

Sentencia C-274/03

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación de conexidad y no directa

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Incidente de liquidación de perjuicios

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Ejercicio excepcional de funciones judiciales

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE SISTEMA FINANCIERO Y ASEGURADOR-Relación constitucional

Referencia: expediente D-4323

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 52, parcial, de la Ley 510 de 1999 "Por la cual se dictan 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."

Actor: Jorge Hernán Gil Echeverri

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., primero (1) de abril de dos mil tres (2003).

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.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Hernán Gil Echeverri presentó demanda contra el artículo 52, parcial, de la Ley 510 de 1999.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya lo demandado.

“Ley 510 de 1999

“Por la cual se dictan 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.”

Artículo 52.- El artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedará así :

Artículo 148. Procedimiento. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil.

Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva.

Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la falta de fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.

Las notificaciones personales que deban surtirse durante estos procesos, respecto de las entidades vigiladas se realizarán depositando copia de la petición junto con sus anexos, en el casillero asignado por la respectiva Superintendencia a cada una de ellas, si es del caso.

(...)”

### III. LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma demandada vulnera el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, por las razones que se resumen así:

En primer lugar, señala como hechos los siguientes : el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 está vigente; modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998; este artículo ha sido objeto de varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, no hay cosa juzgada, pues los cargos que ahora se aducen son diferentes a los estudiados por la Corporación.

Explica que el objetivo señalado en el preámbulo de la Ley 510 de 1999 regula tres campos : el sistema financiero y asegurador; el mercado público de valores; y, las Superintendencias Bancaria y de Valores. De allí que los incisos demandados del artículo 52 rompen el principio de unidad de materia dado que se refieren a asuntos diferentes a los consagrados en la exposición de motivos y en el preámbulo de la Ley 510 de 1999. Esta Ley constituye, entonces, un estatuto específico en materia financiera y de valores que no guarda conexidad alguna con la Ley 446 de 1998. Sobre la unidad de materia, la Corte Constitucional se ha expresado en las sentencias C-390 de 1996, C-579 de 2001, C-992 de 2001 y C-1144 de

2001, en el sentido de que para que exista la misma, los textos normativos deben guardar relación de conexidad con la materia de la Ley.

La Ley 446 de 1998, conocida como el Estatuto de la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, dentro de los mecanismos alternativos de solución de conflictos regula el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de las Superintendencias (Parte IV, Título I). Contiene normas de carácter general y específicas. Es decir, esta Parte IV del Título I está diseñada para cualquier tipo de Superintendencias, su contenido es de carácter general, no se limita sólo a las Superintendencias Bancaria y de Valores, y se aplica a las Superintendencias de Sociedades, Industria y Comercio, de Servicios Públicos, etc.

Agrega el demandante que “la materia de la Ley 446 está determinada por la descongestión de los despachos judiciales. Por su parte, la Ley 510 desarrolla la normatividad prevista en el art. 150, numeral 19 literal d) de la Constitución y se refiere exclusivamente a las actividades financieras, aseguradora, bursátil o cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público en general (Corte Constitucional C-501 de mayo 15 de 2001).”

Por esta razón, la disposición en lo acusado podía modificar válidamente la Ley 446 si hubiese limitado su alcance sólo a las Superintendencias Bancaria y de Valores, pero no podía hacerlo, porque el artículo 148 de la Ley en mención es de carácter general y comprende toda clase de Superintendencias.

De allí que considera que la Corte podría declarar la constitucionalidad condicionada de los incisos primero y segundo del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, en el entendido de que corresponde sólo a estas dos clases de Superintendencias.

Concluye el demandante el escrito de demanda así : “En resumidas, el art. 148 de la Ley 446 de 1998, consagró un Régimen General de Procedimiento para todo tipo de Superintendencias que ejerzan funciones jurisdiccionales. La misma Ley 466, en capítulos especiales y por separado, también reguló las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia Bancaria y de Valores. De manera que para conservar el principio de la unidad de materia, la Ley 510 podía modificar los títulos correspondientes a las Superintendencias de Valores y Bancaria, pero no al título general, del cual forma parte el art. 148 porque por esta vía rompe el principio constitucional de la unidad de materia.” (fl. 9)

#### IV. INTERVENCIÓN.

En este proceso intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del precepto acusado.

Afirma que la Corte Constitucional en la sentencia C-501 de 2001 se pronunció en forma clara y contundente sobre el artículo acusado y la unidad de materia. Para ello transcribe apartes de esta sentencia.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto No. 3109, de fecha 13 de diciembre de 2002, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del precepto parcialmente acusado.

En primer lugar, considera que si bien en la sentencia C-501 de 2001, la Corte se pronunció sobre la unidad de materia respecto del artículo 52 acusado, en la parte resolutive no se reflejó el análisis por lo que no se puede hablar de la existencia de la cosa juzgada.

Sin embargo, el señor Procurador manifiesta que comparte lo expresado por la Corte en esa oportunidad respecto de la no violación del principio de unidad de materia. Agrega que si bien es cierto que la regulación del procedimiento que deben seguir las Superintendencias distintas de la Bancaria y de Valores, no tiene relación directa con el objeto de la Ley 510 de 1999 “no debe desconocerse que ésta estableció dicha regulación a partir de un referente común, como es el desempeño excepcional de funciones jurisdiccionales por parte de las superintendencias, referente común o de conexidad, que es requisito fundamental para que no se presente la ruptura de la regla de la unidad de materia, exigida en el artículo 158 constitucional.” (fl. 39)

Insiste, entonces, el señor Procurador que el análisis en relación con la unidad de materia debe ser laxo, con el fin de respetar el principio democrático que subyace en el debate legislativo. El estudio debe ser objetivo y razonable, en procura de determinar la conexidad existente entre la materia de una ley y los temas en ella desarrollada.

Con base en estas explicaciones, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del precepto acusado.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues, el artículo acusado es de carácter legal.

### 2. Lo que se debate.

2.1 Para el demandante, el hecho de que el artículo 52, incisos primero y segundo, de la Ley 550 de 1999 se refiera al procedimiento de Superintendencias distintas a la Bancaria y a la de Valores, rompe el principio de la unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución, pues, el objeto de la mencionada Ley corresponde, como el propio título lo dice : “Por la cual se dictan 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”, sólo a esta clase de Superintendencias, y no a las demás.

Agrega que la Corte podría declarar la exequibilidad de lo acusado bajo la condición de que se entienda que corresponde sólo a estas dos Superintendencias : Bancaria y de Valores.

2.2 Quienes intervinieron en este proceso solicitaron la exequibilidad de la disposición en lo

acusado, principalmente porque la Corte, en la sentencia C-501 de 2001, se pronunció sobre la unidad de materia respecto de este artículo 52. Sin embargo, el señor Procurador puso de presente que el análisis de la parte motiva no se reflejó en la parte resolutive.

2.3 Planteada de esta forma este proceso, se estudiará si la Corte en la mencionada sentencia ya se pronunció de fondo y en relación con esta disposición, sobre el cargo de violación del principio de unidad de materia.

3. Análisis sobre si la sentencia C-501 de 2001 se pronunció sobre este cargo.

3.1 El artículo 52 de la Ley 510 de 1999 ha sido objeto de varios pronunciamientos de esta Corporación, así : la sentencia C-384 de 2000 declaró exequible el inciso tercero, bajo la condición expresada en la parte resolutive de la providencia; la sentencia C-1641 de 2000 declaró exequible el artículo 52 por el cargo estudiado (funciones jurisdiccionales de las Superintendencias) e inexecutable el párrafo 1º.; la sentencia C-501 de 2001 declaró exequible el párrafo tercero del artículo 52 por el cargo estudiado; y, la sentencia C-415 de 2002 declaró exequible el inciso tercero del artículo 52, bajo la condición expresada en la parte resolutive.

3.2 Sin embargo, no ha habido un pronunciamiento expreso sobre los dos primeros incisos del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 por el cargo de violación del artículo 158 de la Constitución, concerniente al principio de unidad de materia. Como lo advirtieron quienes intervinieron en este proceso, en la sentencia C-501 de 2001, en la parte motiva, la Corte hizo un examen de fondo sobre la unidad de materia y la conexidad de la Ley 510 de 1999 al regular un asunto relativo a una Superintendencia distinta a la Bancaria y de Valores.

En efecto, en la sentencia en mención C-501 de 2001, la Corte consideró que no se violó el principio señalado cuando el legislador incluyó en el artículo 52, párrafo 3, de la Ley 510 de 1999, un precepto relativo al trámite incidental que puede seguirse ante la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios correspondientes en conductas constitutivas de competencia desleal. Para el demandante tal disposición desconocía el principio de unidad de materia, dado que el este tema no guarda ninguna relación con el resto del articulado ni con el título de la Ley. La Corte declaró exequible el párrafo porque no encontró la vulneración alegada.

3.3 Sin embargo, si bien la Corte se pronunció en el sentido de que existe la relación necesaria entre la Ley 510 de 1999 y la regulación del artículo 52, párrafo 3, sobre la Superintendencia de Industria y Comercio, y que, por consiguiente no hay violación del artículo 158 de la Constitución, subsiste el problema planteado por el actor en relación con las demás Superintendencias, que no son la Bancaria o de Valores, y que, por lo tanto resultan extrañas a una Ley relacionada con el sistema financiero, como son por ejemplo, las Superintendencias de Servicios Públicos domiciliarios, de Salud, de Notariado y Registro, etc.

3.4 Para lograr una respuesta a esta situación, hay que verificar si la Ley 446 de 1998 reguló todas las Superintendencias, o si sólo se refirió a las que ella misma mencionó : Bancaria, de Sociedades, de Valores y de Industria y Comercio y si el pronunciamiento de la Corte en la

tantas veces señalada sentencia C-501 de 2001 resolvió este asunto. De la conclusión a que se llegue dependerá si le asiste razón o no al actor en este proceso.

3.4.1 En lo que atañe a la Ley 446 de 1998, al examinar la Parte IV, que se denomina “Del acceso en materia comercial y financiera”, que comprende los artículos desde el 133 al 148, se observa que los distintos títulos que integran esta parte, Títulos I, II, III, IV, V y VI regulan únicamente lo concerniente a las Superintendencias Bancaria, de Sociedades, de Valores y de Industria y Comercio.

Esto se explica porque la Ley 446 de 1998 al contrario de lo que al parecer considera el actor, no le otorgó competencias ni funciones judiciales a todas las Superintendencias. La Ley radicó estas competencias o competencias y funciones sólo en cabeza de aquellas Superintendencias que por su carácter técnico consideró idóneas para resolver algunas contenciones. De allí que a la Superintendencia Bancaria, como atribución excepcional de competencias, le asignó funciones jurisdiccionales, tal como lo estableció en el artículo 146 de la Ley 446.

3.4.2 Este mismo entendimiento lo advirtió la Corte en la sentencia C-501 de 2001, al señalar que existe conexidad entre la materia de la Ley 510 de 1999 cuando el legislador regula asuntos relativos a las Superintendencias Bancaria, de Valores, de Industria y Comercio y de Sociedades. Dijo la sentencia :

“En primer lugar, debe tenerse en cuenta que lo que hizo el artículo 52 fue modificar el artículo 148 de la Ley 446 de 1998. Esta es una ley de descongestión judicial y entre otras medidas comprendió la asignación de competencias, en títulos separados, a las superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria. Pero al mismo tiempo, en un título común a todas ellas, punto que se resalta, se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. Luego, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria.” (sentencia C-501 de 2001, M.P., doctor Jaime Córdoba Triviño) (se subraya)

Entonces, si la materia de la Ley 510 de 1999 corresponde al sistema financiero y asegurador; al mercado público de valores; y a las Superintendencias Bancaria y de Valores, salta a la vista que asuntos relativos a Superintendencias directamente relacionadas con el sistema financiero en general, guardan la relación exigida por el artículo 158 de la Constitución Política, y, en consecuencia, deben reiterarse, en esta oportunidad, las motivaciones expuestas por la Corte en la sentencia C-501 de 2001.

Por las razones anteriores, se declararán exequibles los incisos primero y segundo del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, por no violar el principio de unidad de materia.

## VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar exequibles los incisos primero y segundo del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 “Por la cual se dictan 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”, por el cargo estudiado.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-274/03

Referencia: expediente D - 4323

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 52, parcial, de la Ley 510 de 1999 "Por la cual se dictan 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.

Demandante : Alirio Castellanos Mendoza

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto; como lo exprese en la Sala Plena, la ponencia no avoca el tema del procedimiento aplicable a las dos Superintendencias (Industria y Comercio y Sociedades). En mi sentir, la modificación cobija el procedimiento aplicable a las cuatro Superintendencias mencionadas en la Ley 446 de 1998; de tal manera que hoy en día existe un procedimiento común a las cuatro Superintendencias a pesar de que la Ley 510 de 1999 sólo se refirió a la Superintendencia Bancaria y a la de Valores.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado