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Por su parte, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó que el Ministro de Hacienda y Crédito Público de la época presentó el 5 de agosto de 1992, “dentro de la legislatura siguiente a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991” (lo cual, como se ha visto, no es exacto), el proyecto de ley número 101/92 Senado-145/92 Cámara, “Por el cual se dictan las normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a aprovechamiento de los recursos captados del público financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora”, hoy Ley 35 del 5 de enero de 1993. No obstante, analizado el contenido normativo del Estatuto en mención, no encuentra la Corte ninguna pauta general por medio de la cual se haya pretendido regular el asunto del sistema UPAC ni lo referente a la financiación de vivienda a largo plazo. Normas de ese carácter son

indispensables no solamente en razón de lo que se viene exponiendo sino a la luz del artículo 51 de la Constitución.

Por lo demás, en la Sentencia C-700/99 lo que se afirmó es que la Ley Marco en las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público no fué expedida en el período de transición constitucional, dentro de los términos previstos en el artículo 49 Transitorio, ni por el Presidente de la República al amparo de las competencias transitorias que le fueron dadas por los artículos 48 y 49 de la misma.

De ello no se deduce que la Corte haya insinuado la inconstitucionalidad de la Ley 35 de 1993 como pretende darlo a entender el demandante, quien olvida que, por lo demás, en Sentencia C-211 de 1994 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz) la Corporación había señalado que esta es la Ley Marco que regula las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público y que la misma fué expedida por el Congreso con fundamento en el régimen ordinario de repartición de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo que para la expedición de las Leyes Marco, previó la Carta en el artículo 150, numeral 19 literal d) conforme al cual le corresponde al Congreso:

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

...

d) Regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.”

...”

Ciertamente, la Corporación en Sentencia C-211 de 1994 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), definió la naturaleza jurídica de la Ley 35 de 1993, en los siguientes términos:

“La ley 35 de 1993 que se intitula “Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo a

aprovechamiento de los recursos captados del público financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora”, fue dictada por el Congreso Nacional en ejercicio de las atribuciones contenidas en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta y, en consecuencia, pertenece a la categoría de las denominadas leyes marco o cuadro.

...”

Pese a que las anteriores razones son, de por sí suficientes, para evidenciar que el argumento del actor es falaz, por lo demás, juzga la Corte necesario que si en gracia de discusión, se admitiese que el punto podría ofrecer alguna duda, ella quedaría del todo despejada por la falta de lógica y de congruencia que subyace en la interpretación del demandante según la cual la Ley Marco que regulara las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, únicamente podía ser expedida con base en las previsiones del régimen constitucional transitorio que la Carta de 1991 consagró en los artículos 48 y 49, o sea, dentro de la primera legislatura siguiente a la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Dicha tesis resulta a todas luces equivocada, pues desconoce la finalidad que inspiró la expedición de un régimen de transición constitucional, para asegurar la oportuna conformación de la regulación para las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, dado al nuevo esquema de repartición de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo que adoptó la Carta Política de 1991.

Además, subvierte el orden constitucional ordinario al conferirle vocación de permanencia a soluciones previstas con carácter transitorio y al pretender que ellas sustituyan, prevalezcan y desplacen las competencias que, con carácter permanente, esta confiere a los órganos del poder de modo que la actividad legislativa se desarrolle en consonancia con el régimen constitucional ordinario.

De ahí que no pueda sostenerse que las normas constitucionales transitorias privaban al Congreso y al Ejecutivo de la posibilidad de expedir la Ley Marco que regulara las actividades

bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, con fundamento en el régimen ordinario previsto en el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Carta Política.

Contraría el más elemental dictado del raciocinio jurídico que las competencias de legislación ordinaria que el régimen constitucional ordinario confiere a los Poderes Públicos constituidos, se vean sustituidas y enervadas en forma permanente, por las de carácter temporal previstas en las disposiciones constitucionales transitorias cuando el objeto de estas es regir provisoriamente durante el período de transición, precisamente, mientras se cumple el proceso de implementación de los cambios que acerca de los esquemas de repartición de competencias entre el ejecutivo y el legislativo o, sobre los requisitos y condiciones para la formación de la ley, ha dispuesto la nueva Constitución. De ahí su carácter subsidiario y temporal.

3. Los cargos contra el Decreto 663 de 1993

Señala el actor que al expedirse el Decreto 663 de 1993 no existía Ley Marco preexistente en las materias financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo e inversión de dineros captados del público, y trae a colación apartes de la Sentencia de la Corte Constitucional C-700 del 17 de septiembre de 1999.

Ya se hizo la salvedad en el acápite precedente, que no es cierto que en la Sentencia C-700 de 1999 la Corte hubiese establecido la inexistencia de Ley Marco preexistente respecto de las materias financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo e inversión de dineros captados del público.

Como quedó expuesto, y nuevamente se reitera, la providencia en cita únicamente determinó la ausencia de Ley Marco respecto de la financiación de vivienda a largo plazo, única materia específica que, en dicha ocasión, fue objeto de su examen.

Por el contrario, en la Sentencia C-700 de 1999 la Corte dejó claramente establecido que la Ley 35 de 1993 es la Ley Marco que si bien no reguló la materia relativa a la financiación de vivienda a largo plazo, sí trazó las pautas y objetivos generales en materia financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo e inversión de recursos captados del público.

Ahora bien, como quedó también expuesto en la Consideración precedente, no hay duda que la Ley 35 de 1993 se expidió el 5 de enero de 1993 y se promulgó en el Diario Oficial No. 40710 del 7 de enero de 1993, o sea, con anterioridad al Decreto 663 de 1993, que fue expedido el 2 de abril de 1993 y promulgado en el Diario Oficial No. 40820 del 5 de abril del mismo año.

No hay, pues, ninguna razón constitucional que conduzca a esta Corte a darle validez al argumento del demandante quien parece cuestionar la validez del Decreto 663 de 1993 por ser un Decreto Extraordinario y no el desarrollo administrativo de una Ley Marco.

Como in extenso esta Corte lo ha dicho en su jurisprudencia, el Decreto 663 de 1993 fué expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, y que fueron declaradas exequibles en Sentencia C-252 de 1994.

Ciertamente, según se señaló en Sentencia C-252 de 1994 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell) y, más recientemente, se reiteró en la Sentencia C-429 del 2000 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), no hay duda que las facultades que le fueron conferidas al Ejecutivo mediante la primera parte del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, le habilitaban plenamente para:

“... incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas en la Ley 35 de 1993 y hacer en dicho estatuto los ajustes correspondientes en lo atinente a “las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran...”

Por consiguiente, carece también de fundamento el cargo según el cual el Presidente de la República habría invadido la órbita propia del Congreso y, en consecuencia, violado los artículos 3º., 113, 150 numerales 10 y 19, literal d) y 189, numerales 11, 24 y 25 así como el 335 de la Constitución Política, pues se reitera, el decreto en cuestión mal podría encontrar en las normas que se dicen violadas su fuente de validez formal y material, cuando su fundamento de validez constitucional radicó en el numeral 10º. del artículo 150 de la Carta Política.

Concuerda en este punto la Corte con los apoderados de la ASOBANCARIA y de SUPERBANCARIA en considerar que si el demandante afirma la inconstitucionalidad de este

Decreto, es porque considera que la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 35 de 1993 acarrearía inexorablemente la inconstitucionalidad del Decreto 663 de 1993.

Ahora bien, bajo ese mismo razonamiento, habiendo concluido la Corte que el cargo planteado contra la Ley 35 de 1993 es infundado, de consiguiente, resulta también sin asidero la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto 663 de 1993 que de la primera pretendió deducir el actor.

Así se declarará.

4. Los cargos contra la Ley 510 de 1999.

Señala el demandante que la Ley 510 de 1999 es inconstitucional por violar el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política, con lo cual da a entender que las modificaciones al régimen normativo para las actividades bursátil, financiera y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público sólo puede hacerse mediante Ley Marco.

A juicio de la Corte, este cargo es infundado toda vez que, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa que la Carta Política consagra en favor del Congreso de la República, el órgano legislativo goza de plena habilitación constitucional para modificar las Leyes y los Decretos-Leyes que el ejecutivo haya expedido en desarrollo de facultades extraordinarias; por ende, para modificar la ley 35 de 1993 y el Decreto 663 de 1993, como, en efecto lo hizo al expedir la Ley 510 de 1999, publicada en el Diario Oficial No. 43654 del 4 de agosto de 1999, mediante la cual “se expiden disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.”

Así lo definió la Corporación, entre otras, en la Sentencia C-510 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se lee:

No sólo con el objetivo de recuperar la plena iniciativa legislativa en materias que la misma se ha reservado al Gobierno, el artículo 150-10 dispone que “El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias”. La función de modificar los decretos leyes se ha asignado

al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo...

La interpretación que en esta ocasión la Corte prohija se inspira en la naturaleza de la concesión de facultades extraordinarias y en el propósito explícito del Constituyente de robustecer el papel del Congreso, lo que conduce lógicamente a apreciar de manera restrictiva el ejercicio de la función legislativa cuando se realiza por órgano distinto a éste y en virtud del otorgamiento de precisas facultades. Por contraste, para retornar al curso ordinario, ejercidas las facultades extraordinarias, la modificación de los decretos leyes es una función asignada al Congreso.

...”

Añádese a lo anterior que el inciso 1º. del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 expresamente previó la modificación, mediante Ley, de las normas expedidas con anterioridad mediante reglamentos autónomos, al disponer que:

“Las normas vigentes sobre regulación del sector financiero expedidas por el Gobierno Nacional a través de reglamentos constitucionales autónomos con anterioridad a la vigencia de esta Ley y que se refieran a aspectos que no se encuentren dentro de las funciones de regulación aquí previstas sólo podrán ser modificadas por la Ley en el futuro”.

De otra parte, es necesario puntualizar que al examinar la Ley 510 de 1999, se precisa diferenciar las normas de distinto tipo que contiene, así como la atribución que en cada caso ejerce el Congreso pues, como bien lo señalan los intervinientes en nombre del Banco de la República y de la Asobancaria, una es la competencia prevista en el numeral 8º. del artículo 150 de la Carta Política, en cuya virtud el Congreso de la República debe “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia... “ “sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”, conforme al artículo 189-24 ibídem.

Y, otra bien diferente, es la competencia contemplada en el literal d) del numeral 19 del mismo artículo 150 de la Constitución Política, en cuya virtud corresponde al Congreso de la República “Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los

cuales debe sujetarse el Gobierno para .. regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.”

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha reconocido en anteriores oportunidades, que al Congreso le está permitido tramitar de igual forma las Leyes ordinarias y las Leyes marco o cuadro, hoy denominadas Leyes generales (art. 150, num. 19, C.P.), toda vez que el Constituyente estableció las mismas exigencias para su formación.

Así, en Sentencia C-133 de 1993 (H. M. Vladimiro Naranjo Mesa), a este respecto, La Corporación señaló:

“ ...

Vale la pena adentrarse en el tema de la actividad legislativa con el fin de poder determinar qué es lo que le está permitido hacer al Congreso en relación con la materia que nos ocupa.

Dispone el artículo 150 de la Carta que el Congreso es el encargado de hacer las leyes, potestad que la jurisprudencia y la doctrina denominan “cláusula general de competencia”, según la cual las Cámaras legislativas gozan de la capacidad necesaria y suficiente para dictar reglas de derecho en todos los campos y frente a todo tipo de situaciones. Sin embargo, ese proceso debe someterse, en los casos taxativamente señalados por el Estatuto Superior, a una serie de requisitos tales como los de quórum deliberatorio y decisorio, número de debates o iniciativa para presentar proyectos de ley. Significa lo anterior que a algunas leyes se les prescribe un trámite diferente al ordinario, toda vez que las materias de que tratan requieren de un mayor análisis y una más juiciosa ponderación de las implicaciones que tendría su promulgación. Tal es el caso, por ejemplo, de las leyes estatutarias (Art. 152 C.P.) y las leyes orgánicas (Art. 151 C.P.). Las primeras requieren la votación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse su aprobación, modificación o derogación en una sola legislatura; las segundas demandan, para su aprobación, la mayoría de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso de la República está facultado para promulgar, bajo el trámite general señalado en los artículos 145, 154, 157, 159, 160, 161 y 162 de la Carta, entre otros, todas aquellas leyes que no sean objeto de requisitos especiales. Significa esto que a los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes

cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales (art. 150, Num. 19 C.P.), toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación. Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad, no porque aquello no le esté prohibido, como erróneamente lo sostiene el señor Procurador General de la Nación, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido. (Énfasis fuera de texto)

...”

Por lo tanto, el que la Ley 510 de 1999 consigne normas propias de una Ley ordinaria y al tiempo contemple regulaciones normativas características de una Ley Marco, no genera un vicio de inconstitucionalidad, porque, como quedó visto, ello está constitucionalmente permitido.

Concluye, pues la Corte que, lejos de contrariar la Constitución Política, al expedir la Ley 510 de 1999 el Congreso de la República hizo uso de la atribución de “reformular las Leyes existentes” que constitucionalmente le corresponde en virtud de la cláusula general de competencia, al tenor de lo preceptuado por el numeral 1º. del artículo 150 de la Carta.

Así habrá de decidirse.

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

R E S U E L V E: Primero.- En cuanto a los cargos examinados, DECLARANSE EXEQUIBLES la Ley 35 de 1993; el Decreto 663 de 1993 y la Ley 510 de 1999.

Segundo.- Por ineptitud de la demanda a causa de la ausencia de concepto de violación, INHIBESE de fallar sobre los artículos 1, 2, 8, 9, 10 (parcial), 11 (parcial), 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25 (parcial), 26, 27 (parcial), 28, 31, 32, 33, 35 (parcial), 37 (parcial), 38, 39 y 40 (parcial) de la Ley 35 de 1993; los artículos 1, 2 num. 2 y 3, inc. Penúltimo, párrafo, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12 lit. a), b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), 13, 14, 15, 16, 17, 24 lit. a), b), c), d), e), f), g), h), i), 25, 29, 30, 31, 32, 34, 35 (parcial), 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 num. 1 lit. a), b), c), d), e), f), g), par. 1, par. 2, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 (parcial), 68, 69, 70, 71, 72, 73, num.

1, 2, 3, 5, 6, 7, par, 74, 75, 76 num. 2 lit. a), b), c), 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 num. 2 y 3, 84 num 1 y 3, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95 num. 2, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 118, 119 num. 1, 2 y 3, lit. a), c), par. Num 4, 120, 121 num. 1, 2 lit a), b), párrafo, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166(parcial), 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192 num. 1 y 2 lit. a), b), c), d) num. 3 lit a) b), num. 4, 193, 194 num 1 lit c), numerales 3, 4, 5, 195 num. 1 inc. 1, num, 2 lit a) b), c) d), num. 3, 4, 196, 197, 198, 199 num. 1 lit. a) d), num. 3 y 4 lit. a) b), c) par. Num 5, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211 num. 1 y 2, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 num. 1, 228, 229, 230, 231, 232, 240. 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262(parcial), 263, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273(parcial), 274, 275, 276, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288(parcial), 289(parcial), 290, 292, 293, 294, 295(parcial), 296, 297(parcial), 298 (parcial), 299, 301 num. 1 lit. a) b) c), num. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 302, 303(parcial), 304(parcial), 305, 306 (parcial), 307, 311(parcial), 312, 313(parcial), 314, 315, 316 num. 1 y 2, lit. a) b) c) d) y e), 318, 319, 320 num. 1 lit. a) b) c) f) g) h) i) j) num. 2, 3, 4, y 5, 321, 322 num. 1 y 2, 323, 324, 330, 331, 335(parcial), 336 num. 10, y 338 del Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- y los artículos 1 a 42, 44, 45, 46, 62, 63, 78, 105, 106, 116, 119 y 123 -parcial- de la Ley 510 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 En relación con la Ley 35 de 1993, consúltense las Sentencias C-211/94; C-252/94; C-267/94; C-560/94; C-496/98; C-675/98. En relación con el Decreto 663 de 1993, Veánse las Sentencias C-037/94; C-057/94; C-061/94; C-188/94; C-211/94; C-248/94; C-252/94; C-308/94; C-360/94; C-028/95; C-053/95; C-452/95; C-552/96; C-496/98; C-479/99; C-584/99;

C-700/99; C-747/99.