

C-397-95

Sentencia No. C-397/95

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Examen de constitucionalidad

El examen efectuado por la Corte Suprema de Justicia, cuando esa Corporación ejercía las funciones de control de constitucionalidad, se entiende que ha recaído únicamente sobre la acusación en su oportunidad formulada y, de todas maneras, frente a la Constitución Política de la época, motivo por el cual la cosa juzgada que amparaba la sentencia de exequibilidad se predicó y surtió la totalidad de sus efectos mientras tal Carta Política estuvo en vigor, sin posibilidad alguna de comprometer futuros cotejos de constitucionalidad de las mismas normas legales respecto de una nueva Constitución, como la de 1991.

NORMA DEROGADA/SUSTRACCION DE MATERIA

Cuando se demandan normas derogadas carece de objeto entrar a resolver sobre su constitucionalidad, en cuanto ya han sido retiradas del ordenamiento jurídico por el propio legislador, resultando inoficioso que se defina si mientras estuvieron vigentes fueron válidas a la luz de la Carta. No obstante, la doctrina de la Corporación ha señalado también que la llamada sustracción de materia, que precisamente radica en el preanotado fenómeno, no es suficiente por sí misma para provocar un fallo inhibitorio, pues la Corte no solamente debe velar por la constitucionalidad de las disposiciones legales que están rigiendo sino que igualmente le atañe, en virtud de su delicada responsabilidad como guardiana de la prevalencia del Estatuto Fundamental, evitar que normas pretéritas ya no vigentes, pero inconstitucionales, proyecten sus consecuencias jurídicas hacia el futuro.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Error en parte resolutive

Resulta incontrastable que se cometió un error en la transcripción de la parte resolutive de dicha providencia, que únicamente ha debido contemplar la decisión sobre el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 y no, como se hizo, la totalidad del precepto, no acusada ni analizada constitucionalmente.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance/REPRODUCCION DE NORMAS-Prohibición

Ha sido prolija la jurisprudencia de la Corte en torno al principio de la cosa juzgada constitucional, que significa no solamente el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia, de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno, sino la prohibición a todo funcionario y organismo de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexecutable por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo.

la cosa juzgada constitucional, plasmada en el artículo 243 de la Constitución Política, no puede cobijar determinaciones de la Corte carentes de toda motivación, menos todavía si ellas recaen sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por su propia decisión, unidad normativa, puesto que en tales eventos la Corporación carece de competencia para proferir el fallo en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda ni de proceso, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de

la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad. Se hace menester en semejantes circunstancias que la propia Corte Constitucional reconozca el error cometido al redactar y transcribir la parte resolutive de su Sentencia y proceda, como se hará en este caso, a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

COSA JUZGADA APARENTE

Lo que se encuentra en el caso materia de estudio no es nada distinto de una cosa juzgada apenas aparente, que, por tanto, carece de la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos posteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido.

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA

En cumplimiento de su función, la Corte Constitucional integre la proposición jurídica completa y proceda a resolver, en conjunto, si el Congreso podía, a la luz del artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Gobierno para expedir un código en materia de mercado público de valores, y si le era dable al Ejecutivo proceder de conformidad.

CODIGO-Expedición/NORMA LEGAL-Compilación

La Corte distinguió entre la facultad de expedir códigos y la de compilar normas jurídicas, dejando en claro que la primera es del resorte exclusivo del Congreso, mientras que la segunda, al tratarse de una facultad que en nada debe alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas, puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede ser igualmente delegada en el Ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. La facultad de compilar no puede comportar la expedición de un nuevo texto jurídico en el que se incorporen disposiciones nuevas, se deroguen o se refundan otras, pues ésta es una atribución eminentemente legislativa, propia de la labor -reservada al Congreso- de expedir códigos.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos

La Carta Política de 1991 erradicó definitivamente la posibilidad de que el Congreso se deshaga de la función de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, para transferirla al Gobierno Nacional por la vía de las facultades extraordinarias. La codificación, puede ser efectuada por el Gobierno y aun por los particulares, por lo cual no sería necesaria una ley de facultades para llevarla a cabo. Pero, si en efecto se conceden autorizaciones para codificar, ella es válida mientras no signifique en realidad a atribución presidencial extraordinaria de cumplir funciones propias de la tarea codificadora, exclusivas del legislador ordinario.

NORMA LEGAL-Compilación

Quien compila limita su actividad a la reunión o agregación de normas o estatutos dentro de un criterio de selección que incide en la compilación misma, sin trascendencia al

ordenamiento jurídico en cuanto tal. La función compiladora se encuentra limitada por las normas objeto de ella, de tal manera que el compilador no las puede modificar o sustituir, ni tiene la posibilidad de retirar o excluir disposiciones del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas y, claro está, tampoco le es atribuida la función, típicamente legislativa, de reordenar con efectos obligatorios erga omnes el articulado de un conjunto normativo.

NORMAS-Codificación

Quien codifica, en cambio, goza no solamente de las necesarias atribuciones para acumular unas normas a otras, sino de las facultades indispensables para establecer con carácter imperativo un orden determinado, que de manera armónica y sistemática, incluya en un sólo cuerpo normativo las disposiciones relativas a una cierta materia. Puede, por ello, suprimir preceptos sobrantes, reiterativos, incoherentes o ajenos al sistema; refundir y reorganizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes para adecuarlos a los fines propios del código; o derogar aquéllos mandatos que, en ejercicio de su función legislativa, el codificador considera que no deben hacer parte del ordenamiento respectivo. La función codificadora está reservada al Congreso de la República, ya que ha sido prohibida la institución de las facultades extraordinarias para tal efecto.

LEY MARCO/ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSÁTIL Y ASEGURADORA-Regulación estatal

Se trata de que las políticas que orienta el Estado en materias como la regulación de la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, que son las aludidas en la demanda, sean trazadas con arreglo a criterios estables y definidos, según estatutos generales promulgados por el legislador, sin que por ello pierdan la indispensable flexibilidad que consulte las mutaciones propiciadas por los mismos fenómenos objeto de regulación.

MERCADO PUBLICO DE VALORES-Organización

Es preciso que, con arreglo a las normas generales de la ley marco y según los reglamentos del Gobierno, se organice el mercado público de valores, mediante un sistema eficiente, a cargo de un organismo público responsable, que ejecute las políticas fijadas por la ley y por el Gobierno, que lleve el registro nacional de valores e intermediarios, que señale las reglas específicas que deben observarse dentro del mercado primario y secundario de valores, que establezca los requisitos para intermediar con ellos, que prevenga las prácticas monopolísticas y las operaciones encaminadas al control indebido de las empresas, que consagre las formas específicas de control y vigilancia, así como las sanciones aplicables a las infracciones que se cometan, y que se haga presente, a través de sus agentes, en las bolsas de valores y las entidades comisionistas, para evitar en concreto las distorsiones económicas que la normatividad proscribiera.

INTERVENCION ECONOMICA/MERCADO PUBLICO DE VALORES

Desde el punto de vista constitucional, una actividad como la descrita no corresponde a nada diferente de la necesaria injerencia del Estado en la economía, bien a través de la intervención propiamente dicha en el mercado de valores, ya mediante la inspección y la

vigilancia en las distintas etapas de los procesos económicos que en su seno se llevan a cabo, todo con el fin de asegurar que el sistema en su conjunto obedezca a directrices claras y definidas y por las cuales se racionalice la competencia, de modo que no sea el sólo juego de las leyes de oferta y demanda -en este caso de acciones, títulos de deuda pública o privada y demás valores- el que gobierne las transacciones bursátiles y extrabursátiles y el que imponga las condiciones que deben orientar el desarrollo del mercado de capitales y la propiedad de las unidades de explotación económica.

SUPERINTENDENCIA-Naturaleza/DESCONCENTRACION FUNCIONAL

Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que éste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de los superintendentes, dentro del ámbito que señale la ley.

SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Creación

MERCADO PUBLICO DE VALORES-Regulación/SUPERINTENDENCIA DE VALORES-Marco normativo

El efecto de la ley general, desarrollada en el campo específico de la regulación por la actividad reglamentaria del Gobierno Nacional y concretada por disposiciones relacionadas de modo más directo y detallado con el mercado público de valores, lleva a una ampliación de las fuentes normativas, que no desconoce los niveles de jerarquía ni el ámbito material de cada una de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Las resoluciones de la Superintendencia de Valores, en el caso presente, deben sujetarse a lo que disponga la ley cuadro relativa a la materia bursátil y los decretos reglamentarios respectivos. El legislador y el Gobierno, de otro lado, podrán ejercer en cualquier tiempo sus atribuciones, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la referida Superintendencia sea óbice para ello, limite su acción, le reste alcance a sus determinaciones o signifique duplicidad o choque de órganos y funciones en los mismos asuntos. De hecho, tanto uno como otro, están en la obligación de establecer el marco normativo dentro del cual la Superintendencia desarrollará sus competencias de vigilancia, regulación y promoción del mercado de valores.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-840

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.1.0.5. (parcial), 4.1.2.2., 4.1.2.3. y 4.1.2.4., numerales 5º, 6º y 7º, del Decreto 0653 de 1993; 9, numerales 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 10º y 14º, de la Ley 32 de 1979; 6, numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12º, 13º, 14º, 15º y 16º, del Decreto 831 de 1980.

Actor: IGNACIO CASTILLA CASTILLA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del siete (7) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano IGNACIO CASTILLA CASTILLA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.1.0.5. (parcial), 4.1.2.2, 4.1.2.3. y 4.1.2.4., numerales 5º, 6º y 7º, del Decreto 653 de 1993; 9, numerales 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 10º y 14º, de la Ley 32 de 1979; 6, numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12º, 13º, 14º, 15º y 16º del Decreto 831 de 1980.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

Las normas acusadas dicen textualmente (se subraya lo demandado):

“DECRETO NUMERO 0653 DE 1993

(Abril 1º)

Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el artículo 36 de la Ley 35 de 1993,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 1.1.0.5.- FACULTADES DE REGULACION. El Gobierno Nacional adoptará las normas de intervención de que trata el artículo anterior del presente Estatuto por conducto de la Sala General de la Superintendencia de Valores, así como las normas de funcionamiento del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, los requisitos que deben reunir los documentos e intermediarios para ser inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y aquellas a que se refieren los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, y 15 del artículo 4.1.2.2 del presente Estatuto.

(...)

ARTICULO 4.1.2.2.- FUNCIONES DE LA SALA GENERAL. El Gobierno Nacional, por conducto de la Sala General de la Superintendencia de Valores, ejercerá las siguientes facultades:

1. Las funciones de intervención en el mercado público de valores de que trata el artículo 1.1.0.4 del presente Estatuto.

2. Señalar los requisitos que deben observarse para que los valores puedan ser inscritos y negociados en las bolsas de valores;
3. Fijar las condiciones de admisión de miembros de bolsas de valores;
4. Adoptar, con sujeción a la ley, criterios generales que permitan determinar cuáles transacciones deben llevarse a cabo obligatoriamente a través de las bolsas de valores;
5. Fijar las reglas conforme a las cuales la Superintendencia podrá autorizar el funcionamiento de depósitos centralizados de valores, de sistemas de compensación y de información centralizada de operaciones o de mecanismos que faciliten el desarrollo del mercado;
6. Establecer reglas generales conforme a las cuales se podrá autorizar la oferta pública de valores en el mercado;
7. Determinar las condiciones conforme a las cuales las sociedades que emitan por primera vez acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto deberán realizar la oferta pública de las mismas;
8. Determinar los valores que conforme a este Estatuto estarán sujetos al régimen de la misma;
9. Establecer la forma, términos y condiciones en que pueden participar entidades sin ánimo de lucro en el capital de las bolsas.
10. Determinar el capital mínimo de las bolsas de valores.
11. Fijar las condiciones conforme a las cuales deberán sujetarse las operaciones que las sociedades comisionistas realicen sobre valores no inscritos en bolsa, siempre y cuando se trate de documentos inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios.
12. Fijar las condiciones generales conforme a las cuales las sociedades comisionistas de bolsa pueden desarrollar las actividades especiales previstas en el artículo 3.3.1.2 del presente Estatuto.
13. Autorizar a las sociedades comisionistas de bolsa para desarrollar actividades análogas a las previstas por el artículo 3.3.1.2 del presente Estatuto, con el fin de promover el desarrollo del mercado de valores.
14. Establecer criterios de carácter general conforme a los cuales se determine en qué eventos se tipifica una actividad de intermediación en el mercado de valores.
15. Establecer los requisitos que deben llenar los nuevos valores que se creen en el futuro para que puedan ser inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios en las bolsas de valores. Dichos valores podrán también ser entregados a los depósitos centrales de valores y en tal caso transferidos por simple registro en los libros de depósito.
16. Fijar las condiciones que deben cumplir las fórmulas de reajuste de las bases de

conversión de bonos convertibles en acciones a que hace referencia el último inciso del artículo 2.3.1.6.1 del presente Estatuto;

Además de las anteriores, y de las previstas en otras normas, la Sala General tendrá las enunciadas en los artículos 2.1.2.1, 2.1.2.4, 2.1.2.8, 2.2.0.1, 2.2.0.4, 2.3.1.6.1, 2.3.2.1.2, 3.1.3.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3, 3.2.1.6, 3.2.2.4, 3.3.1.2, 3.6.1.1, 3.8.2.1.3, 3.8.4.2, 3.8.4.3, 3.8.4.5, 3.8.4.6, 4.3.1.3.

ARTICULO 4.1.2.4.- FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE DE VALORES PREVIO CONCEPTO DE LA SALA GENERAL. El Superintendente de Valores ejercerá, previo concepto de la Sala General de la Superintendencia de Valores, como agente del Presidente de la República, las siguientes funciones:

1. Disponer en los casos previstos por la ley, la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de las entidades sujetas a su inspección, vigilancia y control o de aquellas personas naturales y jurídicas que sin estar inscritas en el Registro Nacional de Intermediarios realicen actividades de intermediación;

Con todo, cuando se trate de la adopción de una medida cautelar y no se obtenga quórum necesario para deliberar, el Superintendente de Valores podrá proceder sin que se requiera el concepto previo de que trata este artículo.

2. Decretar la disolución de personas jurídicas que sin estar inscritas en el Registro Nacional de Intermediarios desarrollen actividades de intermediación;

3. Cancelar a título de sanción, la inscripción de documentos o de intermediarios en los respectivos Registros;

4. Determinar los límites de las comisiones, emolumentos o cualquier otra retribución que puedan cobrar los intermediarios del mercado de valores, por concepto de sus servicios, con el fin de estimular, organizar y regular el mercado público de valores;

5. Disponer medidas de carácter general para proteger los sanos usos y prácticas en el Mercado de Valores;

6. Establecer las normas a las que deberá sujetarse la organización y funcionamiento del mercado, con sujeción a las disposiciones legales.

7. Adoptar las demás medidas que conduzcan a la promoción y desarrollo del mercado y a la protección de los inversionistas. (Se subraya lo demandado).

LEY 32 DE 1979

(Mayo 17)

Por la cual se crea la Comisión Nacional de Valores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 9.- Son funciones de la Comisión de Valores:

1. Organizar y llevar el Registro Nacional de Valores y el de Intermediarios de los mismos, el cual será público.
3. Adoptar las medidas necesarias para promover el desarrollo del mercado de valores.
4. Sin perjuicio de las facultades que ejercen las Superintendencias de Sociedades y Bancaria, autorizar la oferta pública de los documentos de que trata el artículo sexto, teniendo en cuenta las condiciones financieras y económicas del mercado.
5. Fijar las condiciones para la admisión de los miembros de las bolsas de valores, atendiendo a la idoneidad profesional y a la solvencia moral de los interesados.
6. Determinar los documentos que conforme a la presente Ley han de quedar sujetos al régimen de la misma y las pautas que servirán de base para ordenar el registro de los que se crearen en el futuro, así como las condiciones para que los mismos puedan ser inscritos y negociados en bolsas de valores y mercancías.
7. Disponer que determinadas transacciones se llevan a cabo obligatoriamente en bolsas de valores, siempre y cuando la medida busque la realización de los objetivos de la Comisión y se refiera a operaciones con documentos inscritos en ellas.
8. Autorizar los programas publicitarios sobre valores que se ofrezcan al público a fin de que se ajusten a la realidad jurídica y económica de los mismos.
9. Solicitar a las bolsas de valores, comisionistas y emisores de documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, o hacer por sí mismo, la publicación de las informaciones que estime convenientes para el desarrollo del mercado de valores relacionadas con la seguridad de las inversiones.
10. Establecer requisitos mínimos sobre forma y contenido de los estados financieros y demás información supletoria de carácter contable para que sean observados por quienes participan en el mercado.
11. Fijar los límites de las comisiones, emolumentos o cualquiera otra retribución que puedan cobrar los intermediarios de valores por los servicios que presten.
12. Autorizar la oferta pública de valores colombianos en el extranjero.
13. Solicitar a los emisores e intermediarios de valores las informaciones que juzgue necesarias e investigar las operaciones que considere conveniente, respecto de las obligaciones que les impone la presente ley.
14. Adoptar las medidas de carácter general que se requieran para proteger los sanos usos y prácticas que deben observarse en el mercado de valores.
15. Autorizar y vigilar el funcionamiento de depósitos centralizados de valores, de sistemas

de compensación y de información centralizada de operaciones, así como de otros mecanismos que faciliten el trámite de las mismas o el perfeccionamiento del mercado.

16. Velar por que quienes participan en el mercado de valores ajusten sus operaciones a las normas que lo regulan.

17. Servir de órgano de consulta y asesoría del Gobierno.

18. Adoptar las demás medidas necesarias para proteger los intereses de quienes hayan efectuado inversiones representadas en los documentos de que trata esta Ley.

PARAGRAFO. Los valores registrados en bolsa con anterioridad a la presente Ley, deberán inscribirse en el Registro Nacional de Valores, previo el cumplimiento de los requisitos fijados por la Comisión”.

“DECRETO 831 DE 1980

(Abril 9)

Por el cual se determinan la estructura y organización de la Comisión Nacional de Valores y se asignan funciones a sus órganos y dependencias internas.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 32 de 1979 y oído el concepto de la Comisión asesora

de que trata la misma ley,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 6º.- Son funciones de la Sala General, las siguientes:

1. Formular la política general de la Comisión Nacional de Valores, en armonía con la política de desarrollo económico y social del Gobierno y de acuerdo con las instrucciones que imparta el Presidente de la República;

2. Adoptar conforme a los lineamientos de la Ley 32 de 1979, las reglas que permitan establecer cuándo una oferta de valores tiene el carácter de oferta pública;

3. Fijar las normas generales sobre organización y funcionamiento del Registro Nacional de Valores y el de Intermediarios de los mismos, así como los requisitos que deban reunir documentos e intermediarios para ser inscritos en tales registros.

4. Establecer las normas a las que deberá sujetarse la organización y el funcionamiento del mercado, con sujeción a las disposiciones legales.

6. Señalar los requisitos mínimos que deban cumplir las entidades y personas que participen

en el mercado de valores, en lo que se refiere a la forma y contenido de sus estados financieros y demás informaciones suplementarias de carácter contable.

7. Fijar las condiciones de admisión de Miembros en las bolsas de valores.

8. Adoptar criterios generales que permitan determinar cuáles transacciones deben llevarse a cabo obligatoriamente a través de las bolsas de valores.

9. Señalar las cuantías que deberán pagar los comisionistas de bolsa y los emisores de valores inscritos en la Comisión, y el monto de los derechos de inscripción en el Registro Nacional de Valores y el de Intermediarios de los mismos, y someterlos a la posterior aprobación del Gobierno Nacional.

10. Resolver las solicitudes de autorización para realizar oferta pública de valores colombianos en el extranjero, sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales respecto de los documentos a que se refiere el artículo 18 del presente Decreto.

11. Autorizar el funcionamiento de depósitos centralizados de valores, de sistemas de compensación y de información centralizada de operaciones, o de mecanismos que faciliten el desarrollo del mercado.

12. Determinar los límites de las comisiones, emolumentos o cualquiera otra retribución que puedan cobrar los intermediarios del mercado de valores, por concepto de los servicios.

13. Ordenar intervenciones administrativas de intermediarios de valores en los casos de ley.

14. Cancelar la inscripción de documentos o de intermediarios en los respectivos registros, conforme a los lineamientos de la Ley 32 de 1979.

15. Adoptar medidas que conduzcan a la promoción y desarrollo del mercado de valores y a la protección de los intereses de los inversionistas.

16. Disponer medidas de carácter general para proteger los sanos usos y prácticas en el mercado de valores.

17. Aprobar el Proyecto de Presupuesto anual de la entidad, para su posterior incorporación al Proyecto de Presupuesto Nacional.

18. Proponer al Gobierno Nacional dentro de la órbita de su competencia, proyectos de normas.

19. Expedir el Reglamento de la Sala.

20. Las demás que le asigne la Ley”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las transcritas normas vulneran los artículos 115, 150 -numeral 19, literal d)-, 189 -numeral 24- y 113 de la Constitución Política.

La inconstitucionalidad alegada por el actor se funda principalmente en el hecho de que, según lo entiende, el Gobierno Nacional está trasladando su función reguladora de la actividad bursátil hacia la entidad encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen esa actividad.

Según el demandante, el Congreso, el Gobierno Nacional y el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, comparten funciones en relación con la actividad bursátil. El primero tiene como función dictar las leyes marco de que trata el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, en las cuales debe establecer las normas de carácter general y señalar los objetivos y criterios a los cuales habrá de sujetarse el Gobierno para regular la actividad bursátil; el segundo, dentro de ese marco general, debe regular y modificar esa actividad, estableciendo normas jurídicas de carácter general mediante decretos que desarrollen la ley marco; y el tercero es quien ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las personas que se dediquen a realizar la actividad (Artículo 189, numeral 24, C.P.).

De acuerdo con lo anterior, el libelista afirma que la facultad reguladora no es autónoma pues depende de la ley marco que al respecto expida el Legislativo, lo que es bien distinto de la atribución de ejercer la inspección, vigilancia y control, aunque ambas se encuentran radicadas en cabeza del Ejecutivo.

Así -continúa-, la primera facultad señalada tiene por objeto regular la actividad de todas las personas que la ejerzan, a través de decretos que desarrollan la ley cuadro y que consisten en normas jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto que posteriormente pueden ser modificadas de acuerdo con las circunstancias, pero sin salirse del marco general establecido en la ley; la segunda, por el contrario, consiste en la vigilancia que de manera concreta se hace a las personas que desarrollan la actividad bursátil, para lo cual también, como en el primer caso, se requiere una ley preexistente, pero se ejerce a través de actos administrativos.

En cuanto a la competencia para llevar a cabo una y otra funciones, sostiene que la reguladora está a cargo del Gobierno Nacional (Presidente y Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondientes), mientras que la de vigilancia está en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, y en la actualidad se encuentra delegada en la Superintendencia de Valores (Artículo 211 C.P.).

Luego de enmarcar su tesis, dice que las normas demandadas están refundiendo las funciones de la Superintendencia con las del Gobierno Nacional.

De lo anterior concluye que todas las normas demandadas tienen en común el asignarle a la Superintendencia de Valores facultades de regulación de la actividad bursátil, lo que ha traído como consecuencia que esa entidad se sienta legitimada para expedir normas de carácter general y abstracto que regulan la actividad, particularmente la Resolución 1242 de 1993, que, de acuerdo con lo sostenido por el actor, deroga veintiún artículos del Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores, recogido en el Decreto-Ley 0653 de 1993.

Para el actor, tan cierto es ello que la Ley 35 de 1993, que es la ley marco de la actividad bursátil, determina las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para regular

dicha actividad en desarrollo de los objetivos establecidos en los artículos 1 y 4 de la misma. Adicionalmente, dice que el propio Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores (Decreto 0653 de 1993), expedido con base en las atribuciones de recopilación conferidas por el artículo 36 de la Ley 35, acepta que una cosa es regular la actividad bursátil y otra muy distinta inspeccionar y vigilar.

En su criterio, “el problema de la inconstitucionalidad surgió justamente de los artículos del Decreto 0653 demandados, pues a través de ellos el Gobierno Nacional se despojó de su obligación reguladora de la actividad bursátil al trasladarla ilegítimamente a la Superintendencia de Valores, siendo que ésta dependencia no conforma el concepto de Gobierno Nacional al ser una mera delegataria de las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa”.

Así las cosas, manifiesta, la inconstitucionalidad tiene doble origen: el primero consiste en que con el Decreto 0653 no se ejercían facultades extraordinarias distintas de la simple tarea de recopilación de normas dispersas (artículo 36 de la Ley 35 de 1993), y por ello no podía incluir dentro del Estatuto disposiciones nuevas de rango legal que le permitieran descargarse de obligaciones que la Constitución le había asignado; y el otro, consiste en que ni el Gobierno a través del Decreto en mención ni el Congreso en una ley marco u ordinaria, podían trasladar a un ente de policía administrativa una función que la Constitución le atribuyó al Gobierno Nacional.

Dice que, por lo anterior, resulta indiferente que la expresión “por conducto” implique una delegación o desconcentración de funciones o cualquier cosa que hubiera tenido en mente el Gobierno Nacional al redactarla, pues únicamente al Ejecutivo compete, por mandato constitucional regular la actividad bursátil, lo cual quiere decir que ejercerá esa función mediante decretos que desarrollen la ley marco estableciendo normas jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto con las firmas del Presidente de la República y del Ministro respectivo.

Sostiene que cuando el artículo 211 de la Carta Política faculta la delegación de funciones, incluso en cabeza de los superintendentes, a través de una ley, lo hace en el implícito entendido de que la delegación hace relación a funciones administrativas, no de Gobierno.

Concluye su alegato afirmando que las normas acusadas violan las disposiciones constitucionales citadas, así:

“El artículo 115, porque le asigna funciones del Gobierno Nacional a quien no hace parte de él.

El artículo 150, numeral 19, literal d), porque le asigna la función de regular la actividad bursátil, que es propia del Gobierno Nacional, a un funcionario de policía administrativa.

Y el artículo 211 porque si se entendiese que la expresión “por conducto” es una delegación, en dicho caso tal facultad no es delegable en funcionarios administrativos; y además porque el Gobierno no se puede arrogar la facultad de quitarse atribuciones que la Constitución le asignó”.

IV. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En primer término el ciudadano defensor indica que, aunque en efecto los términos “Gobierno Nacional” y “Presidente de la República” tienen acepciones diferentes, la misma Corte Constitucional los utiliza indistintamente, lo mismo que el de “Ejecutivo” (Sentencias C-498/94, C-021/94 y C-560/94).

También afirma que, tanto si se considera que la facultad de regular corresponde al Presidente como si se considera que compete al Gobierno, lo cierto es que son aplicables los artículos 211 y 115 de la Constitución, en el cual se hace referencia a la delegación de funciones respectivamente.

Señala que la posibilidad de que por mandato legal las funciones del Gobierno sean delegadas en las agencias del Estado que la misma ley determine, es el supuesto y sustento del artículo 33 de la Ley 35 de 1993, que faculta a la Superintendencia de Valores para reglamentar la intervención estatal en la actividad bursátil dentro de los lineamientos establecidos por esa misma Ley y por el Decreto 0653 del mismo año.

Como sustento de sus argumentos invoca el artículo 196 de la Carta, según el cual son delegables las funciones constitucionales del Presidente, tanto aquéllas que le son propias, como las que ejerce en su calidad de Jefe de Gobierno, “aun cuando tal disposición tiene como referente ejemplificativo mas no taxativo, el traslado del Presidente de la República a territorio extranjero en ejercicio de su cargo”.

Al decir del ciudadano defensor, “no se puede partir del supuesto del actor según el cual la delegación sólo podría recaer en un órgano perteneciente al Gobierno Nacional, porque, por una parte, si ello fuera así, no tendría ninguna utilidad la consagración constitucional de esta figura, pues implicaría una delegación de funciones que al mismo sujeto delegante corresponden y, de otra parte, el mismo artículo 211 de la Carta Política preceptúa que la ley determinará las funciones que se delegarán, no solamente en las Superintendencias sino también en las agencias del Estado que la misma ley determine”.

Sobre la función de inspección y vigilancia, sostiene que ésta es ejercida por la Superintendencia de Valores, precisamente como consecuencia del principio de delegación y que lo lógico es que el órgano estatal que conozca de manera más integral una materia determinada, sea el que la regule en sus aspectos más específicos. “No debe olvidarse que este órgano, en el caso concreto, es la Superintendencia de Valores, que interviene en la actividad bursátil de acuerdo con los marcos constitucionales y legales respectivos, entre los que se encuentran la Ley 35 de 1993 y el Decreto 0653 del mismo año, por lo que las actividades de intervención e inspección deben entenderse como espacios interdependientes.

En cuanto al argumento del exceso de facultades, afirma que carece de sustento, toda vez que el artículo 33 de la Ley 35 de 1993 prescribe que el Gobierno Nacional adoptará las

normas de intervención en materia bursátil por conducto de la Superintendencia de Valores y el 36 de la misma Ley faculta al Gobierno para compilar, en un sólo estatuto, las normas que regulen las facultades y las funciones de la mencionada Superintendencia. Además, continúa, las disposiciones acusadas se limitan a desarrollar no solamente las prescripciones de la Ley 35 sino a reproducir facultades que la Superintendencia ya tenía, de acuerdo con lo prescrito por la Ley 32 de 1979 y el Decreto 831 de 1980.

Concluye que las normas en discusión lo que hacen es desarrollar el mandato del artículo 209 de la Constitución, en la medida en que las funciones estatales son desarrolladas por el órgano estructural y funcionalmente más adecuado, para lograr que el patrimonio de los particulares sea objeto de la especial protección que debe garantizarse, cuando el mismo hace parte de la actividad bursátil.

En la misma oportunidad, el ciudadano NESTOR FAGUA GUAUQUE, en representación de la Superintendencia de Valores presentó a esta Corporación un escrito en el cual sostuvo la exequibilidad de las normas revisadas.

En unas consideraciones preliminares, el ciudadano defensor hace alusión a los antecedentes normativos de las funciones de la Comisión Nacional de Valores, hoy Superintendencia de Valores, así como a los alcances de la Ley 35 de 1993.

Señala que en la exposición de motivos de la Ley 32 de 1979, mediante la cual se creó la Comisión Nacional de Valores, se señaló expresamente que la intervención que se le confiaba a esta entidad “es de alcance mucho mayor de la que hoy tienen las superintendencias de Sociedades Anónimas y Bancaria, que consiste simplemente en verificar que se cumplan los requisitos legales necesarios para cada emisión, pero sin tener en cuenta las repercusiones de carácter económico que en el mercado puede tener la emisión de acciones, bonos y valores en general. (...) La Comisión, tal como está propuesta, será un instrumento apto para servir al desarrollo económico en los aspectos claves del estímulo del ahorro y de la remoción de obstáculos inadmisibles a la política monetaria y de crédito”.

Anota cómo, mediante el Decreto 2739 de 1991, dictado con base en el artículo 52 transitorio de la Carta -que determinó la calidad de Superintendencia de la Comisión Nacional de Valores-, se estableció que las normas que hacían referencia a la Comisión o al Presidente de la misma, se entenderían hacerlo a la Superintendencia de Valores o a su Superintendente, conservando por tanto como objetivos los de estimular, organizar y regular el mercado público de valores.

Al hacer un análisis de la Ley 35 de 1993, observa que los artículos 1, 3 y 4 “determinaron el marco de intervención en la actividad del sistema financiero, diferenciando por una parte el objeto de la actividad sobre el mismo, los instrumentos establecidos para ello, y por otro, se estableció como limitante de la acción de intervención, las facultades que se reservó el Congreso en materia de intervención respecto del sistema financiero, bursátil y asegurador, al establecer que la estructura del sistema financiero sólo podía ser modificada por la propia acción del Congreso, así como todos los aspectos relacionados con el régimen societario de las entidades que definen la estructura del sistema financiero”.

En cuanto al artículo 33 de la misma Ley, considera que es clara en diferenciar las normas de

intervención de que trata el artículo 4º de la Ley, con lo cual se corrobora que las normas de intervención sobre el mercado público de valores son las que establece el artículo 4º y no otras, diferentes de las que enuncia a continuación el citado artículo, las cuales sin duda no son normas de intervención en la actividad del mercado público de valores, sino que corresponden a una facultad ordinaria de regulación y no de intervención que hasta ese momento también eran competencia de la Superintendencia.

Concretamente sobre el argumento del demandante consistente en que se traslada a la Superintendencia la función reguladora del Gobierno, afirma que es el mismo Congreso, a través de la Ley 35 y al establecer el marco de intervención en la actividad del mercado público de valores, el que señala los objetivos de la intervención y los instrumentos que atribuye al Gobierno para ellos, los cuales los ejercerá por conducto de la Sala General de la Superintendencia de Valores. Ello -dice- queda claro en la Ley 35 de 1993, respecto del sistema financiero.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante Oficio No. 613 del 24 de abril de 1995, en el cual solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, excepto en cuanto al artículo 6º del Decreto 831 de 1980, sobre el cual aconseja inhibirse por haber sido éste derogado expresamente por el artículo 26 del Decreto 2739 de 1991.

A juicio del Jefe del Ministerio Público existen claras razones de índole histórico y constitucional para concluir que las preceptivas demandadas se ajustan a la Carta de 1991.

Afirma que la voluntad del Constituyente fue la de que la función de regulación de la actividad bursátil fuera ejercida por la Superintendencia de Valores puesto que tanto el Gobierno al presentar el proyecto de Decreto ante la Comisión Especial Legislativa, como ella misma, entendieron que el artículo 52 Transitorio constitucional surgió de la necesidad de garantizar la continuidad existencial de la Comisión Nacional de Valores, bajo un nuevo esquema institucional, con sus funciones originales de estímulo, organización y regulación del mercado público de valores, dadas las expectativas del mismo con ocasión del proceso de internacionalización de la economía y, seguramente, por el grado de especialización técnica y de eficiencia alcanzado por dicho organismo durante el tiempo de funcionamiento.

Frente al cargo según el cual la Superintendencia no hace parte del concepto constitucional de Gobierno Nacional, cree el Procurador que “adolece de falta de consistencia pues desconoce que en la Sala General de la Superintendencia de Valores está representado el mismo Gobierno según lo consagra el artículo 4.3.1.2. del Decreto 0653 de 1993, de acuerdo con el cual hacen parte integrante de esa dependencia los ministros de Hacienda y Desarrollo Económico, un miembro designado por el Presidente de la República, los superintendentes Bancario y de Sociedades y el Superintendente de Valores, con voz pero sin voto, tal vez para evitar eventuales interferencias con las funciones de inspección, control y vigilancia que recibió por delegación del Presidente”.

En criterio del Procurador, de acuerdo con el artículo 335 de la Carta, la función del legislador en punto a la regulación del mercado público de valores no se limita únicamente a la fijación

de normas generales, objetivos y criterios a los cuales debe someterse el Gobierno sino que va más allá, ya que debe comportar la determinación de los mecanismos y herramientas legales existentes que le permitan cumplir satisfactoriamente con la función que la Constitución le ha señalado, que es lo que se pretende a través del precepto impugnado del Decreto 0653 de 1993.

Termina señalando que, al expedirse el artículo 1.1.0.5. del Decreto Ley 0653 de 1993, según el cual al Gobierno le compete adoptar las normas de intervención por conducto de la Sala General de la Superintendencia de Valores, el Ejecutivo no desbordó el límite material trazado en el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, toda vez que el precepto acusado, expedido en desarrollo de las facultades contenidas en la ley habilitante para compilar las normas vigentes que regulan el mercado público de valores, las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia y las facultades y funciones de la misma, se limitó a incorporar una función que ya le había sido asignada a la Sala General de la Superintendencia de Valores por el inciso tercero del artículo 33 de la Ley 35 de 1993.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los artículos demandados, ya que se trata de normas pertenecientes a una ley de la República y a decretos con fuerza material de ley, dictados por el Gobierno en desarrollo de facultades extraordinarias (artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política).

Precisión indispensable. Vigencia de la Ley 32 de 1979 y aplicabilidad de ella a la Superintendencia de Valores.

Debe advertir la Corte que, no obstante haber sido sustituida la Comisión Nacional de Valores por la Superintendencia de Valores, según lo dispuesto en el artículo 52 Transitorio de la Constitución, habrá de pronunciar fallo de mérito sobre el artículo 9º de la Ley 32 de 1979 (demandado parcialmente), toda vez que, por el artículo 1º del Decreto 2739 de 1991, la normatividad de dicho estatuto fue incorporada al sistema jurídico que estructuró la Superintendencia en cuanto no fuera contrario a las nuevas normas.

En efecto, dicha disposición estableció que, en aplicación del mandato constitucional, todas aquellas normas en ese momento vigentes, que hacían referencia a la Comisión Nacional de Valores o al Presidente de la misma se entenderían hacerlo en adelante a la Superintendencia y al Superintendente de Valores, según el caso.

Así las cosas, los preceptos acusados de la Ley 32 de 1979, siguen vigentes al momento de proferir este fallo, desde luego con las necesarias adaptaciones anotadas y sobre el supuesto, tan sólo verificable en torno a cada una de ellas en particular, de que no pugnan con el ordenamiento actual.

También debe tenerse en cuenta que ya la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 15 de mayo de 1981 (M.P.: Dr. Ricardo Medina Moyano), declaró exequibles las normas integrantes de la Ley 32 de 1979.

Esto último no obsta, sin embargo, para que la Corte Constitucional pueda efectuar el análisis que le compete sobre normas integrantes de esa normatividad, ya que la cosa juzgada se circunscribió al cotejo entre las disposiciones legales en mención y la Carta Política vigente en el momento del fallo, que lo era la de 1886 con sus reformas.

Al respecto se reitera lo ya expresado por esta Corte en el sentido de que, en casos como el presente, el examen efectuado por la Corte Suprema de Justicia, cuando esa Corporación ejercía las funciones de control de constitucionalidad, se entiende que ha recaído únicamente sobre la acusación en su oportunidad formulada y, de todas maneras, frente a la Constitución Política de la época, motivo por el cual la cosa juzgada que amparaba la sentencia de exequibilidad se predicó y surtió la totalidad de sus efectos mientras tal Carta Política estuvo en vigor, sin posibilidad alguna de comprometer futuros cotejos de constitucionalidad de las mismas normas legales respecto de una nueva Constitución, como la de 1991.

Situación diferente es la de la disposición declarada inexecutable antes de entrar a regir el actual Ordenamiento Superior, pues ya no hace parte del sistema jurídico y, por tanto, mal podrían retrotraerse los efectos del fallo para revivirla por el sólo hecho de haber cambiado la preceptiva constitucional.

Inaplicabilidad de la sustracción de materia en este caso

El artículo 6º del Decreto 831 de 1980, demandado parcialmente, fue derogado expresamente por el artículo 26 del Decreto 2739 de 1991, tal como lo recuerda el Procurador General de la Nación.

Pese a ser ello cierto, la Corte no comparte el criterio expuesto por el Ministerio Público en el sentido de que la expresada circunstancia obligaría a una inhibición de la Corte para resolver de fondo sobre la acción instaurada en el caso del aparte normativo que se demanda.

La Corte Constitucional, en repetida jurisprudencia, ha sostenido que cuando se demandan normas derogadas carece de objeto entrar a resolver sobre su constitucionalidad, en cuanto ya han sido retiradas del ordenamiento jurídico por el propio legislador, resultando inoficioso que se defina si mientras estuvieron vigentes fueron válidas a la luz de la Carta.

No obstante, la doctrina de la Corporación ha señalado también que la llamada sustracción de materia, que precisamente radica en el preanotado fenómeno, no es suficiente por sí misma para provocar un fallo inhibitorio, pues la Corte no solamente debe velar por la constitucionalidad de las disposiciones legales que están rigiendo sino que igualmente le atañe, en virtud de su delicada responsabilidad como guardiana de la prevalencia del Estatuto Fundamental, evitar que normas pretéritas ya no vigentes, pero inconstitucionales, proyecten sus consecuencias jurídicas hacia el futuro.

Por eso, es menester que, a cambio de precipitar una inhibición que podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta, la Corporación determine si, pese a la derogación del precepto acusado o revisado, éste sigue produciendo efectos, pues, en caso de ser así, lo indicado es decidir, mediante fallo de mérito, acerca de la inexecutable planteada.

Tal es la hipótesis específica en que se halla el artículo ahora enjuiciado, pues en él se consagraban las funciones de la Sala General de la Comisión Nacional de Valores, hoy a cargo de la Sala General de la Superintendencia de Valores, muchas de las cuales fueron en su momento ejercidas a través de resoluciones, unas de carácter general, otras con efectos individuales y concretos, cuyas consecuencias todavía se siguen produciendo en procesos administrativos, investigaciones e indagaciones en casos particulares.

Así acontece, por ejemplo, con resoluciones emanadas de la Sala General de la Comisión Nacional de Valores por las cuales se definió si una determinada oferta de valores ha debido ser pública (artículo 6º, numeral 2); se estableció si ciertos valores estaban sujetos al régimen de la Ley 32 de 1979 y los requisitos que en tal evento deberían observar para ser inscritos y negociados en bolsas de valores (numeral 5); se previeron las condiciones de admisión de miembros de las bolsas de valores (numeral 7); se resolvió en particular sobre solicitudes de autorización para realizar oferta pública de valores colombianos en el extranjero (numeral 10); o se dispusieron medidas de carácter general para proteger los sanos usos y prácticas en el mercado de valores (numeral 16).

No habrá, entonces, fallo inhibitorio, como lo quiere la Procuraduría, pues la normatividad acusada sigue produciendo efectos, y, en consecuencia, se entrará a resolver sobre el fondo de las pretensiones del demandante.

La cosa juzgada constitucional aparente. La unidad de materia. Las facultades extraordinarias para codificar.

El demandante formula un cargo específico de inconstitucionalidad contra el Decreto 0653 de 1993, consistente en la posible transgresión del artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, por exceso en el uso de facultades extraordinarias, al incluir el Gobierno en el Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores normas nuevas de rango legal, cuando el Ejecutivo no había sido autorizado sino para ejercer una tarea de simple recopilación de preceptos dispersos.

El artículo 36 de la Ley 35 de 1993, mediante la cual el Congreso de la República dictó las normas generales y señaló los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, otorgó al Ejecutivo las facultades extraordinarias que a continuación se relacionan:

“ARTICULO 36.-Modificaciones de Normas. Las normas vigentes sobre regulación del sector financiero expedidas por el Gobierno Nacional a través de reglamentos constitucionales autónomos con anterioridad a la vigencia de esta Ley y que se refieran a aspectos que no se encuentren dentro de las funciones de regulación aquí previstas sólo podrán ser modificadas por la ley en el futuro.

Dentro de los tres meses siguientes a la sanción de esta Ley, el Gobierno Nacional tendrá la facultad para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones aquí dispuestas y hará en dicho Estatuto las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran, lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria.

Igualmente, dentro del mismo término, el Gobierno Nacional podrá compilar en un sólo estatuto las normas legales vigentes que regulan el mercado público de valores, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores, y las facultades y funciones asignadas a ésta. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, sin alterar su contenido, eliminar las normas repetidas o superfluas y adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores”.

Debe advertirse que, si bien en la parte resolutive de la Sentencia C-252 del 26 de mayo de 1994 (Magistrados Ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell) aparece la totalidad del artículo transcrito como exequible, excepción hecha de la referencia que en su inciso segundo se hizo a la adopción de un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria -aparte normativo que fue declarado inexecutable-, resulta evidente, consultado el texto de dicho fallo, que los incisos primero y tercero no habían sido entonces demandados ni entró la Corte a ocuparse de su constitucionalidad, como que para nada se menciona allí el tema de las normas que venían rigiendo sobre regulación del sector financiero expedidas por el Gobierno Nacional a través de reglamentos constitucionales autónomos, ni tampoco se trata sobre el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, a saber el de las facultades conferidas al Ejecutivo para compilar en un sólo estatuto las normas legales vigentes que regulan el mercado público de valores, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores y las facultades y funciones asignadas a ésta, ni lo referente a la autorización para reordenar la numeración de las diferentes disposiciones sobre valores, eliminar las normas repetidas o superfluas y adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores.

Resulta incontrastable que se cometió un error en la transcripción de la parte resolutive de dicha providencia, que únicamente ha debido contemplar la decisión sobre el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 y no, como se hizo, la totalidad del precepto, no acusada ni analizada constitucionalmente.

Ha sido prolija la jurisprudencia de la Corte en torno al principio de la cosa juzgada constitucional, que significa no solamente el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia, de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno, sino la prohibición a todo funcionario y organismo de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexecutable por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo.

La Corte ha estimado -y lo ratifica ahora- que ese principio, de rango superior, debe preservarse en forma estricta, razón suficiente para que la Corporación haya de abstenerse de proferir nuevas decisiones sobre asuntos ya dilucidados en procesos anteriores e, inclusive, se vea precisada a rechazar de plano las demandas referentes a disposiciones cobijadas por fallos que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

Por eso, resulta esencial que se observen las pautas trazadas en numerosas sentencias mediante las cuales se hace valer la regla de la cosa juzgada, negando toda ocasión de nuevas controversias sobre normas declaradas executable cuando la propia Corporación, en

el texto de la correspondiente providencia, no ha delimitado los alcances de la misma, circunscribiéndola a ciertos aspectos objeto de su análisis. En este último evento, del todo excepcional, a partir de la providencia en que la Corte define lo que fue objeto de decisión y lo que todavía no lo ha sido, caben nuevas acciones públicas sobre lo no resuelto.

La regla básica y fundamental, entonces, es la de que, mientras del fallo no se deduzca lo contrario, la cosa juzgada es absoluta e impide nuevos procesos en torno a normas que ya fueron materia de resolución definitiva y erga omnes sobre su constitucionalidad.

Empero, la cosa juzgada constitucional, plasmada en el artículo 243 de la Constitución Política, no puede cobijar determinaciones de la Corte carentes de toda motivación, menos todavía si ellas recaen sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por su propia decisión, unidad normativa, puesto que en tales eventos la Corporación carece de competencia para proferir el fallo en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda ni de proceso, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad.

Se hace menester en semejantes circunstancias que la propia Corte Constitucional reconozca el error cometido al redactar y transcribir la parte resolutive de su Sentencia y proceda, como se hará en este caso, a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

Una actitud contraria, que implicara simplemente tener por fallado lo que en realidad no se falló, implicaría desconocimiento de la verdad procesal, voluntaria renuncia de la Corte a su deber de velar por la prevalencia del derecho sustancial sobre aspectos puramente formales (artículo 228 C.P.), y, por contera, inexplicable elusión de la responsabilidad primordial que le ha sido confiada por el Constituyente (artículo 241 C.P.).

Así las cosas, lo que se encuentra en el caso materia de estudio no es nada distinto de una cosa juzgada apenas aparente, que, por tanto, carece de la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos ulteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido.

Es cierto que, en aras de la seguridad jurídica, el artículo 14 del Decreto 2067 de 1991 dispone que “en todo caso de contradicción entre la parte resolutive y la parte motiva de un fallo, se aplicará lo dispuesto en la parte resolutive”.

Pero el presupuesto sobre el cual descansa el aludido mandato legal es precisamente el de una contradicción, esto es, el de una incompatibilidad entre las premisas consignadas por la Corporación en los considerandos de la sentencia y lo ordenado con carácter de fallo al resolver.

Claro está, para que esa contradicción se configure, es indispensable que en la materia objeto de la misma se pueda hablar de una “parte motiva”, es decir, que se haya dicho algo en los considerandos susceptible de ser confrontado con lo que se manifiesta en la parte

resolutiva del proveído. De tal modo que el presupuesto normativo no existe cuando de parte de la Corte ha habido total silencio en lo referente a resoluciones que sólo constan en el segmento resolutorio de la providencia.

No habiendo términos de comparación, mal se puede pensar que el mandato legal enunciado sea aplicable a tales casos, pues ello implicaría admitir que puede la Corte Constitucional proferir sentencias no motivadas.

Por lo tanto, no habiendo sido verificada la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 36, integrante de la Ley 35 de 1993, no puede admitirse la cosa juzgada constitucional, como derivada de una sentencia que en absoluto tocó su contenido.

Es claro que tampoco en esta oportunidad ha sido demandado el citado precepto, pero, como consta en la demanda, el actor expone como razón de inconstitucionalidad el exceso en el uso de las facultades extraordinarias por dicha norma conferidas.

Obsérvese, empero, que la Corte no puede establecer la constitucionalidad de normas pertenecientes a un verdadero código, como es el Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores contenido en el Decreto 0653 de 1993 -puesto en tela de juicio precisamente por haber incorporado normas legales nuevas, ajenas a una pura función compiladora- sin verificar primero si el legislador ordinario podía facultar al Gobierno, como lo hizo el inciso tercero del artículo en comento, para proferir una compilación de normas legales con atribuciones para “eliminar las normas repetidas o superfluas y adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores”.

Bien es cierto que una cosa es la facultad extraordinaria y otra diferente el uso que de ella se haga, y que en este caso se ha demandado el desarrollo de la autorización y no la autorización misma, pero no puede desconocerse que un aval de la Corte a normas del Decreto, indudablemente integrantes de un código, representaría la aceptación de que la facultad podía conferirse.

Todo ello implica que, en casos como el examinado, existe un nexo necesario e inevitable entre la norma de la ley ordinaria y la integridad del Decreto que le dió desarrollo.

Es imperativo, entonces, que, en cumplimiento de su función, la Corte Constitucional integre la proposición jurídica completa y proceda a resolver, en conjunto, si el Congreso podía, a la luz del artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Gobierno para expedir un código en materia de mercado público de valores, y si le era dable al Ejecutivo proceder de conformidad.

Así, pues, en la presente sentencia se dilucidará la exequibilidad del artículo 36, inciso tercero, de la Ley 35 de 1993 y la de todo el Decreto 0653 de 1993.

Debe ante todo ponerse de presente que, a partir de la ya citada Sentencia C-252 del 26 de mayo de 1994, la Corte avanzó jurisprudencialmente en el sentido de excluir toda posibilidad de que el Congreso de la República se desprenda de su función legislativa para conferir facultades extraordinarias con el objeto de expedir códigos.

En el caso allí considerado, que, se repite, solamente aludió al inciso segundo del artículo 36

en mención, la Corte no encontró reparo a la autorización otorgada al Gobierno para incorporar en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero modificaciones dispuestas por la misma Ley 35 de 1993 ni para cambiar el sistema de titulación y numeración de aquél, y esa posición jurisprudencial era consecuente con las directrices ya trazadas por las sentencias C-057 del 15 de febrero y C-248 del 26 de mayo de 1994 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), mediante las cuales se declaró la constitucionalidad de normas integrantes del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), ya que entendió en ese momento la Corte que tanto la facultad como su desarrollo -en los artículos entonces acusados- correspondían a una función puramente compiladora, en cuanto no implicaban que el Ejecutivo codificara disposiciones legales sino que reprodujera preceptos de la misma Ley 35.

Por la Sentencia C-252 del 26 de mayo de 1994 se declaró, sin embargo, que la parte final del inciso acusado ya no sólo representaba una atribución, claramente innecesaria, para compilar, sino una verdadera facultad, prohibida por el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, para expedir normas que debían estar integradas a un código, ya que modificaban los procedimientos previstos en el Contencioso Administrativo.

Señaló en ese fallo la Corte que la prohibición constitucional se predica de la expedición de códigos -entendidos como conjuntos de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del Derecho- y “se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código”, por lo cual cubre tanto la expedición como la modificación de esa clase de complejos normativos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se hizo mucho más estricta en la Sentencia C-129 del 30 de marzo de 1995 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), mediante la cual se declararon inexecutable, por la razón expuesta, no solamente el artículo 199 de la Ley 136 de 1994 -que revistió temporalmente al Presidente de la República de facultades para “compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios” y para “reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas”- sino la totalidad del Decreto 2626 de 1994, dictado por el Gobierno en su desarrollo.

En esa oportunidad, la Corte distinguió entre la facultad de expedir códigos y la de compilar normas jurídicas, dejando en claro que la primera es del resorte exclusivo del Congreso, mientras que la segunda, al tratarse de una facultad que en nada debe alterar la naturaleza misma de las normas agrupadas, puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública, o puede ser igualmente delegada en el Ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Pero advirtió la Sentencia que la facultad de compilar no puede comportar la expedición de un nuevo texto jurídico en el que se incorporen disposiciones nuevas, se deroguen o se refundan otras, pues ésta es una atribución eminentemente legislativa, propia de la labor -reservada al Congreso- de expedir códigos.

Y encontró la Corte, en ese caso, que la normatividad entonces examinada se enmarcaba dentro del último supuesto en referencia, no obstante que el legislador ordinario, al conceder

la facultad, usó la palabra “compilar”, si bien en realidad autorizó al Gobierno para “codificar”, ya que la atribución incluía la eliminación de normas repetidas o derogadas, inclusive las constitucionales, dejando en cabeza del Ejecutivo la más absoluta discrecionalidad en la definición sobre si las normas relacionadas con el tema estaban o no vigentes y acerca de si merecían, por no estar repetidas, ser incluídas en el Estatuto. Este, en consecuencia, no era otra cosa que un código.

La jurisprudencia de la Corte -que en la materia implicó también doctrina constitucional sobre el verdadero alcance del artículo 150, numeral 10, de la Carta- fue ratificada el 7 de junio de 1995, en la Sentencia C-255 (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía), mediante la cual se declararon inexecutable el numeral 5º del artículo 248 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1298 de 1994 (Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud), con base en la siguiente argumentación:

“Para la Corte, es claro que la facultad conferida en este numeral violó la prohibición contenida en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, según la cual las facultades extraordinarias “no se podrán conferir para expedir códigos”. La violación de la Constitución es evidente a la luz de las siguientes razones.

Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código. Con mayor razón, si la facultad permite al Presidente “eliminar las normas repetidas o superfluas”, lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de leyes orgánicas o estatutarias.

Guillermo Cabanellas, en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, dice que la principal significación jurídica actual de la palabra código es ésta: “colección sistemática de leyes” (ob. cit., tomo 11, pág. 181. Editorial Heliasta S.R.L, 1986.) Definición que lleva a recordar que, precisamente, la norma que confiere la facultad habla de “sistematizar” en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes de materia de salud. Esto último coincide con la primera acepción del verbo codificar, según el diccionario de la Real Academia: ‘Hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático.’ ”

La Corte Constitucional reitera en esta ocasión que la Carta Política de 1991 erradicó definitivamente la posibilidad de que el Congreso se deshaga de la función de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, para transferirla al Gobierno Nacional por la vía de las facultades extraordinarias.

Quien compila limita su actividad a la reunión o agregación de normas o estatutos dentro de un criterio de selección que incide en la compilación misma, sin trascendencia al ordenamiento jurídico en cuanto tal. La función compiladora se encuentra limitada por las normas objeto de ella, de tal manera que el compilador no las puede modificar o sustituir, ni tiene la posibilidad de retirar o excluir disposiciones del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas y, claro está, tampoco le es atribuida la función, típicamente legislativa, de reordenar con efectos obligatorios erga omnes el articulado de un conjunto normativo.

Quien codifica, en cambio, goza no solamente de las necesarias atribuciones para acumular

unas normas a otras, sino de las facultades indispensables para establecer con carácter imperativo un orden determinado, que de manera armónica y sistemática, incluya en un sólo cuerpo normativo las disposiciones relativas a una cierta materia. Puede, por ello, suprimir preceptos sobrantes, reiterativos, incoherentes o ajenos al sistema; refundir y reorganizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes para adecuarlos a los fines propios del código; o derogar aquéllos mandatos que, en ejercicio de su función legislativa, el codificador considera que no deben hacer parte del ordenamiento respectivo.

La función codificadora está reservada al Congreso de la República, ya que ha sido prohibida la institución de las facultades extraordinarias para tal efecto, como lo expresa con entera claridad el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política.

En cuanto a la codificación, puede ser efectuada por el Gobierno y aun por los particulares, por lo cual no sería necesaria una ley de facultades para llevarla a cabo. Pero, si en efecto se conceden autorizaciones para codificar, ella es válida mientras no signifique en realidad - como en este caso y en los ya fallados por la Corte- la atribución presidencial extraordinaria de cumplir funciones propias de la tarea codificadora, exclusivas del legislador ordinario.

En el caso presente, la Corte encuentra que las facultades conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 36, inciso tercero, de la Ley 35 de 1993, aunque en apariencia se otorgaban para "compilar" normas legales vigentes en cuanto al régimen del mercado público de valores, en verdad permitían al Ejecutivo reordenar todo el sistema normativo correspondiente con atribuciones suficientes, inclusive, para eliminar las normas repetidas o superfluas, así como para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores.

Se vulneró abiertamente la disposición del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política y, en consecuencia, se declararán inexequibles el mencionado inciso y el Decreto 0653 de 1993 por el cual se expidió el Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores y se estableció el procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores.

La unidad normativa entre las disposiciones que se declaran inexequibles se establece de conformidad con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, para evitar que el presente fallo sea inocuo.

Debe advertirse que, en cuanto a la codificación contenida en el Decreto 0653 de 1993, la declaración de inexequibilidad no conduce a la de las normas codificadas, todas las cuales permanecerán vigentes, pues no son ellas en sí mismas las que se han encontrado opuestas a la preceptiva constitucional sino el hecho de haberse facultado al Gobierno para codificarlas.

De la misma manera, en cuanto a los procedimientos administrativos especiales, aplicables a la Superintendencia de Valores, no necesariamente son ellos inconstitucionales en su contenido sino en razón del órgano que los puso en vigencia, modificando un código y sobre la base de facultades extraordinarias prohibidas. La declaración de su inexequibilidad hace que la mencionada Superintendencia deba en lo sucesivo sujetarse a las reglas generales del Código Contencioso Administrativo, mientras el legislador ordinario, si lo estima pertinente,

introduce normas especiales aplicables a ella.

Las funciones del Gobierno en desarrollo de las leyes marco, la constitucionalidad de las funciones residuales de regulación del mercado público de valores a cargo de la Superintendencia y la sujeción de los actos que ella expida a las leyes marco y a sus reglamentos

La demanda presentada plantea a la Corte el interrogante de si la existencia de disposiciones constitucionales por cuya virtud determinadas actividades estatales de regulación, especialmente en el campo económico, son confiadas a la responsabilidad complementaria del Congreso y del Gobierno -estableciendo aquél las normas generales y fijando éste las disposiciones concretas que permitan adecuar, según la evolución de los fenómenos objeto de su cuidado, una normatividad de suyo cambiante y dinámica- son compatibles con el funcionamiento de entes que, como las superintendencias, dependen del Gobierno Nacional pero no lo integran en su sentido estricto (artículo 115 C.P.), a cuyo cargo se han confiado funciones de regulación, estímulo, vigilancia y control respecto de asuntos que encajan dentro de la órbita de las leyes marco.

En el caso presente, el actor pone en tela de juicio la constitucionalidad de disposiciones legales que establecen, en cabeza de la Superintendencia de Valores (antes Comisión Nacional de Valores, creada por la Ley 32 de 1979) y de su Sala General, funciones como las de intervención, regulación, organización, estímulo, vigilancia y control del mercado público de valores, la de llevar el registro nacional de valores e intermediarios y la de señalar los requisitos que deben reunir los documentos que se ofrecen y demandan dentro de dicho mercado para ser inscritos y negociados, y los requerimientos que por vía general deben hacerse a quienes toman parte en aquél, en su papel de intermediarios.

Como se ha visto, el demandante considera que estas disposiciones son inconstitucionales en cuanto implican que las autoridades mencionadas comparten con el Legislativo y el Presidente de la República la función prevista en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución Política, encomendada tan sólo al Jefe del Estado en desarrollo de normas generales expedidas por el Congreso.

Para resolver es indispensable que la Corte reitere elementos de juicio que ya han sido considerados en procesos anteriores sobre el alcance de la norma constitucional enunciada y respecto del ejercicio de funciones presidenciales por entes que no necesariamente integran el Gobierno Nacional, en los términos del artículo 115 de la Constitución (Presidente de la República, ministros del Despacho y directores de departamentos administrativos y, en cada negocio particular, el Presidente y el ministro o director de departamento administrativo correspondiente), pero que son sus agentes para alcanzar los pertinentes objetivos estatales.

Ha destacado la Corte desde su Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992 (M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón) que el tipo de leyes consagrado en el artículo 150, numeral 19, de la Carta Política corresponde al concepto más amplio de "leyes marco", cuyos rasgos distintivos son específicamente:

"1o. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los

principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto.

2o. Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el ejecutivo en la adopción de regulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal que constitucionalmente se reservan a esta clase de estatutos normativos; de ahí que su materia escape a la regulación de la ley ordinaria.

3o. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido.

4o. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta.

5o. Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.

6o. Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o “marcos” dados por el legislador en la respectiva Ley.”

Se trata, como es fácil advertir, de que las políticas que orienta el Estado en materias como la regulación de la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, que son las aludidas en la demanda, sean trazadas con arreglo a criterios estables y definidos, según estatutos generales promulgados por el legislador, sin que por ello pierdan la indispensable flexibilidad que consulte las mutaciones propiciadas por los mismos fenómenos objeto de regulación.

Claro está, la actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de políticas, en la expedición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios que vayan adaptando la normatividad a las nuevas circunstancias, sino que necesita desarrollarse en concreto, bien mediante normas generales que, en virtud de una competencia residual, expidan entes administrativos como las superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados, todo con el objeto de que el Estado pueda cumplir el objetivo general señalado en el artículo 335 de la Constitución, a cuyo tenor las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación -que son las mismas previstas en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 C.P.- son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, “la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.

Bien puede la ley establecer que el Gobierno actuará por conducto de los aludidos entes, los cuales pueden tener a su cargo funciones reguladoras, siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.

No podría sostenerse una tesis que prohijara la absoluta imposibilidad de que las funciones gubernamentales en tan importantes y complejos asuntos fueran ejercidas por órganos desconcentrados, si bien bajo la dirección y la orientación del propio Gobierno y dentro de los lineamientos trazados por la ley.

Una teoría extrema, que exigiera la actuación directa y exclusiva del Presidente de la República y de quienes con él constituyen el Gobierno en sentido restringido para llevar a la práctica la intervención económica y para efectuar en concreto y de modo exhaustivo todas las tareas de investigación, inspección y control sobre las múltiples formas de actividad financiera, bursátil, aseguradora y de intermediación, conduciría al marchitamiento del papel activo y dinámico que la Carta Política ha encomendado al Estado -y, dentro de éste, al Ejecutivo- en la conducción de la política económica, en la intermediación con los diversos fenómenos que son materia de su regulación y vigilancia y en la formulación y ejecución de objetivos concretos que desarrollan las grandes pautas consignadas en las normas constitucionales y legales.

El artículo 333 de la Constitución ha señalado que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común, y ha establecido que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado, por conducto de órganos superiores que fijan políticas, y el Gobierno en concreto, a través de sus agentes, son los llamados a verificar que tales garantías del interés colectivo se cristalicen dentro de los linderos propios de la legalidad pero dentro de una perspectiva adecuada al Estado Social de Derecho.

La misma norma estipula que el Estado impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. El conocimiento concreto de las situaciones que puedan conspirar contra tan claros fines constitucionales y la adopción de las medidas y correctivos pertinentes no pueden estar confiados de manera exclusiva y excluyente a la normatividad genérica incluida en las leyes marco y ni siquiera a la regulación más específica de los decretos gubernamentales que las desarrollan y adaptan. Es indispensable la previsión de órganos que estén dotados de suficiente agilidad y capacidad de indagación, verificación, control y sanción sobre los infractores, y que a la vez gocen de atribuciones suficientes para dictar normas con mayor flexibilidad, que hagan efectivas las reglas básicas y las políticas estatales.

El artículo 334 *ibídem*, por su parte, confía al Estado la dirección general de la economía y le ordena intervenir, por mandato de la ley, en las distintas etapas del proceso económico, para racionalizarlo y para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como para promover la productividad y la competitividad, entre otros propósitos. Nada se podía

cristalizar al respecto sin la existencia de organismos que apoyen la acción gubernamental y dispongan lo necesario para llevar a la práctica los mandatos generales de la ley.

Es evidente que el mercado de capitales, por su misma naturaleza, requiere no solamente de las grandes pautas que pueda señalar una ley marco y de la reglamentación a cargo del Gobierno Nacional, sino de la constante intervención y la permanente vigilancia de entidades administrativas dependientes del Ejecutivo, que estimulen y promuevan la actividad financiera y que a la vez aseguren la transparencia de las operaciones que se llevan a cabo mediante la oferta, demanda, negociación y colocación de valores, protegiendo así a los ahorradores e inversionistas y asegurando, por tanto, el interés público allí comprometido.

Es preciso, entonces, que, con arreglo a las normas generales de la ley marco y según los reglamentos del Gobierno, se organice el mercado público de valores, mediante un sistema eficiente, a cargo de un organismo público responsable, que ejecute las políticas fijadas por la ley y por el Gobierno, que lleve el registro nacional de valores e intermediarios, que señale las reglas específicas que deben observarse dentro del mercado primario y secundario de valores, que establezca los requisitos para intermediar con ellos, que prevenga las prácticas monopolísticas y las operaciones encaminadas al control indebido de las empresas, que consagre las formas específicas de control y vigilancia, así como las sanciones aplicables a las infracciones que se cometan, y que se haga presente, a través de sus agentes, en las bolsas de valores y las entidades comisionistas, para evitar en concreto las distorsiones económicas que la normatividad proscribiera. Asimismo, es menester que se dispongan los instrumentos y las indispensables competencias específicas para que el organismo administrativo encargado de la promoción, el desarrollo y el estímulo del mercado público de valores ejerza también las funciones de inspección, control y vigilancia inherentes a su gestión, con el propósito de hacer eficientes y aplicables las normas reguladoras mediante decisiones que recaigan directa y específicamente sobre los actos de emisión, negociación, oferta, demanda, enajenación, adquisición e intermediación de valores y respecto de las personas naturales o jurídicas que desarrollan tales actividades.

Desde el punto de vista constitucional, una actividad como la descrita no corresponde a nada diferente de la necesaria injerencia del Estado en la economía, bien a través de la intervención propiamente dicha en el mercado de valores, ya mediante la inspección y la vigilancia en las distintas etapas de los procesos económicos que en su seno se llevan a cabo, todo con el fin de asegurar que el sistema en su conjunto obedezca a directrices claras y definidas y por las cuales se racionalice la competencia, de modo que no sea el sólo juego de las leyes de oferta y demanda -en este caso de acciones, títulos de deuda pública o privada y demás valores- el que gobierne las transacciones bursátiles y extrabursátiles y el que imponga las condiciones que deben orientar el desarrollo del mercado de capitales y la propiedad de las unidades de explotación económica.

Debe recordarse que en todo ello está de por medio la confianza pública en el sistema financiero (artículo 335 C.P.), la democratización de la propiedad accionaria de las empresas (artículos 58, 60 y 333 C.P.) y la lucha contra el monopolio de grupos económicos que, de no ser por los controles a cargo del Estado y por la normatividad que los regula y orienta, terminarían arrasando con toda forma de sana competencia y ejercerían un dominio inconstitucional sobre el mercado (artículo 333 C.P.).

En síntesis, de la existencia de organismos y mecanismos aptos para que la intervención, inspección y vigilancia estatales que planifiquen y desarrollen la función pública en pro de los objetivos sociales del Estado, depende la prevalencia del interés general sobre los individuales (artículo 1º C.P.) y la realización del precepto constitucional que, al lado de la iniciativa privada y la libertad de empresa, señala en cabeza de ésta, considerada base del desarrollo, una función social que implica obligaciones (artículo 333 C.P.).

Ahora bien, la Constitución Política no establece incompatibilidad alguna entre la existencia de las leyes marco -en materias tales como el crédito público, el comercio exterior, los cambios internacionales, el régimen arancelario y aduanero o las actividades financiera, bursátil y aseguradora- y la desconcentración de funciones presidenciales mediante la creación de organismos como las superintendencias o el establecimiento de funciones autónomas en cabeza de entidades de naturaleza única, como el Banco de la República. En cuanto a éste último, por ejemplo, lo que prevé la Carta, sin detrimento de las funciones presidenciales de regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambios internacionales con arreglo a las leyes marco, es la concordancia con la Junta Directiva del emisor para evitar la dualidad de atribuciones.

Por el contrario, es la propia Carta la que contempla, como función del legislador, que ejerce mediante la expedición de leyes, la de determinar la estructura de la administración nacional y la de “crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica” (subraya la Corte).

En cuanto a las superintendencias, previstas constitucionalmente en el artículo 150, numeral 7, es clara su función, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4º del Decreto 1050 de 1968, que dice:

“ARTICULO 4º. De las superintendencias. Son organismos adscritos a un Ministerio, que dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigne”.

Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que éste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de los superintendentes, dentro del ámbito que señale la ley.

Entre las funciones administrativas del Presidente de la República, según el artículo 189, numeral 24, de la Constitución, está la de “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”.

Según el artículo 334 de la Constitución, corresponde al Estado ejercer, por mandato de la ley, la intervención en la economía, para asegurar su racionalización, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, entre otros cometidos.

Estas funciones, que corresponden al Estado en su conjunto, no necesariamente deben cumplirse mediante la expedición de decretos reglamentarios de leyes marco, como lo pretende el actor. Y, en cuanto a las que correspondan, según la ley, al Presidente de la República, distintas de la reglamentaria -que le es atribuída a él de manera exclusiva dentro del sistema de las leyes marco (artículos 150, numeral 19, literal d), y 189, numeral 25, de la Constitución)- puede ejercerlas por conducto de organismos o entes administrativos dependientes del Gobierno, como las superintendencias, bajo su orientación y sobre la base de las pautas de las leyes marco y las normas de los correspondientes decretos reglamentarios.

El artículo 209 de la Carta Política señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, “mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Por ello, no es vulnerada la Constitución Política cuando el legislador crea organismos por conducto de los cuales el Presidente cumple cualquiera de las funciones que le son propias.

En consecuencia, disposiciones como las acusadas no implican desconocimiento de la Carta Política, pues la antigua Comisión Nacional de Valores -hoy Superintendencia de Valores-, aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental.

Debe tenerse en cuenta que, por el artículo transitorio 52 de la Constitución, se dispuso expresamente que la Comisión Nacional de Valores adquiriría el carácter de Superintendencia, en el entendido por parte del Constituyente de lo que ello significaba dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Ahora bien, en concordancia con todo lo expuesto, es natural que las leyes de intervención del Estado en la economía creen organismos administrativos a los que se dote de competencias policivas con el objeto de vigilar y regular ciertos mercados, como el de valores, cuya promoción y control toca ejercer a la Superintendencia de Valores en los términos y con los propósitos ya dichos.

Para los efectos de este fallo, que busca deslindar los ámbitos de competencia del Congreso, el Gobierno Nacional y la Superintendencia de Valores en lo relativo a la regulación del mercado público de valores, cabe preguntar si el fenómeno de “deslegalización” que la implantación de este organismo genera -dado que una parte importante de las regulaciones se adoptarán no por ley ni decreto sino por medio de resoluciones administrativas-, es compatible con la previsión constitucional de la ley marco y del respectivo decreto reglamentario, como fuentes de la materia.

La Corte considera que, en principio y con arreglo a las premisas arriba sentadas, la creación de este tipo de entes no solamente no es contraria a la Constitución sino que la hace efectiva, siempre que las competencias que se les asignen no sean de las que, por mandato constitucional, correspondan a órganos estatales diferentes (Congreso y Gobierno en este caso, dentro de la órbita constitucional de las leyes marco en razón de la materia tratada), pues ello comportaría una dualidad de atribuciones -inadmisible a la luz de la Carta- y una

ruptura de la jerarquía normativa que de ella surge. El efecto de la ley general, desarrollada en el campo específico de la regulación por la actividad reglamentaria del Gobierno Nacional y concretada por disposiciones relacionadas de modo más directo y detallado con el mercado público de valores, lleva a una ampliación de las fuentes normativas, que no desconoce los niveles de jerarquía ni el ámbito material de cada una de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Las resoluciones de la Superintendencia de Valores, en el caso presente, deben sujetarse a lo que disponga la ley cuadro relativa a la materia bursátil y los decretos reglamentarios respectivos.

El legislador y el Gobierno, de otro lado, podrán ejercer en cualquier tiempo sus atribuciones, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la referida Superintendencia sea óbice para ello, limite su acción, le reste alcance a sus determinaciones o signifique duplicidad o choque de órganos y funciones en los mismos asuntos. De hecho, tanto uno como otro, están en la obligación de establecer el marco normativo dentro del cual la Superintendencia desarrollará sus competencias de vigilancia, regulación y promoción del mercado de valores.

Desde el punto de vista orgánico, como ya se dijo, el artículo 150-7 de la C.P., autoriza a la ley la creación de las superintendencias. La definición de su estructura y objetivos se traduce en la configuración general de sus competencias, lo que sin duda alguna es materia de la ley. De ahí que no pueda pensarse que la habilitación de competencias en cabeza de la Superintendencia de Valores, por sí misma, signifique la delegación del poder reglamentario del Gobierno, que permanece en éste, como quiera que, por una parte, la Superintendencia no pertenece al Gobierno en el sentido constitucional restringido (artículo 113 C.P.) aunque depende de él, y, por otra, las atribuciones del ente administrativo mencionado, en cuanto a regulación se refiere, son residuales y subordinadas. Lo anterior, sin perjuicio de que las funciones presidenciales de inspección y vigilancia puedan delegarse en el aludido organismo, de conformidad con las reglas consagradas en el artículo 211 de la Constitución Política.

Por tales razones, como la normatividad acusada incluye numerosas atribuciones de la Superintendencia Nacional de Valores, de su Sala General y del Superintendente, algunas de regulación y otras de inspección y vigilancia, la constitucionalidad de los preceptos que se declaran exequibles está condicionada en el sentido de que las regulaciones que dicho organismo administrativo establezca, en desarrollo de sus competencias legales, se supediten a las jerarquías normativas superiores, particularmente a las leyes marco en materia financiera, bursátil y aseguradora, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución Política, y a los reglamentos que el Presidente dicte para regular el mercado público de valores en desarrollo de las normas generales estatuidas por el Congreso.

DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos todos los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES el artículo 36, inciso tercero, de la Ley 35 de 1993 y el Decreto 0653 de 1993 en su totalidad.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los numerales 2, 3, 5, 6, 7, 10 y 14 del artículo 9 de la Ley 32 de 1979, incorporados a la normatividad que estructura y organiza la Superintendencia de Valores por disposición expresa del artículo 1º del Decreto 2739 de 1991.

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 6º del Decreto 831 de 1980.

Cuarto.- La exequibilidad de las precedentes normas se declara en el entendido de que las disposiciones de carácter general que, en ejercicio de sus funciones, dicten la Sala General de la Superintendencia de Valores y el Superintendente de Valores están sujetas a las reglas generales de las leyes marco previstas en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución Política y a los reglamentos de las mismas, dictados por el Gobierno Nacional en su desarrollo.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General