Sentencia C-384/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por modificación de norma estableciendo excepción/COSA JUZGADA RELATIVA-Estudio de demanda por nuevos cargos

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Función jurisdiccional excepcional

SUPERINTENDENCIA-Función jurisdiccional

SUPERINTENDENCIA-Función jurisdiccional excepcional y permanente

Lo excepcional no es tan solo aquello que no reviste el carácter de permanente. Es más bien aquello que, en los términos del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "constituye una excepción de la regla común". La regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Función jurisdiccional

AUTONOMIA LEGISLATIVA-Doble instancia en procesos judiciales/AUTONOMIA LEGISLATIVA-Recursos contra decisiones judiciales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Doble instancia en procesos judiciales/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Recursos contra decisiones judiciales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Procedencia de recursos contra decisiones jurisdiccionales

DERECHO A LA IGUALDAD EN LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Improcedencia de recursos contra decisiones jurisdiccionales/ORGANISMOS JUDICIALES Y SUPERINTENDENCIAS-Función jurisdiccional

SUPERINTENDENCIA-Improcedencia de recursos en función jurisdiccional

SUPERINTENDENCIA-Procedencia de acciones en función jurisdiccional

ACCION DE TUTELA CONTRA SUPERINTENDENCIA-Función jurisdiccional/SUPERINTENDENCIA-Decisiones que afectan derechos fundamentales

VIA DE HECHO POR SUPERINTENDENCIA-Procedencia de tutela

SUPERINTENDENCIA-Improcedencia de acciones de cumplimiento y colectivas

SUPERINTENDENCIA-Conocimiento de asunto incompetente por cuantía/SUPERINTENDENCIA-Medios de defensa contra actos que desbordan competencia jurisdiccional/SUPERINTENDENCIA-Actuación administrativa por desbordar competencia

jurisdiccional/ACTO ADMINISTRATIVO DE SUPERINTENDENCIA-Desbordamiento de competencia jurisdiccional

La Corte entiende que, actuando por fuera de sus propia competencia jurisdiccional, los actos de las superintendencias no podrían en propiedad ser considerados como actos jurisdiccionales. Como lo excepcional es la atribución a la Administración de funciones de dicha naturaleza, aquellos actos que rebasen los límites de la competencia judicial atribuida deben tenerse como actos administrativos, por razón de ser ésta la forma general del actuar de tales entes. Es decir, de conformidad con un criterio orgánico, el actuar de la administración en esas circunstancias sería administrativo y no jurisdiccional, sometido, por lo tanto, a las acciones y recursos que de manera general proceden contra los actos administrativos ante la justicia contencioso administrativa.

ADMINISTRACION NACIONAL-Competencia concurrente en determinación de estructura

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de estructura

SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Modificación de estructura por Gobierno sujeto a principios y reglas generales que defina la ley/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de estructura sujeto a principios y reglas generales que defina la ley/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN ENTIDADES U ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES-Modificación de estructura sujeto a principios y reglas generales que defina la ley

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vencimiento de término para ejercicio

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sustracción de materia

LEY MARCO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Sujeción de actividad administrativa del Presidente

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Incompetencia para dictar normas en actividades financiera, bursátil, aseguradora u otras sin previa ley/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-No expedición de normas de regulación directa en actividades financiera, bursátil, aseguradora u otras sin previa ley

FINANCIACION DE VIVIENDA A LARGO PLAZO-Capitalización de intereses

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Sistemas adecuados de financiación a largo plazo

NORMA LEGAL-Derogación tácita/NORMA DEROGADA-Producción de efectos

FINANCIACION DE VIVIENDA A LARGO PLAZO-Procedimiento arbitral

ARBITRAMENTO-Atribución legislativa de reglas de procedimiento/DEBIDO PROCESO-Establecimiento de ritualidades por ley

JUSTICIA ARBITRAL-Cobro ejecutivo hipotecario

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

LIBERTAD DE ASOCIACION-Fundamental

LIBERTAD DE ASOCIACION-Alcance/LIBERTAD DE ASOCIACION-Aspectos

LIBERTAD DE ASOCIACION-Elección de formas

La libertad de asociación comprende la posibilidad de elegir cualquiera de las formas asociativas que contempla la propia Constitución, pero también aquellas que son de rango legal, entre ellas las distintas clases de corporaciones o asociaciones y, dentro de ellas, de sociedades.

LIBERTAD DE ASOCIACION-Imposición legislativa de forma societaria

CORREDOR DE SEGUROS EN SOCIEDAD ANONIMA-Constitución

INTERMEDIARIO DE SEGUROS-No constituyen instituciones financieras o aseguradoras

INTERMEDIACION DE SEGUROS-Actividad/INTERMEDIACION DE SEGUROS-Carácter comercial

CORREDOR DE SEGUROS-Actividad no es financiera, bursátil o aseguradora/CORREDOR DE SEGUROS-Riesgo social

CORREDOR DE SEGUROS-Operaciones complementarias técnicas

CONTRATO DE SEGUROS-Inspección de riesgos/CORREDOR DE SEGUROS-Vigilancia y requisitos

CONTRATO DE SEGUROS-Función de corredores

CORREDOR DE SEGUROS EN SOCIEDAD ANONIMA-Objeto/CORREDOR DE SEGUROS EN SOCIEDAD ANONIMA-Inspección, vigilancia y control más estricto

DERECHOS FUNDAMENTALES-Regulación

DERECHOS FUNDAMENTALES-Regulación no supeditada necesariamente a reserva de ley

HABEAS DATA-Fundamental

LEY-Vicios de forma por no trámite estatutario

HABEAS DATA-Reserva de ley

DERECHO A LA INFORMACION-Regulación

Referencia: expedientes D- 2559 , D- 2574 y D-2586

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 52 parcial, 69, 79, 80 parcial, 81 parcial, 91 parcial, 101 parcial y 114 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".

Demandantes: Humberto De Jesús Longas Londoño, Fernando Martínez Rojas y Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez

Magistrado Ponente:

Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

Santafé de Bogotá, D.C., abril cinco (5) de dos mil (2000).

1. I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Humberto de Jesús Longas Londoño, Fernando Martínez Rojas y Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez, en escritos separados, solicitan a la Corte declarar la inexequibilidad de los artículos 52 parcial, 69, 79, 80 parcial, 81 parcial, 91 parcial, 101 parcial y 114 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 facultades".

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión llevada a cabo el día nueve (9) de septiembre de 1999, resolvió acumular los expedientes de la referencia a fin de que se tramitaran conjuntamente y se decidieran en una misma sentencia.

Admitidas las demandas, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Mediante memorial dirigido al magistrado sustanciador y a los demás magistrados de esta Corporación, el ciudadano Fernando Martínez Rojas, solicitó desacumular los expedientes referidos, a fin de que se tramitaran separadamente las demandas contenidas en cada uno de ellos, solicitud que fue denegada por la Sala Plena de esta Corporación, mediante auto del 20 de octubre de 1999.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre las demandas de la referencia.

II. LOS TEXTOS ACUSADOS, LA DEMANDA, LAS INTERVENCIONES , EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL Y LAS CONSIDERACIOES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Los actores acusan diferentes disposiciones de la Ley 510 de 1999, aduciendo diversos cargos de violación constitucional. Por razones metodológicas, y con el fin de dar mayor claridad a la exposición de los mismos y de las distintas intervenciones, la Corte procederá a transcribir los artículos acusados conforme a su publicación en el Diario Oficial No 43.654 del 4 de agosto de 1999, subrayando lo demandado, seguido de las razones esgrimidas por la demanda, los argumentos de los intervinientes y las respectivas consideraciones del

Ministerio Público y de esta Corporación.

1. Artículo 52, inciso 3°.

1.1. Texto de la disposición

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

“Artículo 148. 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 del 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.

“Parágrafo 1. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de los asuntos que por virtud de la cláusula general de competencia atribuida en la presente ley son susceptibles de ser conocidos por ella, el cliente deberá presentar, cuando la hubiere, una reclamación directa ante el Defensor del Cliente o figura análoga en la respectiva entidad vigilada. Con todo, cuando la entidad no haya designado un Defensor o no mantenga una figura análoga, el cliente o usuario podrá acudir directamente ante esa autoridad para que le sea resuelta la controversia.

“No obstante, en aquellos eventos en que el cliente se encuentre inconforme con la decisión adoptada por el Defensor del Cliente o figura análoga, podrá someter a la competencia de la Superintendencia Bancaria la definición de dicha controversia.

“En estos eventos, a la petición deberá adjuntarse copia de la decisión y señalar las razones de inconformidad con la misma, la prueba de que la controversia no ha sido resuelta dentro del término señalado en el reglamento interno o la copia del documento mediante el cual el Defensor del Cliente o figura análoga inadmite la petición.

“Parágrafo 2. Para acudir ante la Superintendencia de Valores, los accionistas minoritarios a que se refiere el artículo 141 de la presente ley deberán probar dentro de los dos (2) meses

siguientes a la fecha de la reunión de la asamblea general de accionistas en la cual se tomaron las decisiones que no están dirigidas al desarrollo y protección del interés social, que previamente se informó de tales hechos a la junta directiva y al representante legal y que han transcurrido treinta (30) días desde que se informó a los administradores y éstos no han adelantado ninguna actuación conducente a verificar las irregularidades denunciadas ni a corregirlas o contrarrestarlas, cuando fuere el caso.

"En los casos en que las decisiones o actuaciones sean de la junta directiva o de los representantes legales, el trámite previo al que se refiere el presente parágrafo, deberá surtirse ante la asamblea general de accionistas y los dos (2) meses a que se refiere el inciso anterior se contarán desde la fecha de la reunión de la junta directiva o desde la fecha de la actuación del representante, según fuere el caso.

"Para establecer el cumplimiento del trámite previsto en el presente parágrafo, se analizarán las actuaciones que el órgano respectivo pueda realizar, de acuerdo con su competencia legal y estatutaria.

"Parágrafo 3. En firme la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de las conductas constitutivas de competencia desleal, el afectado contará con quince (15) días hábiles para solicitar la liquidación de los perjuicios correspondientes, lo cual se resolverá como un trámite incidental según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil."

1.2. La demanda y las intervenciones

Respecto del aparte acusado de la disposición transcrita, el demandante, Humberto de Jesús Longas Londoño, considera que ella contraviene el artículo 29 superior por cuanto esta última norma, en su sentir, establece que toda sentencia judicial puede ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagra la ley, "pero no impide cualquier otra acción o recurso ante las autoridades judiciales, como lo estipula el demandado artículo 52 inciso 3° de la Ley 510 de 1999." A juicio del actor, dicho inciso prohibe la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares o colectivas y las demás a que se refiere el artículo 89 de la Constitución, cuando ellas se dirijan contra los actos de las mencionadas Superintendencias a los que se refiere el inciso acusado.

El doctor, Manuel Guillermo Rueda Serrano, en representación de la Federación Nacional de Aseguradores (Fasecolda), intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación que se declare la inconstitucionalidad, en lo demandado, del artículo 52 transcrito. En sustento de su solicitud, afirma que esta Corporación ha sostenido reiteradamente que el principio de la doble instancia no tiene un carácter absoluto, "dado que autoriza al legislador para indicar en qué casos no hay segunda instancia en cualquier tipo de procesos", pero que no obstante lo anterior, la disposición acusada resulta ser inconstitucional en la medida en que, más allá de prohibir la doble instancia en los procesos adelantados por las Superintendencias, consagra una prohibición general de acudir a las vías judiciales que la propia Constitución permite, como lo son la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares o de grupo.

Por su parte, ciudadano William López Leyton, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, defendió la constitucionalidad del artículo en comento,

expresando que dicha norma restringe “las posibilidades de ejercer la réplica mediante los recursos de Ley,”… “pues la intención del legislador no es otra que la de permitir que los especiales asuntos sometidos a conocimiento de estos organismos técnicos, no se prolonguen en el tiempo más allá de lo necesario.” Sostiene que el principio de la doble instancia al que se refiere el artículo 31 superior es un principio general que admite excepciones introducidas por el legislador, que es justamente lo que hace la disposición impugnada. Con argumentos similares la disposición es defendida por la ciudadana Gloria Isabel Sánchez García, quien intervino en representación de la Superintendencia Bancaria.

1.3 Concepto del Procurador General de la Nación.

En relación con el inciso 3° del artículo bajo examen, la vista fiscal sostiene que dicha norma es la reproducción del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, respecto de la cual esta Corporación se pronunció mediante Sentencia C-672 de 1999, declarándola ajustada a la Constitución. No obstante lo anterior, a juicio del Ministerio Público, no opera en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues en esa misma providencia se expresó que dada la especificidad de los cargos analizados, los efectos de cosa juzgada eran relativos, es decir limitados a los cargos analizados por la Corte, que en esa oportunidad se restringían a la violación del principio de unidad de materia, y a la reserva de ley estatutaria respecto de las medidas que se adoptaban.  En la presente oportunidad, dice el procurador, el cargo es diferente, pues tiene que ver con la violación del debido proceso y del derecho de ejercer las acciones constitucionalmente consagradas.

En virtud de lo anterior, el señor procurador solicita a la Corte llevar a cabo un pronunciamiento de fondo, en el sentido de declarar la inexequibilidad de la norma. En fundamento de esta petición afirma que si bien el legislador, en virtud de lo dispuesto por los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta, tiene la facultad de regular los procesos y trámites judiciales y, por lo tanto, establecer los recursos y determinar su procedencia y requisitos, esta facultad debe obedecer a criterios objetivos y razonables ajustados a los principios que rigen la administración de justicia. Afirma, que en cuanto a los recursos ordinarios la jurisprudencia de la Corte ha reconocido al legislador amplias facultades, pero no así respecto de los extraordinarios, concretamente frente al de revisión, respecto del cual ha establecido que no se encuentra un principio de razón suficiente que justifique que una norma excluya a determinadas sentencias de la posibilidad de ser revisadas mediante este recurso extraordinario, cuando se han configurado las causales para ello.

1.4. Consideraciones de la Corte

1. El artículo 52 de la Ley 510 de 1999 pretendió modificar el artículo 148 de la Ley 446 de 1998. El inciso tercero de aquella disposición, ahora bajo examen, corresponde al segundo inciso del artículo 148 mencionado, respecto del cual esta Corporación se pronunció mediante Sentencia C-672 de 1999 declarándolo ajustado a la Constitución. No obstante, la Corte aprecia que no se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por dos razones: en primer lugar, porque el inciso tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 modifica el inciso segundo del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, introduciendo una excepción no contemplada en esta primera norma, de manera que el contenido dispositivo de ambos artículos no es el mismo. Y en segundo lugar, porque los efectos de cosa juzgada

de la Sentencia C-672 de 1999 se circunscribieron a los cargos analizados en ella, referentes a la violación del principio de unidad de materia y de la reserva de ley estatutaria. En razón de lo anterior la Corte entra a hacer el examen de constitucionalidad respectivo.

2. Sobre el ejercicio excepcional de competencias jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, específicamente de las superintendencias, esta Corporación ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, para señalar que ellas se ajustan a la Constitución. En efecto, con base en lo dispuesto por el tercer inciso del artículo 116 superior, según el cual "(e)xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", la Corte ha avalado dicho traslado de competencias. Así por ejemplo, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 32 del Decreto 2651 de 1991, dijo lo siguiente:

"El artículo 32 del Decreto, dispone que los jueces que estén conociendo de las objeciones presentadas en los concordatos preventivos obligatorios iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto 350 de 1989, remitirán el expediente contentivo de la actuación al Superintendente de Sociedades, a efecto de que éste resuelva tales objeciones. El Decreto 350 de 1989, mediante el cual se expidió un nuevo régimen para los concordatos, dispuso que en los de carácter obligatorio que se iniciaran con posterioridad a su vigencia, la decisión de las situaciones a cargo de los jueces civiles del circuito, pasaría a ser competencia del Superintendente de Sociedades, con lo cual en adelante se acabó con el trámite mixto administrativo-judicial que existía, produciendo suspensiones prolongadas en estos procesos, como resultado de la demora de los jueces civiles del circuito, para resolver los asuntos a su cargo... Esta disposición traslada a una autoridad administrativa (Superintendente), decisiones a cargo de los jueces, no siendo éstas de las relacionadas con la investigación y juzgamiento de delitos, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 116, inciso 3o. de la Carta. No resulta inconstitucional la norma por razón alguna, y se encuadra en la tendencia legislativa de los últimos años, recogida por el constituyente según señalamiento anterior, de transferir decisiones a autoridades no judiciales, como Superintendencias, notarías e inspecciones de policía, lo que permite una mayor eficiencia del también principio fundamental del régimen político, complementario del de la división de poderes, de la colaboración de los mismos, o de la unidad funcional del Estado."1(Resaltado por fuera del texto original).

3. El artículo 51 de la Ley 510 de 1999, que no fue demandado en esta causa, confiere facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria. El artículo siguiente, esto es el 52 de la misma Ley, ahora bajo examen, dispone en su inciso tercero, que contra los actos que se lleven a cabo en ejercicio de dichas facultades, no procede acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. La atribución de competencias contenida en la primera de estas normas, es de carácter excepcional, aunque permanente. De la misma forma como en su oportunidad la Corte consideró que las facultades jurisdiccionales atribuidas permanentemente a la Superintendencia de Sociedades en relación con los procesos concursales se ajustaban a la Carta, considera ahora que las atribuidas a la Superintendencia Bancaria igualmente se ajustan a ella. Lo excepcional no es tan solo aquello que no reviste el carácter de permanente. Es más bien aquello que, en los términos del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "constituye una excepción de la regla común"2. La regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo

cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho.

4. Con fundamento en lo preceptuado por el artículo 30 superior, según el cual "(t)oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley", la Corte ha sentado una clara jurisprudencia que sostiene que, a menos que la Constitución expresamente disponga otra cosa (como cuando indica que toda sentencia condenatoria puede ser impugnada, o que las decisiones adoptadas por la vía de la acción de tutela podrán impugnarse ante el juez competente), es facultad del legislador señalar en qué casos los procesos judiciales se tramitarán en dos instancias y en cuáles no. Así mismo, con base en la misma disposición constitucional, la jurisprudencia ha insistido en que corresponde a la ley determinar los recursos diferentes al de apelación o impugnación que proceden contra las decisiones judiciales, las circunstancias en las que proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos.

El principio general que rige la materia es, entonces, el de la autonomía del legislador para indicar cuándo procede un determinado recurso. En este sentido la jurisprudencia ha dejado sentados los siguientes criterios:

"Así, pues, si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política".3

5. En ejercicio de esa facultad, el legislador goza de una libertad configurativa que encuentra su límite tan sólo en los principios y normas constitucionales de obligatoria observancia.4 Dentro esos límites, se encuentra, por ejemplo, el que fija el derecho a la igualdad. Así, no sería factible que respecto de situaciones procesales exactamente iguales, la ley definiera que en unas procede un recurso determinado y en las otras no. En este sentido, la Corte ha manifestado que ciertos criterios introducidos para determinar la procedencia de un recurso, como sería, por ejemplo el de la dependencia judicial que profiere un fallo, resultan arbitrarios y no constituyen motivo plausible de distinción, al paso que otros, como el tipo de asunto materia de litigio, resultan válidos y no violan normas ni principios constitucionales. Con fundamento en la anterior consideración ha establecido que "los recursos extraordinarios, especialmente el de casación y el de revisión … no son atribuibles a toda clase de asuntos, como si de la Constitución pudiera derivarse su consagración obligatoria e ineludible, pues de una parte no existe en la Carta tal referencia y, de otra, entenderlos como integrantes de todo proceso y de cualquier hipótesis les quitaría el carácter excepcional que les es propio." 5

6. Conforme con lo anterior, cuando a la Corte le corresponde, como en el caso presente, revisar la constitucionalidad de una disposición que determina la procedencia o improcedencia de ciertos recursos, o de todos ellos, respecto de una determinada decisión de carácter jurisdiccional, debe cerciorarse de que la facultad legislativa para configurar

libremente los procesos y las instancias, se haya ejercido sobre la base de criterios que no sean contrarios a los postulados o mandatos constitucionales.

Desde este punto de vista, la Corte encuentra que la norma bajo examen, en cuanto se refiere a la improcedencia de recursos, se ajusta a los mandatos superiores. En efecto, la libertad configurativa del legislador se ha ejercido acudiendo a criterios que hacen referencia a situaciones procesales particulares y diferenciadas de cualquier otra, por lo cual el principio de igualdad resulta respetado. Las funciones jurisdiccionales que ejercen las superintendencias, no se llevan a cabo bajo principios absolutamente iguales a los que rigen las funciones que ejercen los organismos que componen la Rama Judicial; antes bien existen justamente para adelantarse respondiendo a principios propios, en circunstancias diversas de aquellas en las cuales se administra justicia de manera ordinaria, similarmente con lo que sucede con la justicia arbitral. Así, aunque en ciertos casos un mismo litigio pueda ser llevado a conocimiento bien de tales superintendencias o bien de la justicia ordinaria, como sucede, por ejemplo en el caso del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 modificado por el artículo 52 de la Ley 510 ahora bajo examen, lo cierto es que justamente lo que el legislador ha querido es facilitar un mecanismo procesal diferente, por lo cual las particularidades con las que lo reviste son igualmente distintas. Por esa razón, la previsión contenida en la disposición que se examina, según la cual en este tipo de procesos no cabrá la interposición de recurso alguno, salvo los expresamente mencionados, no vulnera la Constitución.

7. No sucede lo mismo en lo relativo a la improcedencia que establece la norma respecto de todo tipo de acciones que puedan ser incoadas ante las autoridades judiciales en relación con los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales. En este caso la restricción introducida por el legislador rebasa ostensiblemente la libertad configurativa de que es titular en materia de procedimientos judiciales. En efecto, al prescribir tal prohibición en términos así de absolutos, ha impedido la interposición de la acción de tutela respecto de las decisiones que en ejercicio de funciones jurisdiccionales adopten las superintendencias, con lo cual ha vulnerado el artículo 86 superior que autoriza esa posibilidad. Dichas decisiones bien pueden llegar a desconocer o amenazar por acción o por omisión derechos fundamentales de los ciudadanos, y en esos eventos es claro que la situación sería la descrita en la norma constitucional mencionada, frente a la cual se otorga a la persona la posibilidad de buscar amparo y protección inmediata a través de la acción referida.

La Corte ha reconocido que contra las decisiones judiciales ejecutoriadas procede en ciertos casos la acción de tutela. De conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, en especial la contenida en la Sentencia C-543 de 1992, la tutela procede contra providencias judiciales cuando respecto de ellas se configura una vía de hecho, concepto que esta Corporación ha definido así:

“Obsérvese que los defectos calificados como vía de hecho son aquellos que tienen una dimensión superlativa y que, en esa misma medida, agravian el ordenamiento jurídico. Los errores ordinarios, aún graves, de los jueces in iudicando o in procedendo, no franquean las puertas de este tipo de control que, por lo visto, se reserva para los que en grado absoluto y protuberante se apartan de los dictados del derecho y de sus principios y que, por lo tanto, en la forma o en su contenido traslucen un comportamiento arbitrario y puramente

voluntarista por parte del juez que los profiere.”6

Como resulta evidente que la superintendencias, en ejercicio de las funciones jurisdiccionales que les competen, pueden, al igual que los funcionarios de la Rama Judicial, incurrir en vías de hecho como las definidas anteriormente, es claro que la acción de tutela vendría a ser el mecanismo de defensa judicial propio para defender los derechos fundamentales involucrados en el caso, máxime cuando por prescripción de la norma acusada, no existiría ningún otro mecanismo de defensa judicial, salvo el recurso de apelación en los casos que menciona la disposición.

En lo que concierne a las acciones colectivas, también de rango superior, la Corte aprecia que tampoco ellas están llamadas, por su naturaleza, a ser interpuestas en contra de decisiones judiciales mediante las cuales se resuelven conflictos entre particulares, por lo cual, a pesar de que la norma bajo examen excluye la posibilidad de ejercerlas en contra de decisiones de tal categoría, con ello no vulnera la Constitución.

9. Una última cuestión llama la atención de la Corte, y es la relativa a la situación que puede presentarse cuando, en ejercicio de las facultades jurisdiccionales que se les otorguen, las superintendencias rebasen el ámbito de su propia competencia. Así por ejemplo, en lo concerniente a las facultades que el artículo 51 de la Ley bajo examen le atribuye a la Superintendencia Bancaria, esta entidad está sujeta a ciertos límites de cuantías, por fuera de los cuales no puede llevar a cabo funciones jurisdiccionales. Así las cosas, cabe preguntarse qué pasaría si, desconociendo esas limitaciones, dicha entidad asumiera el conocimiento de un litigio que por razón de su cuantía no le era posible avocar. ¿Qué medio de defensa cabría contra los actos que dictara la Superintendencia en estas circunstancias?

La Corte entiende que, actuando por fuera de sus propia competencia jurisdiccional, los actos de las superintendencias no podrían en propiedad ser considerados como actos jurisdiccionales. En efecto, como lo excepcional es la atribución a la Administración de funciones de dicha naturaleza, aquellos actos que rebasen los límites de la competencia judicial atribuida deben tenerse como actos administrativos, por razón de ser ésta la forma general del actuar de tales entes. Es decir, de conformidad con un criterio orgánico, que es que usualmente prevalece para determinar la naturaleza jurídica de los actos emanados de los distintos órganos del poder público, el actuar de la administración en esas circunstancias sería administrativo y no jurisdiccional, sometido, por lo tanto, a las acciones y recursos que de manera general proceden contra los actos administrativos ante la justicia contencioso administrativa. Con esta salvedad adicional, la Corte declarará la exequibilidad de la disposición bajo examen.

10. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Corte declarará la exequibilidad de la disposición parcialmente demandada, bajo el entendido de que ella no impide el ejercicio de la acción de tutela contra las providencia adoptadas por las superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

2. Artículo 69.

2.1 Texto de la disposición

Artículo 69. De conformidad con el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional modificará la estructura de la Superintendencia de Valores con el único propósito de efectuar las adecuaciones que resulten indispensables para cumplir las nuevas funciones que le señala la presente ley, con sujeción a los principios constitucionales que rigen la función administrativa.

2.2. La demanda y las intervenciones

Por lo que tiene que ver con la norma transcrita, que atribuye al Gobierno Nacional la facultad de modificar la Superintendencia de Valores, el actor aduce que dicha disposición no establece, como lo exige la Carta Política en el artículo 189 numeral 16, los principios y reglas generales para llevar a cabo tal modificación, por lo cual resulta ser inconstitucional.

La ciudadana Ángela Gabriela Salas Guerrero, actuando en representación de la Superintendencia de Valores, intervino en el proceso para solicitar la declaración de exequibilidad la norma en comento, pues estima que la facultad que ejercería el Gobierno Nacional se encuentra sujeta a los principios y reglas generales consagrados en la Ley 489 de 1998, ley marco mediante la cual se expidieron las normas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política. En este sentido, el cargo de violación aducido por el demandante consistente en afirmar que la Ley acusada no definió los principios generales para modificar la Superintendencia mencionada, carecería de sustento. Adicionalmente, la interviniente pone de manifiesto que la propia Ley 510 establece un parámetro general para llevar a cabo la modificación de la estructura de la referida Superintendencia, cual es el propósito de efectuar las modificaciones necesarias para cumplir las nuevas funciones que le asigna la misma Ley. Con fundamento en lo anterior, estima que el cargo no debe prosperar.

2.3. Concepto del Procurador General de la Nación

En relación con la demanda incoada en contra del artículo 69 de la Ley 510 de 1999, la vista fiscal precisa que el Congreso Nacional tiene la función de determinar la estructura de la Administración Nacional, conforme al numeral 7° del artículo 150 superior, y de otra parte, el Presidente puede modificar la estructura de las entidades u organismos de la Administración nacional, con sujeción a los principios y reglas que defina la ley, según lo indica el numeral 16 del artículo 189 de la Carta. Así las cosas, para el Ministerio Público la norma reprochada no vulnera la Constitución "por cuanto la Superintendencia de Valores fue creada por ley como lo indica la norma constitucional, el legislador otorga facultades al Gobierno Nacional para modificar la estructura de esta Superintendencia,… dentro de los objetivos y estructura definida por el legislador y con el único propósito de efectuar las adecuaciones que resulten indispensables para cumplir las nuevas funciones que le señala la Ley 510 de 1999". Tales parámetros, en sentir del procurador, son suficientes para orientar al Gobierno Nacional, por lo cual la norma se ajusta a la Constitución.

2.4 Consideraciones de la Corte

10. En lo que se refiere a la determinación de la estructura de la Administración Nacional, la Constitución Política, ha distribuido competencias concurrentes entre Congreso Nacional y el presidente de la República. En efecto, conforme al numeral 7° del artículo 150 superior,

corresponde al legislador "(d)eterminar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica…". De su parte, el numeral 16 del artículo 189 constitucional dispone que compete al presidente de la República "(m)odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley."

En relación con este sistema de competencias concurrentes, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado lo siguiente:

"El ordenamiento constitucional colombiano atribuye al Legislador la facultad de regular la organización y el funcionamiento de las entidades administrativas del orden nacional. Aun cuando el Constituyente de 1991 asignó mayores poderes al Ejecutivo para que la administración pública fuera dinámica y se adecuara más fácilmente a las necesidades inherentes al ejercicio de la función administrativa, mantuvo para el Congreso de la República la competencia constitucional de determinar la estructura de la administración nacional, con el respectivo señalamiento de sus objetivos y estructura orgánica, así como, de regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras. Dicha potestad del Legislador no supone un ejercicio totalmente independiente de la misma, requiere de la participación gubernamental para expedirlas o reformarlas, ya que la iniciativa de esas leyes pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional.

…

La Constitución Política reconoce al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, las atribuciones consistentes en reordenar la estructura de la administración central mediante la creación, fusión o supresión, conforme a la ley, de los empleos que demande la administración central, con el señalamiento de sus funciones especiales y la fijación de sus dotaciones y emolumentos; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales; así como, modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley. Así pues, estas facultades le permiten al Ejecutivo adecuar las entidades y organismos mencionados a las políticas del gobierno, de conformidad con los principios y reglas generales que para el efecto defina el Legislador, mediante una ley que señale el ámbito de acción y decisión del Ejecutivo."9

12. Así pues, la facultad gubernamental de modificar las entidades u organismos administrativos del nivel nacional, como es el caso al que se refiere la disposición acusada que indica que el Gobierno Nacional modificará la estructura de la Superintendencia de Valores, debe ejercerse de conformidad con los principios y reglas que para el efecto defina el legislador. El numeral 16 del artículo 189 por este aspecto limita la actividad gubernamental, que en estas materias debe ejercerse conforme a las pautas señaladas por la ley. Pero a su vez, la misma norma constitucional limita al legislador, a quien respecto de la modificación de las entidades y organismos administrativos corresponde únicamente fijar principios y reglas generales.  La demanda estima que en el caso de autos, tales principios y

reglas no han sido señalados por la ley, al paso que la intervención reseñada y la vista fiscal consideran que si lo han sido, y mencionan que ellos se encuentran contenidos, bien en la misma Ley reprochada, bien en la Ley 489 de 1998.

La Corte en este punto comparte la posición de la intervención ciudadana y del Ministerio Público. En efecto, advierte que en la propia disposición acusada y en otros artículos de la Ley, se expresan tales principios y reglas extrañados por el actor. Para empezar, el mismo artículo 69 sub examine, indica cuáles son los propósitos de la reestructuración que debe llevarse acabo en la Superintendencia de Valores, con lo cual delimita las facultades del Gobierno Nacional, pues es claro que deben ejercerse para tales fines, por lo cual si no hay una relación de conexidad teleológica entre la reforma introducida a la estructura orgánica de la entidad y la posibilidad de llevar a cabo las nuevas funciones que la ley le ha asignado a ese ente administrativo, no podría sostenerse que se siguieron las pautas del legislador. La expresión de la finalidad que debe perseguirse con la reestructuración es clara, y se expresa, conviene recordarlo, indicando que se adelantará "con el único propósito de efectuar las adecuaciones que resulten indispensables para cumplir las nuevas funciones que le señala la presente ley, con sujeción a los principios constitucionales que rigen la función administrativa."

De otra parte, dado que la reforma busca adecuar la estructura administrativa de la mencionada Superintendencia a fin de que pueda cumplir con las nuevas funciones que le asigna la misma Ley 510, para la Corte es claro que las disposiciones que atribuyen estas nuevas funciones, son igualmente pautas que orientan la labor del Gobierno a la hora de llevar a cabo la reestructuración comentada.

No obstante lo anterior, los términos constitucionales, como se dijo, limitan esta competencia legislativa a la mera expresión de tales principios y reglas generales. Así las cosas, el señalamiento hecho en la disposición acusada podría mirarse como excesivo, pues habla de que las facultades gubernamentales se ejercerán con el "único propósito" de efectuar las adecuaciones "indispensables" para cumplir con las nuevas funciones, con lo cual parece reducir el campo de acción del Gobierno. Sin embargo, la Corte descarta esta consideración, pues aprecia que aun dentro de estos límites, el señalamiento del legislador deja un margen de libertad bastante amplio para la definición de las modificaciones concretas que acometa el Gobierno dentro de la estructura de la Superintendencia de Valores. Cierto es que tales cambios tendrán que ser los "indispensables", excluyendo algunos otros que podrían ser convenientes, o que significaran mejores y más favorables condiciones de operación, mas no por ello esta limitante deja de ser únicamente un principio, que, en las actuales circunstancias económicas del Estado colombiano, significa tan solo una pauta de moderación que debe tener en cuenta la Administración.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, encuentra improcedente el cargo de violación aducido, por lo cual declarará la exequibilidad de la norma en comento.

3. Artículo 79.

3.1 Texto de la disposición:

"Artículo 79. Facúltase al Gobierno Nacional por el término de hasta seis (6) meses contados

a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para regular el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo ligado al índice de precios al consumidor.

“Como complemento de tal sistema, podrá regular las titularizaciones y mutuos hipotecarios ligados al índice de precios al consumidor. Para tal efecto, el Gobierno podrá adoptar incentivos y criterios de rentabilidad de largo plazo de las inversiones que resulten de dichas operaciones.

“Los sistemas de amortización que utilicen los establecimientos de crédito para la financiación de vivienda deberán consultar la capacidad de pago de los deudores para efectos de determinar los incrementos en los saldos de la deuda, en las cuotas mensuales o en los plazos.”

3.2 La demanda y las intervenciones

En cuanto al artículo 79 transcrito, que reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para regular un sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo ligado al índice de precios al consumidor, el actor fundamenta su demanda en la consideración de que el numeral 10° del artículo 150 superior, “prohibe conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para ejercer las facultades del artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política”. Este último artículo, continua el actor, “establece que corresponde al Congreso, por ley, dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular, según su literal d), las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.” Siendo que la financiación de vivienda a largo plazo es actividad típicamente financiera, el Gobierno sólo ejerce sobre ella inspección, control y vigilancia . La ley es la que debe regular la forma de intervención del Gobierno en tales materias, según lo prescribe el artículo 335 de la Carta. En ese orden de ideas, en el sentir del actor, como la Ley 510 de 1999 no dicta las normas generales ni señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo, el artículo 79 acusado, resulta ser inconstitucional.

La interviniente en nombre de la Superintendencia  Bancaria, en lo relativo al artículo 79 acusado, manifiesta que “como quiera que la Corte Constitucional se ha pronunciado en las sentencias C-383, 700 y 747 de 1999 sobre la imposibilidad de que el Presidente de la República pueda expedir decretos con fuerza de Ley para expedir normas en el campo financiero, bursátil, de seguros o de ahorro, sin que previamente le hayan sido señaladas las pautas, objetivos y criterios mediante ley del Congreso, esta Superintendencia considera suficiente remitirse a lo establecido en dichas providencias.”

3.3  Concepto del Procurador General de la Nación

En relación con la norma bajo examen, el señor procurador solicita a la Corte declarar su inconstitucionalidad, por cuanto “como se debatió en la Asamblea Nacional Constituyente, la intervención del Gobierno Nacional en materia financiera debe estar sujeta a una ley, para evitar la incertidumbre ente los límites de intervención del ejecutivo… Discusión que dio origen a las llamadas “Leyes Marco” o “Leyes Cuadro”. … Esta separación de funciones,

excluye por supuesto la posibilidad de investir al ejecutivo de facultades extraordinarias para dictar leyes marco o cuadro en materia financiera…", como lo afirmara la Corte en la Sentencia C- 700 de 1999. Como la Ley 510 acusada no establece las directrices legislativas a partir de las cuales se va a desarrollar el sistema de financiación de vivienda a largo plazo, limitándose a únicamente a mencionar como únicos parámetros el de que dicho sistema se sujete al índice de precios al consumidor y que los sistemas de pago deberán atender la capacidad de pago de los deudores, parámetros que, para la vista fiscal, son a todas luces insuficientes, se solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la disposición.

3.4 Consideraciones de la Corte

13. Prima facie, la Corte encuentra que la disposición reprochada, a la fecha de la presente decisión ha perdido vigencia sin haber producido efectos jurídicos. En consecuencia, se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo, por carencia actual de objeto.

En efecto, la Ley 510 de 1999, de la cual forma parte la disposición en comento, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 123, rigió a partir de su publicación en el Diario Oficial número No 43.654 del 4 de agosto de 1999. Por consiguiente, el plazo de seis meses que el artículo 79 concedió al Gobierno Nacional para ejercer las facultades extraordinarias otorgadas, expiró el día 6 de febrero del año en curso, sin que se hubiera hecho uso de las mismas. Así las cosas, por sustracción de materia la Corte no se pronunciará sobre la exequibilidad de la disposición acusada.

No obstante lo anterior, recuerda su jurisprudencia contenida en la Sentencia C-700 de 199910 en donde, en torno al tema de la imposibilidad en que se encuentra el presidente de la República para expedir normas que regulen directamente los sectores financiero, bursátil y asegurador, sin que medie una ley marco que defina las pautas de su actividad reguladora, se dijo lo siguiente:

"En el asunto objeto de estudio, no se remite a duda que el Constituyente quiso sustraer a la influencia y decisión exclusivas del Ejecutivo la regulación de los importantes temas que venían siendo de su privativo resorte, y, por el contrario, entregar al Congreso, por la vía de las leyes "marco", la autoridad suficiente para sujetar, mediante pautas y criterios legislativos -formales y orgánicos-, la futura actividad administrativa del Presidente de la República. Ni siquiera en virtud de decretos con fuerza de ley expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias puede ahora el Presidente de la República dictar normas en el campo financiero, bursátil, de seguros o de ahorro, sin que previamente le hayan sido señaladas las pautas, objetivos y criterios mediante ley del Congreso, que constituya el marco de su actividad reguladora. Y ello en virtud de perentorios mandatos superiores."

4. Artículos 80 y 81.

4.1 Texto de las disposiciones:

"Artículo 80. Durante el primer mes de cada año calendario, los establecimientos de crédito enviarán a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información clara y comprensible, que incluya como mínimo una proyección de lo que serían los intereses a pagar en el próximo año, el monto de los mismos que se capitalizarían y los

que se cobrarán con las cuotas mensuales en el mismo período, todo ello de conformidad con las instrucciones que anualmente imparta la Superintendencia Bancaria.

“Dicha proyección se acompañará de los supuestos que se tuvieron en cuenta para efectuarla y en ella se indicará de manera expresa, que los cambios en tales supuestos, implicarán necesariamente modificaciones en los montos proyectados.”

“Artículo 81. No podrán cambiarse las condiciones originalmente pactadas en los créditos respecto de los cuales se haya recibido el alivio previsto en el artículo 11 del Decreto 2331 de 1998, tanto en dichos créditos como en los otorgados por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, salvo que el deudor expresamente por escrito así lo decida. En consecuencia, el alivio deberá reflejarse en las cuotas, salvo que el deudor expresamente y por escrito renuncie a tal disminución, a cambio de una menor capitalización de intereses o de una reducción del plazo.

“Los créditos que se hubieren reestructurado en condiciones diferentes, deberán ser reliquidados por los respectivos establecimientos de manera tal que en la cuota mensual se refleje el alivio a que hace referencia el inciso anterior.”

4.2 La demanda y las intervenciones

Con respecto a los artículos transcritos, en los apartes acusados, el actor estima que tales frases “establecen la capitalización de intereses para la financiación de vivienda a largo plazo”, lo cual permite que “al elevar en forma desmesurada las cuotas y el valor de la deuda, al absorber desproporcionadamente el ingreso familiar, y al descapitalizar patrimonialmente, empobreciendo al deudor”, ocasionen una “distribución inequitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, violando el artículo 334 de la Constitución.”

En relación con lo anterior, la interviniente en nombre de la Superintendencia Bancaria sostiene que la Corte debe tener en cuenta que “en día pasados el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso el proyecto de ley 136 de 1999 que establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor.”

4.3 Concepto del Procurador General de la Nación

La vista fiscal aduce que, respecto al tema de la capitalización de intereses, la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse en la Sentencia C-747 de 1999, oportunidad en la cual declaró inexequible tal posibilidad en referencia a los créditos para financiación de vivienda únicamente, con fundamento en el desconocimiento del artículo 51 de la Carta. En razón de lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar, en los mismos términos y con los mismos efectos, la inexequibilidad de las expresiones demandadas.

4.4 Consideraciones de la Corte.

14. El Congreso Nacional, mediante la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999, expidió las normas que, entre otros temas, señalan en materia de vivienda individual los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse en Gobierno Nacional para regular un sistema

especializado para su financiación a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor. Para esos efectos, creó la “unidad de valor real” (UVR), que es “una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor”11. En relación con las condiciones en las cuales se podrán conceder créditos a largo plazo para la adquisición de vivienda individual, el artículo 17 de la Ley en comento señala en su numeral 2°, que tales créditos deben “(t)ener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse.” (Resalta la Corte)

En concordancia con lo anterior, el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 546 de 1999, establece lo siguiente:

“Artículo 20. …

“Durante el primer mes de cada año calendario, los establecimientos de crédito enviarán a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información clara y comprensible, que incluya como mínimo una proyección de lo que serían los intereses a pagar en el próximo año y los que se cobrarán con las cuotas mensuales en el mismo período, todo ello de conformidad con las instrucciones que anualmente imparta la Superintendencia Bancaria. Dicha proyección se acompañará de los supuestos que se tuvieron en cuenta para efectuarla y en ella se indicará de manera expresa, que los cambios en tales supuestos, implicarán necesariamente modificaciones en los montos proyectados. Con base en dicha información los deudores podrán solicitar a los establecimientos de crédito acreedores, durante los dos primeros meses de cada año calendario, la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su real capacidad de pago, pudiéndose de ser necesario, ampliar el plazo inicialmente previsto para su cancelación total.”(Resalta la Corte)

Como puede observarse, la parte resaltada del inciso transcrito es de idéntico tenor literal al inciso primero del artículo 80 de la Ley 510 parcialmente demandado en esta causa, con la única salvedad consistente en que, justamente, el aparte normativo reprochado fue eliminado en la Ley posterior.

Así las cosas, la Corte encuentra que  el artículo 20 de la Ley 546 ha derogado expresión acusada del artículo 80 de la Ley 510 de 1999, que reza “el monto de los mismos que se capitalizarán”. Sin embargo, advierte que para la fecha del presente pronunciamiento dicho aparte normativo todavía está produciendo efectos, pues el artículo 39 de la Ley 546 concedió un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la fecha de su vigencia, para que los establecimientos de crédito ajustaran a las disposiciones previstas en ella, los documentos contentivos de las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo desembolsados con anterioridad a su entrada en vigencia. Como la Ley 546 de 1999 fue publicada en el Diario Oficial número 43.827 del 23 de diciembre de 1999, no han transcurrido aún los ciento ochenta días mencionados, por lo cual, es presumible que muchos de los créditos de vivienda a largo plazo concedidos por el sector financiero, aun continúen rigiéndose por las condiciones convenidas antes de entrar en vigencia la Ley referida, y respecto de ellos se siga llevando a cabo  capitalización de intereses.

En vista de lo anterior, la Corte encuentra oportuno reiterar su jurisprudencia relativa al tema

de la capitalización de intereses en créditos para financiación de vivienda a largo plazo, contenida en la Sentencia 747 de 199912 , y con base en ella declarar la inexequibilidad del aparte normativo acusado del artículo 80 de la Ley 510 de 1999. En efecto, en aquel pronunciamiento se hicieron las siguientes consideraciones:

“Se encuentra por esta Corporación que la “capitalización de intereses” en créditos concedidos a mediano o largo plazo, per se, no resulta violatoria de la Constitución, por lo que no puede declararse su inexequibilidad de manera general y definitiva para cualquier clase de crédito de esa especie. Sin embargo, cuando se trate de créditos para la adquisición de vivienda, es evidente que la “capitalización de intereses”, sí resulta violatoria del artículo 51 de la Constitución, pues, como ya se dijo en Sentencia C-383 de 27 de mayo de 1999 y hoy se reitera como fundamento expreso de la declaración de inexequibilidad de los apartes acusados del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, “la Constitución establece el “derecho a vivienda digna” como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de “las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”, así como el promover “planes de vivienda de interés social”, y “sistemas adecuados de financiación a largo plazo”. Es decir, conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de “interés social”.

15. Similares consideraciones cabe hacer en relación con la frase demandada del artículo 81 de la Ley 510 de 1999. En efecto, tal expresión parte del supuesto de que en los sistemas de financiación de vivienda individual a largo plazo es factible capitalizar intereses, posibilidad que, como se vio, resulta excluida por la Ley 546 referida. Así, la Corte aprecia que también en este caso se ha producido el fenómeno de la derogatoria tácita, no obstante lo cual, ante la posibilidad de que aun se sigan aplicando las previsiones de la norma respecto de alguna clase de créditos que hayan recibido el alivio previsto en el artículo 11 del Decreto 2331 de 1998, declarará la inexequibilidad del aparte acusado que se refiere a la facultad en que están los deudores de tales créditos para convenir una menor capitalización de intereses.

5. Artículo 91, inciso 1°.

5.1 Texto de la disposición:

“Artículo 91. Procedimiento arbitral. El Gobierno Nacional deberá fijar las reglas de procedimiento a las que deberán someterse los arbitramentos a los que se refiere este capítulo. Esas reglas deben garantizar, en todo caso, el «debido proceso» y, en particular, el derecho del demandado a la defensa, por un abogado escogido por él, o señalado de oficio por el árbitro; el derecho de ambas partes a que no haya dilaciones injustificadas; el derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, y a impugnar la

sentencia condenatoria. En todo caso, los asuntos no reglamentados por el Gobierno Nacional se regirán por las disposiciones aplicables al procedimiento arbitral.

“Los centros de arbitraje podrán cobrar una remuneración por el mantenimiento de listas de árbitros y por su designación, y por la aprobación de reglamentos de arbitraje, según tarifas que deben ser públicas siempre. Pero el hecho de que se les solicite tal designación, o la aprobación de reglamentos arbitrales, no les dará derecho a exigir que se les pague por cualquier otro tipo de servicios relacionados con el trámite de los procesos, a menos que las partes quieran utilizarlos.

“Podrán realizarse audiencias no presenciales, siempre que se dejen registros magnetofónicos o electrónicos de las mismas.

“Mientras se tramitan los procesos arbitrales a que se refieren los artículos precedentes, los demás procesos judiciales en los que se persiga el bien hipotecado serán suspendidos a partir de la providencia en la que el juez resuelva sobre medidas cautelares, pero el acreedor en el proceso arbitral no podrá ser obligado a ser parte en ellos sino en la oportunidad que adelante se describe. Si el juez decretó medidas cautelares, éstas no podrán hacerse efectivas mientras no se produzca el remate del bien hipotecado en el proceso arbitral, momento en el cual se reanudarán los procesos suspendidos de acuerdo con las reglas comunes de competencia y procedimiento, y en ellos serán partes también quienes lo fueron en el proceso arbitral. Quienes hayan sido pagados en el proceso arbitral, deben acatar lo que en los procesos que se reanuden se decida acerca de si alguien tiene mejor derecho a los bienes recibidos, en función de los privilegios legales que en los procesos reanudados se invoquen.

“Los procesos arbitrales podrán acumularse.

“Los árbitros tendrán las mismas facultades que la ley concede a los jueces, inclusive la de comisionar o requerir a las autoridades competentes para todos los propósitos y en todos los casos en que los jueces hubieren tenido esta facultad.”

5.2 La demanda y las intervenciones

En cuanto al inciso 1° del artículo 91 de la Ley 510 de 1999, que le ordena al Gobierno Nacional fijar las reglas del procedimiento arbitral a que deben someterse los arbitramentos definidos en la ley financiera, el actor manifiesta que tales reglas deben estar definidas por el legislador, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2° del artículo 150 de la Carta.

La intervención de la Superintendencia de Valores sostiene que, contrario a lo afirmado por el demandante, la Ley 510 de 1999 “si dictó los lineamientos necesarios que permitan al Presidente de la República como Jefe de Gobierno ejercer la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 y en segundo lugar, que las normas de arbitramento no forman por sí mismas normas propias de procedimientos compiladas en un código de manera que su creación o expedición sea de aquellas de facultad exclusiva del Congreso de la República a la luz de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 2° del ordenamiento superior.” Esta intervención destaca que la Ley 510, sí fija pautas conforme a las cuales funcionarán los tribunales de arbitramento, por lo cual las facultades del Gobierno a las que

se refiere la norma acusada, son puramente reglamentarias, y en ese orden de ideas, este cargo tampoco debe prosperar.

Respecto del artículo 91 acusado, el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que dentro del Capítulo trece de la Ley 510, el legislador determinó todo el procedimiento arbitral "aplicable a los asuntos vinculados con el tema de crédito para vivienda", lo cual "permite deducir que una vez reglamentado a nivel legal el procedimiento como tal, los aspectos adjetivos que no hacen parte de él pueden ser determinados por el Gobierno Nacional, en forma de reglas y como parte de su potestad reglamentaria." … "Se concluye entonces que el Gobierno nacional en ningún caso es destinatario de un mecanismo legislativo diferente al que pudiera ejercer con su propia potestad reglamentaria."

En igual sentido interviene la Superintendencia Bancaria, para quien la misma Ley impugnada establece y desarrolla el proceso arbitral.

5.3 Concepto del Procurador General de la Nación

El procurador general tampoco comparte los argumentos de la demanda, pues observa que el Congreso ejerció su función señalando las directrices básicas de este procedimiento dentro del texto de propia ley acusada (arts. 87 y ss.)  las cuales orientan al Ejecutivo en el ejercicio de la función reglamentaria que le es propia.

5.4 Consideraciones de la Corte

16. El artículo 91 bajo examen se ubica en el Capítulo XIII de la Ley 510 de 1999, intitulado "Financiación de vivienda a largo plazo". Dentro de este Capítulo, el artículo 87 indica que "al celebrar los contratos de crédito hipotecario y los de emisión de títulos de crédito hipotecario, o en cualquier momento durante la vigencia de los mismos, las partes podrán convenir en que la definición de las diferencias surgidas de los contratos o de los títulos y la ejecución de las obligaciones que en ellos consten, incluyendo el remate y venta de los bienes, o su restitución forzosa, se confiará a la decisión de árbitros".

Enseguida el artículo 88 siguiente, prescribe que en estos casos, cuando se acuda a este tipo de procedimiento para la resolución de conflictos, "el árbitro será único y abogado, tomará todas sus decisiones en derecho, y decidirá en un plazo improrrogable de cinco (5) meses que podrá extenderse otros tres (3) si fuere preciso hacer el remate y venta de los bienes." Y que "podrá haber lugar a la designación de árbitros plurales cuando las controversias que hayan de resolverse no sean típicas; son «típicas» las que se suscitan entre los establecimientos de crédito y sus deudores para asuntos que se refieren a un solo contrato." A continuación el artículo 89 contiene normas referentes a la manera en la cual se nombrará el árbitro, y el 90 regula lo relativo a su remuneración.

El artículo 91 parcialmente demandado, que ahora es objeto de examen de constitucionalidad, en los apartes no acusados incluye también normas que definen otros aspectos del procedimiento arbitral en estos casos, como por ejemplo la posibilidad de llevar a cabo audiencias no presenciales, la suspención de los demás procesos judiciales en los que se persiga el bien hipotecado, el momento en el cual se pueden hacer efectivas las medidas cautelares, y la posibilidad de acumular procesos arbitrales. Indica también que los árbitros

tendrán las mismas facultades que la ley concede a los jueces, inclusive la de comisionar o requerir a las autoridades competentes para todos los propósitos y en todos los casos en que los jueces hubieren tenido esta facultad.

Todo lo anterior indica a la Corte que, si bien una lectura aislada del aparte demandado del artículo 91 de la Ley 510 de 1999 pareciera llevar a la conclusión de que el legislador dejó en manos del Gobierno la regulación integra del tema del arbitramento en los contratos de crédito hipotecario y de emisión de títulos de crédito hipotecario, ello no es así. En efecto, un examen sistemático de las normas anteriormente comentadas, permite concluir que la ley reguló de manera general el tema.

17. De otra parte, la Corte constata que, posteriormente, mediante la Ley 546 de 1999, se expidieron normas adicionales referentes al evento en el que las entidades financieras que otorguen créditos para la construcción o adquisición de vivienda pacten con los deudores de dichos créditos cláusulas compromisorias o compromisos. Estas normas indican que tal pacto debe constar por escrito, que el tribunal respectivo decidirá en derecho, que el proceso se adelantará conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil para los procesos de ejecución con título hipotecario, y que los árbitros tendrán las mismas facultades reconocidas a los jueces en tales procesos. Respecto de las decisiones que se adopten, sólo cabrán los recursos que según las normas legales proceden dentro del proceso arbitral. Regulan también lo concerniente a las medidas cautelares y a la ejecución de la sentencia y a las facultades de los árbitros al respecto.

Finalmente, el artículo 35 de la Ley 546 de 1999 indica que "(e)n lo no previsto…, los tribunales de arbitramento se regirán por las disposiciones vigentes en materia de arbitramento, y en particular por las contenidas en el Decreto 2279 de 1989, la Ley 23 de 1991, el Decreto 2651 de 1991, la Ley 446 de 1998, el Decreto 1818 de 1998, la Ley 510 de 1999 y las demás que en el futuro las adicionen, complementen, modifiquen o sustituyan." (Destaca la Corte).

De este último señalamiento legal, pueden concluirse dos cosas: primero, que las disposiciones sobre arbitramento en los contratos de crédito hipotecario y los de emisión de títulos de crédito hipotecario contenidas en la Ley 510 de 1999, fueron parcialmente modificadas por la Ley 546 de 1999. No obstante, el parágrafo acusado ahora bajo examen, no fue objeto de modificación alguna, por lo que la referencia a la facultad del Gobierno para adoptar reglas de procedimiento en la materia, continúan vigentes. Y en segundo lugar, se concluye también que en lo que no fueron modificadas, las normas de la Ley 510 permanecen vigentes y resultan ser complementarias de las de la Ley 546.

18. Así las cosas, de la lectura armónica de las normas sobre arbitramento contenidas en una y en otra ley, se concluye que el legislador reguló el tema de manera completa e integral. Se pregunta entonces la Corte a qué tipo de facultades del gobierno se refiere en inciso demandado, cuando dice que "(e)l gobierno deberá fijar las normas de procedimiento a las que deberán someterse los arbitramentos a los que se refiere este capítulo". Si bien inicialmente podría pensarse que dicha referencia hace alusión al ejercicio de la potestad reglamentaria, que faculta al Gobierno para expedir las normas generales necesarias para dar cumplimiento a la ley, el tenor literal de la expresión que utiliza el legislador descarta

esta posible interpretación, pues expresamente señala que el gobierno “fijará las reglas de procedimiento”, atribución típicamente legislativa, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 29 de la Carta. En efecto, las reglas de procedimiento a las que se someten los árbitros son aquellas a las cuales se sujeta esta excepcional forma de administrar justicia, es decir de juzgar, y el artículo 29 en mención es claro al indicar que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes”. Así las cosas, solo mediante ley pueden establecerse las normas que rigen las ritualidades de los juicios, incluyendo los que adelanta la justicia arbitral.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se declarará la inexequibilidad del inciso primero del artículo 91 bajo examen, pues todo su tenor literal conforma una proposición jurídica completa relativa a las facultades del Gobierno Nacional para fijar las reglas de procedimiento arbitral, las cuales, como se dijo, desbordan lo autorizado por la Constitución.

19. Una última cuestión llama la atención de la Corporación y es la referente a la posibilidad de resolver por el procedimiento arbitral conflictos concernientes a créditos que van a cobrarse ejecutivamente, incluyendo los que estén garantizados con título hipotecario. Al respecto, la Corte encuentra que ya este asunto ha sido estudiado por la jurisprudencia constitucional que al respecto ha indicado lo siguiente:

“Los árbitros, habilitados por las partes, en los términos que determine la ley, pueden administrar justicia para decidir conflictos surgidos en torno a obligaciones exigibles ejecutivamente, así esté en trámite el proceso ejecutivo, o no haya comenzado aún. Así lo establece inequívocamente el inciso cuarto del artículo 116 de la Constitución. Corresponde al legislador, en virtud del mandato del artículo 29 de la Constitución, y especialmente de su inciso segundo, fijar las formas propias de cada juicio, es decir, las normas procesales, y señalar el juez o tribunal competente para cada clase de asuntos. Por consiguiente, si el legislador dispone que ante los árbitros habilitados por las partes en conflicto, se diriman asuntos propios del proceso de ejecución y establece las reglas de este proceso arbitral, en nada quebranta la Constitución.” 13

Siendo entonces que esta Corte ha decidido que no quebranta la Constitución el que el legislador autorice el arbitramento respecto de obligaciones exigibles ejecutivamente, sin establecer distinciones respecto de la clase de título ejecutivo que se pretende cobrar, resulta claro que a través de la justicia arbitral puede adelantarse cualquier cobro ejecutivo, incluido el que tiene garantía hipotecaria, pues el artículo 116 de la Constitución no introduce al respecto una limitante expresa.

6. Artículo 101

6.1 Texto de la disposición:

“Artículo 101. De los intermediarios de seguros. Los corredores de seguros deberán constituirse como sociedades anónimas e indicar dentro de su denominación las palabras «corredor de seguros» o «corredores de seguros», las que serán de uso exclusivo de tales sociedades. A tales empresas les serán aplicables los artículos 53, numerales 2 a 8, 91, numeral 1 y 98, numerales 1 y 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como el artículo 75 de la Ley 45 de 1990. Para los efectos antes señalados contarán con seis (6)

meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley para acreditar el nuevo tipo societario.

“En virtud del carácter de representación de una o varias compañías de seguros o sociedades de capitalización que tienen las agencias y los agentes de seguros, se entiende que no podrán ejercer su actividad sin contar con la previa autorización de dichas entidades, autorización que puede ser revocada por decisión unilateral. En consecuencia, serán tales compañías y sociedades quienes deben velar por que las agencias y agentes que las representan cumplan con los requisitos de idoneidad y por que se dé cumplimiento al régimen de inhabilidades e incompatibilidades a que se encuentran sujetos y responderán solidariamente por la actividad que éstos realicen, de acuerdo con la delegación que la ley y el contrato les hayan otorgado.”

6.2 La demanda y las intervenciones

1. El demandante, Francisco Ignacio Herrera Gutiérrez, acusa parcialmente el inciso primero del artículo 101 de la Ley 510 de 1999, que impone a los corredores de seguros el constituirse como sociedades anónimas. Su acción se dirige específicamente en contra de la expresión que señala un plazo de seis meses como término dentro del cual debe acreditarse el cambio al nuevo tipo societario, lo cual considera contrario al inciso primero del artículo 58 de la Constitución Política.

Como razones de violación constitucional, el demandante indica que cuando el inciso primero del artículo 58 superior garantiza la propiedad privada y “los demás derechos adquiridos con justo título por las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”, se está refiriendo a la protección que debe ser concedida a las situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la normatividad acusada, en su sentir, desconoce el derecho adquirido de los corredores de seguros legalmente constituidos, para existir como sociedades de carácter comercial colectivo y de responsabilidad limitada. La nueva reglamentación hace más gravosa su situación jurídica, al obligarlos en un término preestablecido a constituirse como sociedades anónimas, imponiendo la consecución de nuevos socios.

La Federación Nacional de Aseguradores (Fasecolda), intervino sosteniendo que lo que protege la Constitución son las situaciones subjetivas e individuales, pero que ello no se puede confundir “con la función constitucional que tiene el poder legislativo de establecer, para determinadas personas, el cumplimiento de ciertos requisitos para que puedan desarrollar sus actividades.” Por ello solicita la declaración de exequibilidad de la norma en comento.

Por lo que tiene que ver con el artículo 101 de la Ley 510 de 1999, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asevera que la actividad de los intermediarios de seguros se encuentra bajo la supervisión del Estado, lo cual implica que para desarrollar sus funciones los corredores de seguros deban sujetarse a las reglas que se les imponen. “ De esta manera, cuando el legislador determina la obligación que tienen los corredores de seguros de revestir un determinado tipo societario, simplemente está haciendo reconocimiento expreso de su especialidad la cual implica un grado específico de vigilancia que no puede llevarse a cabo de

manera homogénea si no presentan ciertas características que poseen las sociedades anónimas en cuanto a su contabilidad y a la revelación de la información… Esto se encuentra lejos de desconocer los derechos adquiridos, pues en ningún caso con la obligación que se impone legalmente se está desconociendo el derecho de los socios, ni el libre ejercicio del corretaje ni otro tipo de derechos, sino por el contrario, reglamentando el ejercicio de una actividad…"

En relación con lo dispuesto por el artículo 101, la Superintendencia Bancaria señala que "siendo la actividad de los corredores de seguros una actividad de interés público de las que trata el artículo 335 de la Carta Fundamental, el legislador puede regular su actividad y modificar su naturaleza tal y como ocurrió en el presente caso." La libertad de empresa a la que se refiere el artículo 333 superior puede ser delimitada por la ley, cuando lo exija el interés social, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Así las cosas, lo que lleva a cabo la disposición demandada no es otra cosa que delimitar el alcance de la libertad económica, en un asunto "donde por la naturaleza de la actividad en la que participan los corredores la ley dispone las formas anónimas de organización para posibilitar una intervención más pluralista de los agentes económicos."

6.3 Concepto del Procurador General de la Nación

La vista fiscal sostiene que, conforme a lo preceptuado por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, la actividad aseguradora requiere autorización del Estado y se ejerce de conformidad con la Ley. Dentro de este contexto, la norma reprochada, sin desconocer derechos adquiridos y dada la importancia de tal actividad en la economía, cambió el régimen general al cual debe sujetarse. Tal cambio "puede llegar a modificar el ánimo societario" pero se justifica de cara a la protección del interés general, pues "actualmente la actividad aseguradora y las relacionadas con ellas inciden en la seguridad y la estabilidad económica por cuanto atienden el cubrimiento de riesgosa que se ven abocadas diversas áreas de la economía".

6.4 Consideraciones de la Corte

20. La Corte encuentra que aunque la demanda se dirige sólo contra el aparte normativo referente al plazo concedido a los corredores de seguros para constituirse como sociedades anónimas, los cargos formulados cuestionan la obligación en sí misma de adoptar tal forma societaria, pues se estructuran sobre el argumento de que el tipo de sociedad al que pertenecía los destinatarios de la norma, construía una situación jurídica consolidada, y que, por lo tanto, la ley no podía entrar a modificarla sin desconocer con ello derechos adquiridos. El plazo otorgado para llevar a cabo la transformación ordenada, es reprochado de excesivamente corto para tales fines. De esta forma los cargos se aducen en contra de la proposición jurídica completa que está consagrada en el inciso primero del artículo 101 de la Ley 510 de 1999, por lo cual el análisis de constitucionalidad se llevará a cabo sobre todo su texto.

6.4.1Facultades constitucionales del legislador para disponer el cambio de forma societaria ordenada.

21. El derecho de libre asociación garantizado por el artículo 38 de la Constitución Política,

faculta a las personas para concertar su unión, con carácter de vínculo jurídico reconocido por el Estado, con miras al logro de algún objetivo común permitido por el ordenamiento. Comporta, como lo han analizado la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacionales, un ejercicio positivo manifiesto en la posibilidad de asociarse, y otro negativo consistente en abstenerse de ello.

"La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de asociación, -entendido como el resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes de vinculación "para la realización de un designio colectivo"-, es un derecho constitucional reconocido por diversos tratados internacionales), que contiene en sí mismo dos aspectos complementarios : uno positivo, – el derecho a asociarse-, y otro negativo, – el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada-, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respeto por la autonomía de las personas. "14

Pero más allá de la facultad que, en ejercicio de la libertad de asociación, cada cual tiene para asociarse o para no hacerlo, esta garantía constitucional comprende también la posibilidad de escoger el tipo de asociación al cual se quiere pertenecer. Así, la libertad referida se ejerce específicamente en relación con cierta clase de asociaciones, que se configuran bajo determinado régimen jurídico, y que persiguen sus fines de una manera particular al amparo de tal régimen. La escogencia de la forma que reviste la estructura asociativa, es un constitutivo de la libertad correspondiente. Sobre el particular, en la misma Sentencia reseñada anteriormente, se hicieron las siguientes precisiones:

"La Carta consagra no sólo el derecho de asociación de manera genérica, sino que adicionalmente establece los alcances y prerrogativas de los diversos tipos de asociaciones, entre las cuales podemos resaltar, por ejemplo, los sindicatos de trabajadores y de empleadores, los colegios profesionales, las asociaciones que figuran dentro de los mecanismos de participación y que son generales; aquellas otras que la Constitución regula con detalle como son los partidos y movimientos políticos; o las iglesias, como consecuencia lógica de la libertad de cultos, entre muchas otras que podríamos citar y que surgen de una lectura sistemática de la Carta…Sin embargo, independientemente de la existencia de normatividad específica respecto de las diversas formas asociativas antes descritas, el derecho a la libre asociación es una garantía de expresión que las cobija a todas ellas y en consecuencia, su dimensión y alcance deberá ser respetado en cada una de las asociaciones que se consoliden, no sólo por ser éste un derecho constitucional en si mismo considerado, sino por ser una expresión de la autonomía y del libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos."

La libertad de asociación comprende entonces la posibilidad de elegir cualquiera de las formas asociativas que contempla la propia Constitución, pero también aquellas que son de rango legal, entre ellas las distintas clases de corporaciones o asociaciones y, dentro de ellas, de sociedades. En virtud de lo anterior, la orden impartida por el legislador en el sentido de imponer a los corredores de seguros una determinada forma societaria, en este caso la sociedad anónima, significa fundamentalmente un recorte significativo de la libertad en comento, más que el desconocimiento de un derecho adquirido, entendido éste como el que ha ingresado al patrimonio de su titular. Por ello, debe la Corte examinar si dicha

restricción resulta legítima a la luz de algún principio constitucional que le otorgue fundamento.

22. El señor procurador y la Superintendencia Bancaria afirman que la norma superior que fundamenta la introducción de esta restricción a la libertad de asociación, se encuentra en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, según el cual la actividad aseguradora requiere autorización del Estado y se ejerce de conformidad con la Ley. El Ministerio de Hacienda, por su parte, afirma que la actividad de los intermediarios de seguros se encuentra bajo la supervisión del Estado, y que por lo tanto la ley puede imponer la forma societaria bajo la cual deben llevar a cabo su actividad.

Para la Corte Constitucional resulta claro que la actividad de los intermediarios de seguros, y entre ellos los corredores de seguros, no es actividad aseguradora propiamente tal, por lo cual las normas constitucionales referentes a ella no pueden serles referidas como fundamento de la restricción a la libertad de asociación que dispone la norma bajo examen. En pronunciamiento contenido en la Sentencia C- 479 de 199915, esta Corporación analizó exhaustivamente el tema, para llegar a concluir, como en su oportunidad lo hiciera también el Consejo de Estado, que tal actividad no era actividad financiera, bursátil ni aseguradora, ni se relacionaba con el "manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público", por lo cual a ella no se referían el literal d) del numeral 19 del artículo 150 superior, el numeral 24 del artículo 189 de la Carta, ni el 355 ibídem. En efecto, la Corte dijo entonces:

"El artículo 1° del EOSF, acogiendo un criterio orgánico, determina que el sistema financiero y asegurador se encuentra conformado entre otros, por los intermediarios de seguros y reaseguros.  El artículo 40 ibídem, define que son intermediarios de seguros las sociedades corredoras de seguros, y los agentes y agencias de seguros. Estas tres últimas categorías se distinguen en que las primeras son empresas que se constituyen como sociedades comerciales, colectivas o de responsabilidad limitada cuyo objeto social exclusivo consiste en ofrecer seguros y promover la celebración y renovación del respectivo contrato, interviniendo a título de intermediario entre el asegurado y el asegurador, al paso que los agentes son personas naturales que llevan a cabo la misma actividad, en relación con una o varias compañías de seguros. Las agencias, por su parte, tienen como facultad la de promover la celebración de contratos de seguros por si mismas o por medio de agentes colocadores. Así las cosas, los intermediarios de seguros, en cualquiera de sus modalidades, son entidades o personas que, sin expedir pólizas ni ser parte en el contrato de seguro, ponen en contacto a las compañías de seguros con los tomadores de las pólizas. Esta es, por esencia, la actividad a la que se dedican, aunque la intermediación de seguros no se reduzca a ella sino que se proyecte más allá de la simple colocación de pólizas, en una serie de operaciones complementarias de tipo técnico como pueden serlo, v.g., la inspección de riesgos o la intervención en salvamentos.

"De conformidad con el artículo 1348 del Código de Comercio en armonía con los artículos 40 y 41 del EOSF , las sociedades que se dediquen al corretaje de seguros, así como las agencias colocadoras de seguros y de títulos de capitalización que "durante el ejercicio anual inmediatamente anterior hubiesen causado, a título de comisiones, una suma igual a ochocientos  (800) salarios mínimos mensuales legales vigentes", estarán sometidas a

control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

“No existe por lo tanto duda en cuanto a que orgánicamente hablando, la ley considera que los intermediarios de seguros sometidos a vigilancia de la referida Superintendencia forman parte de la estructura del sistema financiero. Sin embargo, ello no indica per se, que las referidas entidades lleven a cabo la actividad financiera o aseguradora en los términos en los que la Constitución describe las mismas, ni que sean en propiedad entidades financieras o aseguradoras.

“… No existe una norma constitucional que defina expresamente en qué consisten la actividad financiera y la actividad aseguradora ni quiénes la llevan a cabo. Sin embargo, los artículos 150 y 189 superiores, contienen elementos descriptivos de tales actividades. Efectivamente, la primera de dichas normas, que indica las funciones que corresponden al Congreso mediante el ejercicio de la función legislativa, en el literal d) del numeral 19, señala que a dicho órgano corresponde “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 cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; “Así mismo, el artículo 189, señala en su numeral 24 que corresponde al presidente de la República, “ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público… ” (subraya la Corte).

“De las normas superiores transcritas se concluye que tanto la actividad financiera como la aseguradora se relacionan con el manejo, aprovechamiento o inversión de dineros captados del público.

“…Ahora bien, conforme a la descripción de actividades de los intermediarios de seguros que hace la ley, y a la que se hiciera referencia anteriormente, resulta obvio que aunque orgánicamente hablando la ley considere que ellos en ciertos casos forman parte de la estructura del sistema financiero, desde un punto de vista funcional, dichos intermediarios no pueden considerarse instituciones financieras o aseguradoras, por cuanto no manejan, no aprovechan, ni invierten dineros captados del público. Por ello el artículo 90 de la Ley 45 de 1990, antes transcrito, indicaba que para efectos de esa Ley, se entendían por instituciones financieras las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros.

“A las mismas conclusiones anteriores arribó el Consejo de Estado cuando en Sentencia de 28 de agosto de 1995,16 refiriéndose a las normas del Decreto 663 de 1993 (EOSF), ahora demandado, indicó:

“De las anteriores normas se desprende lo siguiente:

Que en efecto, los intermediarios de seguros pertenecen al sistema financiero asegurador

Que estatuto Orgánico del Sistema Financiero incluye a los intermediarios de seguros entre las entidades sometidas a algunas de sus normas.

…. Otro aspecto a dilucidar es si la actividad de intermediación de seguros es o no una actividad financiera o aseguradora o simplemente comercial.

…En conclusión, en relación con este punto, para la Sala es claro que la actividad de intermediación de seguros es una actividad relacionada con el ramo de seguros, aunque diferenciada de la actividad propiamente aseguradora, sin que de otra parte, pueda desconocerse su carácter comercial, como lo tienen igualmente todas las entidades y actividades que hacen parte del sistema financiero y asegurador." (subrayas fuera del texto original)."

En concordancia con la anterior interpretación jurisprudencial que lleva a desconocer a los intermediarios de seguros el carácter de entidades financieras o aseguradoras, el Decreto 1154 de 1999, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional mediante el artículo 120 de la Ley 489 de 199817, y por lo mismo declarado inexequible por esta Corporación a través de la Sentencia C- 996 de 199918, le asignó a la Superintendencia de Sociedades las funciones de inspección vigilancia y control de las sociedades corredoras de seguros y de reaseguros, que anteriormente correspondían a la Superintendencia Bancaria. Posteriormente, la disposición ahora bajo examen ordenó su transformación en sociedades anónimas.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluye que la restricción a la libertad de asociación que introduce el artículo101 de la Ley 510 de 1999, no puede fundamentarse en la consideración de que los corredores de seguros llevan a cabo una actividad de interés público catalogada como financiera, aseguradora o bursátil que, por lo tanto, en los términos de los artículos 150 y 189 de la Constitución, requiera autorización del Estado y deba ejercerse de conformidad con la Ley. Así las cosas, aprecia que la restricción a la libertad de asociación introducida por la disposición mencionada, debe encontrar otro fundamento constitucional distinto del alegado por los intervinientes.

23. Dentro de los antecedentes legislativos del artículo 101 de la Ley 510 de 1999, se registra la siguiente intervención que pretende justificar la obligación de adoptar la forma de sociedad anónima impuesta a los corredores de seguros:

De esta manera, el legislador estimó que los corredores de seguros, que antes eran sociedades comerciales colectivas o de responsabilidad limitada, en lo sucesivo serían sociedades anónimas, a fin de que pudieran ampliar el número de sus accionistas y así mismo pudieran transar sus acciones en las bolsas de valores. Este cambio significa, entre otras cosas, una variación en el régimen de la responsabilidad de los socios, en el régimen de admisión de nuevos socios, en el régimen de administración de la sociedad, etc., modificaciones que sin lugar a dudas representan un recorte significativo de la libertad de asociación de sus socios y de la autonomía misma de la persona jurídica ya constituida, restricción que resulta ser más gravosa por el plazo perentorio de seis meses que se concede para llevar a cabo el cambio impuesto.

Para la Corte, si bien la decisión legislativa de ordenar la modificación de forma societaria no podía tomar pie en la consideración de ser los corredores de seguros entidades financieras aseguradoras, podría en cambio pensarse que encontraba su fundamento constitucional en la mera consideración de ser ellos sociedades comerciales, pues como tales, se encuentran

sometidos a la inspección vigilancia y control del presidente de la República, que ejercerá esta función en los términos que señale la Ley. No obstante, cabe preguntarse si esta sola facultad constitucional es suficiente para introducir mediante ley los límites a los derechos fundamentales antes mencionados, sin consideración alguna a cerca de la finalidad buscada con la medida, y de su razonabilidad y proporcionalidad para ello. Evidentemente, ni el derecho de asociación de los individuos, ni la autonomía de los entes societarios es absoluta, pero también lo es que el poder de injerencia del Estado debe obedecer a propósitos constitucionales razonables y proporcionados.

24. Para la Corte la orden dada por el legislador busca realizar un objetivo de rango constitucional, y lo hace adoptando medidas adecuadas y razonables de cara a la consecución del fin perseguido. En efecto, la actividad propia de los corredores de seguros, si bien no puede ser catalogada como financiera, aseguradora o bursátil, ni se relaciona con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, si implica un factor de riesgo social que amerita la especial intervención del Estado en aras de la protección del interés general, prevalente sobre el privado o particular de conformidad con el sistema de principios que consagra el artículo 1° de la Constitución. Dentro del proceso que culmina con la celebración del contrato de seguros, los corredores no solamente ponen en contacto a los tomadores de las pólizas con las compañías aseguradoras, sino que más allá de esta labor intervienen también en operaciones complementarias de tipo técnico como la inspección de riesgos. Posteriormente llevan a cabo otras operaciones como la intervención en salvamentos, por ejemplo. En ejercicio de este tipo de actividades complementarias, pueden ocasionar pérdidas económicas a terceros como consecuencia de errores u omisiones en que puedan incurrir. De ahí que la normatividad vigente aplicable a los corredores de seguros los someta a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y les imponga tener un capital mínimo y una organización técnica y contable sujeta a las normas que dicte al efecto tal Superintendencia,20 y un régimen de inversiones obligatorias.21 En el mismo sentido, se exige a quienes van a actuar en la intermediación de seguros en calidad de director o administrador de una sociedad intermediaria, ciertos requisitos de idoneidad tales como una serie de conocimientos suficientes sobre la actividad de corretaje en seguros.22

Ahora bien, en el caso de los corredores de seguros, estos requisitos legales exigidos en virtud de la naturaleza de la actividad parecen resultar más razonables teniendo en cuenta que, respecto de las actuaciones que en ejercicio de su actividad lleven a cabo, no existe una responsabilidad directa de las entidades aseguradoras en relación con las cuales se hubiera promovido el contrato, a diferencia de lo que si ocurre con las agencias y agentes de seguros mientras continúen vinculadas con tal entidad.23

Evidentemente, la circunstancia de tener que organizarse como sociedades anónimas facilita el que esta clase de intermediarios de seguros cumplan con los requisitos sobre capitales mínimos, ofreciendo así mayores condiciones de seguridad a las compañías aseguradoras y en general a los terceros que contratan a través de su intermediación. Por ello, la norma resulta razonable y proporcionada al fin que se propone el Estado cuando busca someter a esta clase de sociedades a una inspección, vigilancia y control más estrictos que aquellos que de manera general recaen sobre las sociedades comerciales. Así las cosas, aunque la disposición significa la imposición de una restricción al derecho de libre asociación y a la autonomía de las sociedades intermediarias existentes, pues les obliga a adoptar en un plazo

breve una forma societaria distinta de la inicialmente prevista por los socios, ella se justifica de cara a la protección del interés general inherente al Estado Social de Derecho, representado en este caso por el conjunto de los usuarios de los servicios que prestan los corredores de seguros, por lo cual la declarará ajustada a la Constitución.

25. Finalmente, por lo que tiene que ver con el plazo de seis meses previsto en la normas bajo examen para que los corredores de seguros adopten la nueva forma societaria que les ha sido impuesta, la Corte encuentra que el mismo es razonable pues permite fácilmente adoptar las reformas estatutarias requeridas para llevar a cabo la transformación jurídica ordenada, e incluso si fuera el caso, vincular el número de socios adicionales que, conforme a la ley, se requiere como mínimo para la constitución de las sociedades anónimas.

7. Artículo 114

7.1 Texto de la disposición:

"Artículo 114. Banco de Datos Financieros o de Solvencia Patrimonial y Crediticia. Las entidades o personas naturales que suministren regularmente datos financieros o sobre solvencia patrimonial y crediticia sólo podrán tratar automatizadamente datos personales obtenidos de fuentes accesibles al público o procedentes de informaciones recogidas mediante el consentimiento libre, expreso, informado y escrito de su titular.

"Previo el pago de la tarifa que autorice la Superintendencia Bancaria y la solicitud escrita de su titular, el responsable del banco de datos deberá comunicarle las informaciones difundidas y el nombre y dirección del cesionario. Sólo se podrán registrar y ceder los datos que, según las normas o pautas de la Superintendencia Bancaria y de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se consideren relevantes para evaluar la solvencia económica de sus titulares.

"Los datos personales que recojan y sean objeto de tratamiento deben ser pertinentes, exactos y actualizados, de modo que correspondan verazmente a la situación real de su titular.

"Parágrafo. Las personas que dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley se pongan al día en obligaciones por cuya causa hubieren sido reportadas a los bancos de datos de que trata este artículo tendrán un alivio consistente en la caducidad inmediata de la información negativa, sin importar el monto de la obligación e independientemente de si el pago se produce judicial o extrajudicialmente. La Defensoría del Pueblo velará por el cumplimiento de esta norma."

7.2 La demanda y las intervenciones

7.2.1. En sentir del demandante, Fernando Martínez Rojas, esta disposición desconoce el derecho de habeas data consagrado por el artículo 15 superior, así como la facultad del ciudadano de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que de sí mismo se hubieran recogido en los bancos de datos o en los archivos de entidades públicas o privadas. En estas circunstancias, la norma propicia la vulneración de la libertad individual, del derecho a la intimidad y de las garantías del debido proceso, de presunción de inocencia, de primacía de

los derechos fundamentales, de igualdad en la protección por parte de las autoridades y de igualdad real y efectiva.

Para el actor, la norma acusada permite que los bancos, y en general el sistema financiero, bloqueen en sus bases de datos a los deudores morosos, impidiéndoles en la práctica casi toda actividad económica, situación que resulta lesiva de lo dispuesto por el artículo 333 de la Constitución que garantiza la libertad de empresa. En su opinión, la disposición que acusa parte de la base de la mala fe del deudor, con lo cual vulnera el artículo 83 superior. Adicionalmente, permite un sistema de coacción desconociendo las normas legales relativas al nacimiento y extinción de las obligaciones y las procedimentales pertinentes para exigir el pago de lo que se debe. En ocasiones, los deudores son constreñidos a pagar incluso lo que no deben, pues de otra manera no son retirados del banco de datos. Igualmente, los codeudores y avalistas quedan expuestos al mismo constreñimiento.

La carencia de una normatividad jurídica completa y precisa que fije límites a la actividad de quienes manejan tales bancos de información, contribuye a permitir esta situación, agravada por el hecho de que el proyecto de ley estatutaria aprobado por el Congreso, que pretendía consagrar la regulación respectiva, fue declarado inconstitucional por la Corte. Adicionalmente, diversos fallos de tutela proferidos por esta Corporación, han contribuido, en sentir del actor, no a proteger los derechos fundamentales de los deudores, sino a darle vida artificial, sin ningún fundamento legal, a los bancos de datos que han venido funcionando de hecho. En ese orden de ideas, el actor indica el contenido mínimo que debiera tener una regulación legal adecuada, a fin de evitar la violación de derechos fundamentales, y expone lo que ha su parecer, han sido los yerros en los que han incurrido los diversos fallos de tutela que sobre el tema ha proferido la Corte Constitucional.

De otra parte, en actor formula una serie adicional de cargos de violación constitucional, principalmente los siguientes:

* El artículo acusado desconoce el artículo 13 superior, por cuanto establece un trato privilegiado a favor de las personas que dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la ley se pongan al día en sus obligaciones, trato privilegiado que consiste en la caducidad inmediata de la información negativa, sin importar el monto de la obligación e independientemente de si el pago se produce judicial o extrajudicialmente. Este mismo privilegio no se le concede a quienes no pagan en este plazo. Se introduce así una distinción entre lo ex – deudores, favoreciéndose exclusivamente a los que pagan antes de determinado plazo.

* Desconoce así mismo el artículo 169 de la Carta que ordena que el título de la ley corresponda a su contenido, por cuanto el tema de los bancos de datos no aparece en el título de la Ley 510 de 1999. En palabras del demandante, “es inconstitucional el artículo 114 atacado ya que hace objeto de su regulación, a quienes no forman parte del sistema financiero (los bancos de datos y los deudores.)”

* De otra parte, el artículo impugnado es inconstitucional por cuanto “es retroactiva su aplicación, legalizando la estructura y funcionamiento de hecho, de los bancos de datos humanos donde se registran deudas comerciales y civiles, violándose los derechos adquiridos de quienes aparezcan registrados desde antes de la vigencia de esta ley (510 de

1999), DERECHOS ADQUIRIDOS CONSISTENTES EN NO APARECER REGISTRADOS EN TALES BANCOS DE DATOS POR CUANTO, (de una parte) LAS OBLIGACIONES QUE PRODUJERON TALES REGISTROS, NO ESTA DEMOSTRADO QUE HAYAN SIDO "CLARAS, EXPRESAS Y ACTUALMENTE EXIGIBLES." (negrillas y paréntesis en el texto original).

* Aduce también la violación del artículo 20 de la Constitución, por cuanto el reporte de los bancos de datos sólo registra la afirmación del acreedor, más no la del deudor, por lo cual tal información no es veraz

* Para el demandante, el consentimiento del deudor para ser incluido en la base de datos del sistema financiero no garantiza per se los derechos al debido proceso, el derecho de contradicción y el derecho a que se divulgue verbalmente el contenido del reporte, pues quienes aparecen registrados en dicho banco de datos no han sido verdaderamente libres para expresar su consentimiento en ello.

* Finalmente, el demandante expresa que el artículo por él acusado desconoce las normas contenidas en los artículos 2°, 4°, 6°, 13 y 21 superiores, por cuanto las autoridades públicas declinan el control de la información contenida en los bancos de datos, poniéndola en manos de los particulares, quienes no asumen ninguna responsabilidad por el ejercicio de su actividad.

Con fundamento en los anteriores argumentos, el demandante solicita a la Corte cambiar su jurisprudencia sobre habeas data y derecho a la información en lo relativo a bancos de datos de deudores.

De otra parte, indica que el artículo 114 de la Ley demandada regula el tema del habeas data y limita el derecho a la información, temas que no podían haberse definido, conforme con lo dispuesto por el artículo 152 de la Carta, sino a través del trámite y la expedición de una ley estatutaria.

El ciudadano William López Leyton, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, defiende la constitucionalidad de la disposición expresando que dicha norma "constituye una oportunidad excepcional que otorga el legislador a los deudores que se encuentran reportados en las centrales de información financiera con calificaciones que corresponden a una situación de incumplimiento, para que sea subsanada con el pago y puesta al día de sus obligaciones." Sostiene que el legislador tiene plena competencia para determinar esta posibilidad pues "dentro de sus potestades se encuentran la de reglamentar los aspectos inherentes a los derechos fundamentales, en este caso el habeas data. Para ello, salvo lo relacionado con el núcleo esencial del derecho fundamental, basta que se expida una ley ordinaria.

Sin embargo, para el interviniente el beneficio que consagra la disposición acusada no puede ser permanente en el tiempo, pues con ello se haría inoperante un instrumento de información financiera, ni puede extenderse a todos los deudores, sino tan sólo a aquellos que tengan la disposición de ponerse al día. No se desconoce el derecho a la igualdad, pues la situación de deudores con disposición al pago pronto de sus obligaciones, no es la misma que la de aquellos otros que no tienen la misma actitud.

7.2.3. En representación de la Superintendencia Bancaria intervino oportunamente la ciudadana Gloria Isabel Sánchez García, quien defendió la exequibilidad de la disposición acusada sosteniendo que el artículo 15 de la Constitución reconoce la existencia de los bancos de datos, pues expresamente se refiere al derecho de las personas a acceder a la información relativa a ellas contenida en tales archivos, a rectificarla y a actualizarla. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, en especial la contenida en la Sentencia SU-089 de 1995, sostiene que la intimidad familiar y personal no puede ser colocada en el mismo plano con el "comportamiento en materia crediticia", por que el cumplimiento en al pago de las obligaciones es asunto que interesa no solamente al deudor, sino también "a quienes son sus acreedores actuales o potenciales". El buen nombre es resultado del comportamiento en sociedad y, en lo que tiene que ver con el manejo del crédito, es evidente que la fama de buen o mal pagador se origina en la forma como la persona atiende sus obligaciones. De otra parte, siguiendo también la jurisprudencia citada, indica que el artículo 20 de la Carta consagra el derecho a informar y a recibir información veraz e imparcial, entendiéndose por ésta la que corresponde a la verdad completa.

Por lo que toca con la supuesta violación del principio de igualdad, la interviniente encuentra que hay una justificación objetiva y razonable que permite dar un tratamiento distinto a los deudores, justificación que radica en el interés público de que se reviste la materia tratada.

En cuanto al alegato del libelista que niega la relación entre el título de la ley y su contenido en lo concerniente a los bancos de datos, la interviniente estima que estos últimos quedan cubiertos por el epígrafe de la ley, "como que es indiscutible su relación con el sistema financiero".

7.2.4 En forma oportuna, intervino el ciudadano Manuel José Cepeda Espinosa, con el objeto de coadyuvar la demanda presentada por Fernando Martínez Rojas. En sentir del interviniente, la referida norma contradice varias disposiciones constitucionales. En primer lugar vulnera el literal a) del artículo 152, por cuanto desconoce la reserva de ley estatutaria que prescribe dicha norma para aquellas leyes que versen sobre el derecho de habeas data. Adicionalmente, resulta lesiva del numeral 10° del artículo 150, del artículo 152 y del numeral 11 del artículo 189 de la Carta, pues al establecer que "sólo se podrán registrar y ceder los datos que, según las normas o pautas de la Superintendencia Bancaria y de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se consideren relevantes para evaluar la solvencia económica de sus titulares", delega en tal entidad "facultades excesivamente amplias de tipo legislativo que rebasan ostensiblemente las administrativas que caben dentro de la órbita de competencia de una entidad que –sin negar su experticio y su idoneidad- ejerce funciones de inspección y vigilancia. Delegación "velada y sutil", que es aun más grave si se tiene en cuenta que la materia sobre la cual versa se refiere al contenido de derechos fundamentales.

De otra parte, el interviniente señala que "exigir la caducidad inmediata de la información negativa cuando el deudor moroso, sin importar la duración de la mora ni su historia de desempeño crediticio, pague dentro de un plazo predeterminado y exclusivo de seis meses viola tanto el derecho a la igualdad (artículo 13 de la C.P), como el derecho a informar y a recibir información veraz, es decir, exacta, completa y suficiente (artículo 20 de la C.P)." En su sentir, la norma no distingue entre dichos deudores morosos cumplidos y los incumplidos,

ni entre los que han pagado a consecuencia de un proceso y aquellos otros que lo han hecho voluntariamente. Tampoco consigna diferencias relativas a la duración de la mora, ni entre deudores morosos de una o de varias obligaciones financieras, ni distinciones referentes al monto de la deuda. El único criterio tenido en cuenta por la disposición para otorgar el alivio que prevé, es “meramente temporal”, pues se refiere a aquellas personas que dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la ley se pongan al día en obligaciones por cuya causa hayan sido reportados a los bancos de datos. Citando jurisprudencia de esta Corporación relativa a la inexequibilidad de los alivios o amnistías concedidos por la ley a deudores morosos de obligaciones tributarias, refuerza su argumentación relativa al desconocimiento del derecho de igualdad.

Adicionalmente, para el ciudadano interviniente la norma en comento desconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, por lo cual es violatorio del artículo 20 superior. En sustento de esta afirmación pone de presente que ocultar que un deudor estuvo en mora es “no informar lo que realmente sucedió” y “no informar de manera completa cual ha sido el verdadero desempeño crediticio del deudor”. La información que en virtud de lo dispuesto por la norma reciban los intermediarios financieros, será entonces imprecisa.

De otro lado, el interviniente considera que la norma acusada viola los artículos 15, 335 y 333 de la Carta , al regular el funcionamiento de las bases de datos de una forma “excesivamente restrictiva del derecho de habeas data y aditivo como del ejercicio de una actividad privada lícita que provee información de interés público.” En sustento de esta afirmación aduce que el artículo 114 demandado “supone una contradicción insalvable entre lo que la doctrina ha denominado poder informático e intimidad”. En su sentir, hoy en día es aceptado que “el concepto de libertad informática ya no tiene una connotación defensiva que le permite a una persona evitar que se registre información sobre ella sino un alcance mayor que comprende una dimensión positiva consistente en llegar inclusive a exigir que su nombre y los datos personales pertinentes sean incluidos en una base de datos.” Esta concepción positiva ha llevado en algunos lugares a que los reclamos formulados por las personas reportadas, sean incluidos en la base de datos “ a fin de que las entidades financieras sepan que la persona consernida está en desacuerdo con el dato reportado”.

Aduce, de otro lado, que un hecho fundamental se pasó de alto al momento de concebir el artículo 114 demandado, cual fue el tener en cuenta que los intermediarios financieros deben velar por el buen manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro privado, por lo cual es del interés de todos los ahorradores que la historia del desempeño crediticio de las personas que solicitan préstamos sea exacta, completa y veraz. Estas no son propiamente titulares de los datos que les conciernen, en el sentido de propietarias de los mismos. En su sentir, no se valora la importancia de la información sobre el comportamiento de los deudores, la cual es de interés público como, según él, lo indica el artículo 335 de la Carta.

Sostiene también, que el artículo 114 introduce unos requisitos para que las personas puedan acceder a la información sobre ellas mismas que carecen de propósito y resultan desproporcionados por lo cual desconoce el artículo 15 superior, además de resultar contrario a la jurisprudencia que sobre el tema ha sentado esta Corporación.

En cuanto a la frase contenida en el segundo inciso del artículo 114, según la cual "(s)ólo se podrán registrar y ceder los datos que, según las normas o pautas de la Superintendencia Bancaria y de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se consideren relevantes para evaluar la solvencia económica de sus titulares", el interviniente expresa que la disposición confunde el objetivo de la bases de datos del sistema financiero, pues lo que al mismo le interesa no es tan solo conocer la solvencia económica de sus potenciales deudores, sino, además, saber sobre su desempeño crediticio, concepto que no se confunde con aquel. Esta reducción en cuanto al objetivo perseguido por estas bases de información, tiene implicaciones, asevera el ciudadano, en lo referente a la democratización del crédito pues "una persona de escasos recursos puede tener una muy baja solvencia económica, pero ser cumplido en el pago de sus deudas", y "la forma en que puede mostrar que ello es así es mediante las referencias a su historia como deudor…"Dentro del contexto de una democracia participativa y de un Estado Social de Derecho, es función de las autoridades promover la participación de todos en la vida económica de la Nación, lo cual no se logra con esta frase incluida dentro de la norma acusada.

Finalmente este ciudadano estima que el principio de transparencia en la información resulta afectado por la restricción introducida por la norma según la cual "sólo se podrán tratar automatizadamente datos personales obtenidos de fuentes accesibles al público o procedentes de informaciones recogidas mediante consentimiento libre expreso informado y escrito de su titular."

7.2.5. Por fuera de la oportunidad legal prevista para intervenir dentro de este proceso, se recibió el escrito presentado por el ciudadano Jorge E. Peralta de Brigard, relativo al artículo 114 de la Ley 510 de 1999, el cual, por ser extemporáneo, no pudo ser tenido en cuenta por la Corporación.

7.3 Concepto del procurador general de la Nación

En relación con el artículo 114 acusado, el señor procurador encuentra que los cargos de la demanda son fundamentados. Para solicitar la declaratoria de inexequibilidad, aduce el argumento según el cual el contenido de la norma no se adecua al título de la Ley, por lo cual resulta lesivo del artículo 169 superior. Afirma, además, que la materia tratada debió haberse regulado mediante ley estatutaria por referirse al derecho fundamental de habeas data, y encuentra inconcebible que el Congreso no haya cumplido con este deber. En este sentido indica que "es preocupante que el legislador, descuide su obligación de expedir las leyes que hagan efectiva la protección de los derechos fundamentales, y que se ocupe de regularlas, de manera incoherente, con el único afán de proteger la cartera de los acreedores."

Reprocha, por otro lado, el que la norma asigne a la Superintendencia la función de establecer tarifas relativas a esta actividad particular, frente a la cual no tiene ninguna facultad de vigilancia y control.

En síntesis, para le señor procurador "el precepto es vago, compromete el derecho fundamental de habeas data y tiene como único fin proteger la cartera de los acreedores, incluyendo los que no forman parte del sistema financiero, por lo que la norma no tiene conexidad con la materia que anuncia regular."

26. Los principales reproches de inconstitucionalidad aducidos en contra del artículo 114 de la Ley 510 de 1999, son los siguientes: i) violación de la reserva de ley estatutaria. ii) falta de conexidad entre el título de la ley y el contenido normativo de la disposición iii) vulneración del principio de veracidad de la información a que se refiere el artículo 20 superior. iv) en lo concerniente al parágrafo de la disposición, violación del principio de igualdad entre diversas clases de deudores. v) delegación de facultades legislativas a una entidad administrativa de vigilancia y control. vi) desconocimiento del sentido constitucional del derecho de habeas data y del derecho a la información, y vii) violación de la libertad de empresa y de derechos adquiridos.

Por razones procedimentales, la Corte examinará previamente el cargo referido a la violación de la reserva de ley estatutaria, pues, de prosperar, la disposición sería inconstitucional y carecería de objeto el examen de los restantes cargos.

7.4.1 El derecho fundamental de habeas data y la reserva de ley estatutaria.

27. Dispone el artículo 152 de la Constitución Política, que mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regulará, entre otros temas, el correspondiente a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los procedimientos y recursos para su protección. Con dichas leyes, el constituyente pretendió "dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad… La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 – 8 de la Constitución Política)."24

Ahora bien, el que la norma superior indique que los derechos fundamentales, y entre ellos el de habeas data deban ser "regulados" mediante la expedición de una ley estatutaria, no tiene el alcance de significar que toda disposición referente a tal categoría de derechos tenga que revestirse de esta particular forma legal. En efecto, al respecto la jurisprudencia ha decantado una posición en el siguiente sentido:

"En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario".

(…)

"La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.

“Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “ajustar, reglar o poner en orden una cosa”; “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines”; “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa”.25 (Resaltado por fuera del texto original)”

28. El derecho de habeas data, definido por el artículo 15 de la Carta, consiste en la facultad que tiene cada persona para “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.” La ubicación de la precitada norma en el Capítulo Primero del Libro Segundo de la Carta, correspondiente a los “derechos fundamentales”, no deja duda acerca de la categoría de tal reconocida al derecho en referencia. Respecto de su protección, el constituyente indicó adicionalmente que “(e)n la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”.

Es claro, por lo tanto, que el contenido normativo del artículo 114 superior se refiere a la regulación de un derecho fundamental. Ahora bien, en lo relativo a si este contenido regula un aspecto inherente al ejercicio del derecho fundamental de habeas data que signifique, en los términos de la jurisprudencia constitucional, la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de tal derecho, la Corte aprecia que sí lo hace.

En efecto, la norma bajo examen se refiere al suministro de datos financieros de personas naturales, indicando qué clase de datos podrán ser suministrados y tratados automatizadamente y en qué condiciones podrán ser recogidos y transmitidos. Así mismo, señala también las condiciones bajo las cuales el titular de los datos podrá tener acceso a la información que le concierne, pues al respecto indica que “previo el pago de la tarifa que autorice la Superintendencia Bancaria y la solicitud escrita de su titular, el responsable del banco de datos deberá comunicarle las informaciones difundidas y el nombre y dirección del cesionario”. Por otro lado, la disposición permite a la Superintendencia Bancaria fijar límites o pautas respecto de los datos que se pueden registrar y ceder, y, finalmente, consagra disposiciones relativas a la caducidad excepcional del dato financiero, únicamente respecto de deudores morosos que se pongan al día en el pago de sus obligaciones, dentro del término perentorio fijado por la disposición.

29. El anterior contenido regulante, tiene implicaciones directas con el núcleo esencial del derecho de habeas data, pues involucra de lleno la facultad de las personas para “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos”. Sobre la manera en la cual pueden conocerse tales informaciones, contiene normas expresas arriba mencionadas (formular una solicitud y pagar una tarifa), y sobre la posibilidad de actualizar y rectificar dichos datos, resulta claro que la norma establece restricciones, pues al indicar que sólo se podrán registrar los datos que, según las normas o pautas de la Superintendencia Bancaria y de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se consideren relevantes para evaluar la solvencia de sus titulares, pone en manos de esa entidad la fijación de límites a ese derecho, además de dejar por fuera del derecho de actualización y rectificación otras informaciones distintas a las relativas a la solvencia de la persona concernida (disponibilidad de recursos económicos), como por ejemplo la referente a su comportamiento crediticio (puntualidad en el pago), etc., que

también son importantes para la valoración y calificación de los posibles clientes del sistema financiero.

Todo lo anterior afecta sin lugar a dudas el derecho fundamental en referencia en lo más propio de su núcleo fundamental, pues "(l)os datos personales que se recogen, el tipo de tratamiento que reciben y las formas y límites de su circulación, son aspectos de una misma decisión que no deja de tener repercusiones sobre la autodeterminación informativa."26 Por ello, la reserva de ley estatutaria sobre este punto es la garantía más importante en la protección de ese derecho fundamental. Así las cosas, la Corte encuentra que las disposiciones contenidas en la norma reprochada, no podían adoptarse sino mediante el trámite propio de una ley de esa naturaleza, como bien lo indican el demandante, varios de los intervinientes y la vista fiscal. En efecto, ya esta Corporación había dicho al respecto lo siguiente:

"Corresponde a la ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, ocuparse específicamente de determinar la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución (C.P. art. 15). Al margen de la respectiva ley estatutaria – general o especial -, no podría la administración dar vida a un banco de datos personales destinados a la circulación ya sea dentro de la órbita pública o por fuera de ella. Según la Constitución, la recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda la libertad personal y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, por lo menos, en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales.27 (Negrillas por fuera del original).

Y en otra ocasión también la Corte se expresó en este sentido, en relación con la regulación del derecho a la información:

"Al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia. Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria. En el caso de las disposiciones que en esta oportunidad han sido acusadas ante la Corte, se observa sin dificultad que, considerado su objeto específico, fueron dictadas bajo el designio indudable de regular, por la vía de la restricción, el derecho a la información, plasmado en el artículo 20 de la Carta."28

30. En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que respecto del trámite legislativo ordinario que el Congreso le impartió al artículo 114 de la Ley 510 de 1999, se incurrió en un claro vicio de forma, pues su contenido dispositivo debía haber sido adoptado mediante ley estatutaria. En virtud de lo anterior, sin anticiparse a llevar a cabo ningún examen sobre dicho contenido material, ni sobre los cargos de fondo aducidos al respecto, declarará la inexequibilidad de la disposición mencionada.

R E S U E LV E

Primero: Declarar EXEQUIBLE el inciso 3° del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, bajo el entendido de que no impide el ejercicio de la acción de tutela contra las providencia adoptadas por las superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, ni las acciones contencioso administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES el artículo 69 y el inciso 1° del artículo 101.

Tercero: Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1° del artículo 91 de la Ley 510 de 1999.

Cuarto: INHIBIRSE de hacer un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 79 de la Ley 510 de 1999, por carencia actual de objeto.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones, "el monto de los mismos que se capitalizarían", contenida en el artículo 80 y "de una menor capitalización de intereses o" contenida en el artículo 81, así como el artículo 114 de la Ley 510 de 1999.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-384/00

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Función jurisdiccional excepcional (Salvamento parcial de voto)

UNIDAD NORMATIVA-Constitución (Salvamento parcial de voto)

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Proscripción de negación absoluta de controversia de decisiones (Salvamento parcial de voto)

SUPERINTENDENCIA-Calificación de exceso en competencia jurisdiccional (Salvamento parcial de voto)

ADMINISTRACION NACIONAL-Atribución amplia al Gobierno para modificación de estructura es inconstitucional/ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación de estructura sin sujeción a principios y reglas que defina la ley es inconstitucional (Salvamento parcial de voto)

SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Atribución amplia al Gobierno para modificación de estructura es inconstitucional/SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Modificación de estructura sin sujeción a principios y reglas que defina la ley es inconstitucional (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Norma que la concede mientras produjo efectos es inconstitucional (Salvamento parcial de voto)

NORMA AUTONOMA-No consagración de facultad extraordinaria (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expedientes D-2559, D-2574 y D-2586

Salvo mi voto en el asunto de la referencia por varias razones que me permito resumir:

1) No estoy de acuerdo con lo resuelto en cuanto al inciso 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el 52 de la Ley 510 de 1999.

Tal precepto se declaró exequible, a pesar de que existen serios reparos sobre la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales de las superintendencias y glosas muy importantes formuladas por el actor, y no desvirtuadas en el Fallo, en relación con el cierre absoluto de las posibilidades de defensa de los ciudadanos respecto de lo que tales organismos decidan.

En lo referente al primer aspecto, es suficiente recordar que las atribuciones judiciales de las autoridades y organismos administrativos son excepcionales, y por ello de interpretación restrictiva, en virtud de lo cual la norma legal que las consagre debe ser clara y contundente en la fijación de sus límites. El artículo 116 de la Carta dice al respecto:

"…Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos".

Claro está, no es la disposición acusada la que contempla el ámbito de dichas funciones, pero, precisamente por ese motivo, no ha debido entrar la Corte a adelantar un pronunciamiento de constitucionalidad en torno a la posibilidad abierta de dichas atribuciones y menos a respaldar, en la parte motiva, sin concreción en la resolutiva, una norma no demandada (el artículo 51 de la Ley 510 de 1999), afirmando, sin sustento ni argumentación de fondo, y sin siquiera mencionar cuáles son, que las facultades jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia Bancaria se ajustan a la Constitución.

No se constituyó la unidad normativa y, por tanto, nada se resolvió en realidad sobre la exequibilidad de tal precepto no demandado, pero ya se hizo explícito un concepto, o se avanzó en una especulación, que desde luego pueden variar -en cuanto no hay cosa juzgada constitucional- cuando se haga el estudio de fondo, poniendo así en peligro la coherencia de este Tribunal.

En lo que hace al segundo aspecto, considero que, pese a la competencia del legislador para prever cuándo caben y cuándo no los recursos y las acciones, está proscrita en la Carta una negación absoluta de la posibilidad de controvertir decisiones judiciales, menos todavía si se trata de las adoptadas por entes de índole administrativa, ya que con ello puede resultar lesionado el artículo 229 de aquélla, que consagra como derecho fundamental el de acceso a la administración de justicia.

Tal vez por ese motivo la sentencia de exequibilidad es condicionada en el sentido de que la norma "no impide el ejercicio de la acción de tutela contra las providencias adoptadas por las superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, ni las acciones contencioso administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales".

Ninguna glosa tengo sobre el aspecto relativo a la tutela, pero sí en lo referente a las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

¿Quién califica si hubo o no exceso en el uso de las competencias jurisdiccionales? Nadie más que la autoridad judicial encargada de conocer sobre tales acciones. Siempre la Superintendencia que haya proferido un acto supuestamente cobijado por la disposición va a alegar que no incurrió en extralimitación alguna. Y el afectado dirá que sí. Por lo cual, en últimas, la Corte consagró la acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir ese punto; es decir, en el condicionamiento contempló lo contrario de lo que señala el precepto declarado exequible. Habría sido más lógica una sentencia de inexequibilidad.

2) Menos todavía comparto la declaración de exequibilidad del artículo 69 acusado, por cuanto su texto es -y de manera protuberante- contrario al numeral 7 del artículo 150 de la Constitución. Y, por contera, en cuanto transfiere al Ejecutivo una función netamente legislativa que ha debido ser objeto de facultades extraordinarias, vulnera también el numeral 10 Ibídem.

En efecto, dice el citado numeral 7 que la función de modificar la estructura de la administración nacional es del Congreso y que se ejerce mediante leyes.

El numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, que permite al Presidente "modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley", supone una ley previa, como del mismo texto resulta.

Una atribución amplia en la materia, es decir, la habilitación del Gobierno con invocación de tal numeral sin "sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley" (subrayo), o sin principios ni reglas, es inconstitucional.

Así lo manifestó la Corte en la Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Ese es el problema de la norma acusada, que traspasa al Gobierno Nacional la competencia para modificar la estructura de la Superintendencia de Valores "con el propósito de efectuar las adecuaciones que resulten indispensables (subrayo) para cumplir las nuevas funciones que le señala la presente ley".

¿Dónde están los límites, principios y reglas generales exigidos por el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política?

La norma se presta para que el Gobierno, con base en la amplitud de la atribución consagrada, diga que es indispensable, para los fines de su adecuación a las nuevas funciones previstas en la ley, cualquier cambio en la estructura de la Superintendencia, inclusive uno de aquellos que están reservados, en los términos del artículo 150-7 de la Carta Política, al Congreso. Y ello -que, como no tiene límites en el tiempo, podrá repetirse indefinidamente respecto del organismo afectado- acontece por la imprecisión y subjetividad del mencionado concepto, dentro del cual cabe todo.

3) Tampoco estoy de acuerdo con la resolución adoptada en relación con el artículo 79, objeto de demanda.

Al respecto, la Corte Constitucional ha resuelto inhibirse, por carencia actual de objeto, fundada en que "la presente decisión ha perdido vigencia sin haber producido efectos jurídicos".

El tenor del argumento es equívoco, a tal punto que, como puede verse, comienza atribuyendo la pérdida de vigencia al mismo Fallo de la Corte y termina justificándola en que no ha producido efectos jurídicos. Se entiende que en esta segunda parte alude a la disposición demandada, pero a tal conclusión únicamente llega el buen lector, pues la redacción es deficiente.

Se basa la Corte, para arribar a la inhibición -que en realidad deja vigente todo el artículo-, en que “el plazo de seis meses que el artículo 79 concedió al Gobierno Nacional para ejercer las facultades extraordinarias otorgadas, expiró el día 6 de febrero del año en curso, sin que se hubiera hecho uso de las mismas”.

Aunque ello es cierto, debe hacerse un llamado a la coherencia que debe existir entre los fallos de la Corte, ya que la razón por la cual fueron declaradas inexequibles las normas del Decreto 663 de 1993 que estructuraban el abolido sistema UPAC fue precisamente la de haberse acudido a la figura de las facultades extraordinarias para dictar el marco correspondiente, contrariando así el Ejecutivo la tajante prohibición contenida en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución (Sentencia C-700 de 1999).

Entonces, lo indicado en esta ocasión era declarar que, mientras produjo efectos, la norma que otorgaba facultades extraordinarias para el mismo fin previsto en las disposiciones del Decreto 663 de 1993 era inconstitucional.

Pero, adicionalmente, el aludido motivo de la inhibición, aunque en gracia de discusión podía caber respecto del primer inciso, que otorgaba las facultades extraordinarias, y aun del segundo, que las complementaba respecto de la regulación de titularizaciones y mutuos hipotecarios ligados al índice de precios al consumidor, de ninguna manera podía extenderse al inciso 3, que estableció, a mi modo de ver, una norma autónoma.

Allí, en efecto, no se consagró una facultad extraordinaria otorgada al Ejecutivo para legislar sino que el Congreso proveyó directamente el mandato: “Los sistemas de amortización que utilicen los establecimientos de crédito para la financiación de vivienda deberán consultar la capacidad de pago de los deudores para efectos de determinar los incrementos en los saldos de la deuda, en las cuotas mensuales o en los plazos”.

Ese precepto, que fue demandado, ha debido ser objeto de análisis material por la Corte, la que estaba obligada a definir si es o no inexequible.

Claro está -y así lo entendió la Sala- la disposición autónoma en comento está vigente y obliga a las instituciones financieras.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento parcial de voto y Aclaración de voto a la Sentencia C-384/00

Compartimos lo dicho en el salvamento de voto del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo en relación con el artículo 69, objeto de demanda, que a nuestro juicio ha debido ser declarado inexequible, y también en lo relacionado con las observaciones que en la parte motiva del Fallo se hacen respecto al artículo 51 de la Ley, el cual no fue acusado, y por tanto tampoco ha debido ser materia de análisis en relación con su constitucionalidad o inconstitucionalidad, pues el examen correspondiente debería efectuarse sólo cuando la Corte deba pronunciarse en virtud de demanda instaurada contra dicha norma.

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamnento parcial de voto a la Sentencia C-384/00

Comparto el salvamento de voto del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, excepto en las consideraciones que en él se hacen sobre el artículo 69, declarado exequible.

Fecha, ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

1 Sentencia C- 592 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz.

2 Diccionario de la Lengua española. Real Academia Española. Ed. Espasa Calpe. 1992. Pág. 930

3 Sentencia C-005 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Cf. Sentencias C-005 de 1996 y C-619 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-430 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz;

5 Sentencia C-619 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández

6 Sentencia T-231 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Cf. Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara

8 Ibídem

9 Sentencia C-209 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara

10 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

11 Ley 546 de 1999, art. 3°

12 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

13 Sentencia C- 294 de 1995, M.P Jorge Arango Mejía

14 Sentencia C- 399 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 M.P Vladimiro Naranjo Mesa

16 M.P Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez

17 El artículo 120 de la Ley 489 de 1998 fue declarado inexequible mediante Sentencia C-702 de 1999.

18 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

19 Luis Guillermo Vélez Trujillo. Ponencia para segundo debate en el Senado del Proyecto de Ley 149 de 1999/Senado. Pliego de modificaciones. Gaceta del Congreso N° 65, 12 de mayo de 1998, pág. 3.

20 Cf. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, art. 40

22 Cf. Decreto 2605 de 1993, art. 3°

23 Cf.Ibídem, art. 5°

24 Sentencia C-425 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

25 Ibídem

26 Sentencia C-567 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

27 Ibídem

28 Sentencia C-425 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo