{p}

Sentencia C-438/11

LEY ORDINARIA-Viabilidad de incluir artículos relacionados con la temática propia de una ley marco

PROTECCION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y REGIMEN DE LA REPRESENTACION LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS-Regulación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA-Condiciones

LEY MARCO O CUADRO-Características

Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha caracterizado la promulgación de leyes marco o cuadro bajo los siguientes parámetros: "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." Del mismo modo, en las sentencias C-140 de 2007 y C-553 de 2007, el Pleno de esta corporación reiteró como características de las leyes marco, cuadro, o generales, las siguientes: "a. La técnica de las leyes marco permite desarrollar una forma de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para la regulación de ciertas materias constitucionalmente señalas. b. En materia de leyes marco, el papel del Congreso se limita a fijar las pautas generales o directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, y el Ejecutivo se encarga de precisar y completar la regulación del asunto de que se trata. c. Por lo anterior, la competencia el legislador en estas materias se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente la materia, sino que tiene que limitarse a sentar las mencionadas pautas generales. En este sentido la Corte ha dicho que en las leyes marco se "contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo". d. Las leyes marco no implican una delegación al ejecutivo de facultades extraordinarias de tipo legislativo. Por esta razón los decretos que expide el Ejecutivo para desarrollar las leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decreto

ejecutivos, cuyo control de constitucionalidad y legalidad compete al Consejo de Estado. También por esta razón una vez que el Congreso expide esa categoría de leyes, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia, por lo cual, las normas contenidas en ellas "pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente." e. Los decretos que expide el Presidente en desarrollo de las leyes marco se distinguen de los decretos reglamentarios en la mayor amplitud de las facultades regulatorias reconocidas constitucionalmente al Ejecutivo en esos asuntos. Por ello la jurisprudencia ha explicado que "gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar-" pero que "no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva." f. La razón de ser de las leyes marco radica en la existencia de asuntos cambiantes que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente; regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir, y en los cuales el Ejecutivo, en cambio, sí dispone de las capacidades para reaccionar prontamente adecuando las regulaciones. Esta razón de ser es un criterio que contribuye a delimitar hasta donde van las facultades legislativas y las ejecutivas en asuntos sujetos a leyes marco. g. Las leyes marco no difieren por su trámite de las leyes ordinarias, por lo cual no resulta inconstitucional la inclusión de normas marco en leyes que prevalentemente no lo son."

LEY MARCO-Directrices para el gobierno

LEY ORDINARIA Y LEY MARCO-Relación

La Corte enfatizó respecto a la relación entre leyes marco y leyes ordinarias lo siguiente: "Las materias que el constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política. A los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales, toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación. Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad, no porque aquello no le esté prohibido, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido".

LEY ORDINARIA Y LEY MARCO-Exigencias iguales para promulgación/REGULACION DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Es de aquellas que por su naturaleza dinámica, comparten el legislativo y el ejecutivo

La regulación de la actividad financiera, bursátil y aseguradora es de aquellas, que por su naturaleza dinámica, comparten el legislativo y el ejecutivo: el primero, mediante la expedición de leyes marco destinadas a definir los parámetros generales, y el segundo, para fijar, mediante decretos, reglas concretas en el ejercicio de la mencionada actividad. En cuanto a la función del órgano legislativo la Corte ha señalado que las leyes marco y las leyes ordinarias tienen para su promulgación el mismo trámite. En esa medida, es posible encontrar articulado relacionado con leyes marco en una ley de carácter ordinario, o al contrario, normas calificadas como ordinarias en una ley catalogada como marco. Lo anterior, siempre que se observe el criterio de conexidad del artículo 158 C.P., el respeto por

la iniciativa gubernamental dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150.

PROTECCION DE PERSONAS EN ESTADO DE INCAPACIDAD O DE DISMINUCION FISICA O MENTAL-Su objeto es plural

La Ley 1306 de 2009, de la cual hace parte el fragmento acusado, está dirigida a la protección de personas en estado de incapacidad o de disminución física o mental. Su objeto es plural: (i) la protección e inclusión social de toda persona natural con discapacidad mental o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad y (ii) la rehabilitación y el bienestar del afectado, a través del ejercicio de las guardas, de las consejerías y de los sistemas de administración patrimonial. Procura claramente, modernizar las normas de protección de individuos con discapacidad mental y adaptarlas a la Carta Política vigente y a las diversas convenciones internacionales sobre personas con discapacidad adoptadas por Colombia, pero especialmente para lograr que la sociedad cumpla con su función de proteger e incluir a todos los sujetos como corresponde a un Estado Social de Derecho.

PERSONA CON DISCAPACIDAD MENTAL-En el ordenamiento jurídico es persona y ha de ser tratada como tal/MINORIAS DISCRETAS Y OCULTAS-Denominación para discapacitados marginados de muchos ámbitos/PERSONAS CON LIMITACIONES FISICAS, PSIQUICAS O SENSORIALES-Son sujetos de especial protección en la Constitución Política/ PERSONAS CON LIMITACIONES FISICAS, PSIQUICAS O SENSORIALES-Preceptos constitucionales orientados a conferir especial protección

El cambio más relevante previsto en la ley desde esta perspectiva, es el modo de abordar jurídicamente el tema de la discapacidad mental, en la medida en que se sustituye el término “demente” por la expresión persona con discapacidad mental con lo cual se pone en evidencia que para el ordenamiento jurídico quien padezca una discapacidad mental es persona y ha de ser tratada como tal. La ley, como se dijo, explicita los derechos, las medidas de protección así como las garantías de las que gozan las personas con discapacidad mental absoluta y de las personas con discapacidad mental relativa. En ese sentido, se reglamentaron los requisitos y funciones de los “guardadores”, es decir de las personas que tiene a su cargo el cuidado de la persona y la administración de los bienes de quienes padecen alguno de los tipos de discapacidad contemplados en la ley. Es claramente una ley que sintoniza con los cometidos estatales previstos en la Carta Fundamental para los discapacitados que históricamente han sido marginados de muchos ámbitos y a los que la doctrina y la jurisprudencia han calificado como minorías discretas y ocultas. Las personas con limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales son sujetos de especial protección en la Carta Política de 1991y el Constituyente les reconoció su dignidad como persona, sus derechos fundamentales y garantizó su total integración a la sociedad. Los objetivos en cabeza del Estado, que sugieren una protección reforzada por su parte, están orientados a: (i) adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes deberá prestarse la atención especializada que requieran (Art. 47 C.P.); (ii) garantizarles un derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud y (iii) erradicar el analfabetismo y procurar la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales (Art. 68 C.P.).

FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS-Función de garante en medidas para protección de personas con discapacidad mental

FOGAFIN-Entidad escogida por el legislador para colaborar solidariamente y respaldar la gestión del guardador cuando éste no tenga recursos suficientes y no haya quien lo ampare

Referencia: expediente D-8327

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 82, inciso tercero (parcial) de la Ley 1306 de 2009 "por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de representación legal de incapaces emancipados."

Actor: Fernán Ignacio Bejarano Arias

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, el ciudadano Fernán Ignacio Bejarano Arias, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del inciso tercero (parcial) del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009 "por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de representación legal de incapaces emancipados."

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayándose el apartado acusado:

"LEY 1306 DE 2009

(junio 5)

Diario Oficial No. 47.371 de 5 de junio de 2009

Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 82. Garantías. Quien deba ejercer el cargo de guardador deberá otorgar una caución para responder ante el pupilo por sus actuaciones.

Dicha garantía consistirá en una póliza de seguros o bancaria hasta por la cuantía que determine el juez. En defecto de esta póliza se podrá aceptar hipoteca o prenda sin tenencia del acreedor sobre bienes cuyo valor sea igual o superior al monto fijado por el juez.

Cuando un guardador no tenga capacidad económica para otorgar las contragarantías exigidas por la entidad fiadora, ni inmuebles para hipotecar, el Juez con conocimiento de causa podrá relevarlo del cargo, pero si considera conveniente para el pupilo que el guardador asuma, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras avalará al obligado, directamente o ante la entidad fiadora."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Fernán Ignacio Bejarano Arias considera que el apartado acusado, es contrario a los artículos 150 numeral 19 literal d), 158 y 169 de la Constitución Política, por cuanto se le está añadiendo una función nueva al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, para lo cual utiliza los siguientes argumentos:

3.1 El aparte demandado viola el artículo 150 numeral 19 literal d de la Constitución Política porque no fue expedido en los términos previstos en la Ley 35 de 1993. De tal forma, que:"(…) no es un mandato de una ley marco, ni contiene normas que sean marco de la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora, y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, como exige la Carta Política para la regulación de las funciones del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras".

Establece que las intervenciones que se hagan al sistema financiero, especialmente las que tienen que ver con la inversión, aprovechamiento y manejo de los recursos captados del público, se deben hacer mediante una ley marco, esto es una ley general y ordinaria en la que únicamente se dicten las directrices que se deberán seguir en la materia.

En concordancia con lo anterior, al no ser la ley que se estudia una ley marco, concluye que "[r]esulta evidente que el Congreso de la República por medio de la norma demandada, invadió la órbita de competencia del Ejecutivo, ya que el legislador no se limitó a establecer unas directrices o lineamientos generales sobre la responsabilidad que tienen los guardas con sus pupilos, y las garantías que deben constituirse a favor de estos últimos, sino que además se señaló que en caso de no tener el guardador bienes con que responder por las garantías que deben otorgarse, sea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, una entidad creada para fines diferentes de la protección de los incapaces, quien deba responder en calidad de avalista del pupilo."

3.2 Por otra parte, el demandante manifiesta que existe una violación a los artículos 158 y 169 de la Constitución, es decir, que el precepto acusado no cumplió con el principio de unidad en la materia de las leyes ni tiene concordancia con el título de la ley. Para ello expone que es necesario definir: la materia de la Ley 1306 de 2009; las disposiciones que no se relacionan con dicha materia; y las razones por las cuales considera que las normas

demandadas no guardan relación con la materia desarrollada por la ley.

3.2.1 Respecto al contenido de la Ley 1306 de 20091, señala que en la misma se está regulando el régimen legal de las personas con incapacidad mental, para lo cual hace descripción genérica de los nueve capítulos de la ley. En tal sentido, refiere las temáticas centrales de acuerdo con el capítulo correspondiente, a saber: i) consideraciones preliminares (objeto de la ley, definición de los sujetos con incapacidad mental, principios, los derechos y obligaciones de los discapacitados); ii) personas con discapacidad mental (capacidad jurídica, incapacidad absoluta, incapacidad mental relativa); iii) actuaciones jurídicas de los interdictos e inhabilitados; iv) los guardadores y su gestión (designación de curadores, guardadores, consejeros y administradores)2; v) el control de los guardadores y la rendición de cuentas; vi) responsabilidad de los guardadores; vii) la terminación de las guardas; viii) la administración de bienes y los curadores; y ix) derogatorias y vigencias.

Adicionalmente, afirma que al estudiar los antecedentes legislativos de la Ley 1306 de 2009, se evidencia que desde el inicio del trámite legislativo se incluyó que le corresponde al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras ser el "garante de última instancia" de los pupilos, cuando sus guardadores no cuenten con la solvencia económica suficiente para otorgar las contra-garantías que establece la misma ley3. Sin embargo, en su concepto, en ninguna de las sesiones celebradas en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República se discutió sobre la asignación de dicha competencia al Fondo de Garantías, pues el texto fue aprobado en los cuatro debates sin modificación ni discusión alguna.

3.2.2 En cuanto al aparte del artículo demandado destaca que por medio de la Ley 1306 de 2009 se estableció un sistema de administración de los incapaces mentales tanto absolutos como relativos. En particular, sobre el precepto demandado señaló: "(…) en los casos en que el guardador no tuviera capacidad crediticia (no tenga capacidad económica para otorgar las contragarantías exigidas por la entidad fiadora, ni bienes para hipotecar), a juicio del juez el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras debe otorgar garantía directa o ante la entidad crediticia o aseguradores para responder ante el pupilo por las actuaciones del guardador.".

3.2.3 Por último, en lo relacionado con las razones por las cuales considera que el aparte demandado no guarda relación con el tema y el título de la ley, concluyó que la obligación de garantía se le pudo haber impuesto a cualquier otra entidad estatal, ya que no existen consideraciones especiales a cerca del otorgamiento de esta función. En esa medida, advirtió: "En efecto, no se encuentra en los antecedentes del proyecto de ley que devino en la ley 1306 de 2009 ninguna evidencia del análisis del Congreso sobre esa obligación, ni de las razones para que fuera el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, y no otra entidad del Estado, quien tuviera la obligación de ser el "garante de última instancia" en favor de los pupilos, aunque el objeto y funciones de esa entidad no tienen ninguna relación con la protección de los incapaces; tampoco consta en los antecedentes de la Ley un razonamiento sobre el empleo del patrimonio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, cuya finalidad no tiene ninguna relación con la protección de los incapaces."

Al respecto, especificó que en la exposición de motivos del proyecto de Ley 109 de 1983, quedó clara la misión preponderante del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, la

cual nada tiene que ver con la obligación que se le está imponiendo a la entidad con el aparte aquí demandado; además recordó que el objeto de esta entidad está definido por el artículo 2 de la Ley 117 de 1985 que fue modificado por el artículo 41 de la Ley 1328 de 2009, e incorporado al artículo 316 numeral 2° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero4 el cual si se estudia, es claro en establecer que la esencia de esta entidad es dar confianza a los contribuidores y acreedores del sistema financiero, por lo que considera que no existe razón para que se pretenda proteger los derechos de las personas con discapacidad mental, mediante el empleo de los recursos del Fondo.

3.3 Finalmente concluye: "[d]ado que, en la forma como fue formulado y discutido en el Congreso el tercer inciso del artículo 82 de la Ley 1306, cualquier entidad estatal hubiera podido ser la destinataria de la obligación impuesta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras sin menoscabo alguno de la disposición, y que el Congreso no tuvo ningún propósito o consideración especial que relacionara al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con esta obligación, no existe una relación de conexidad sino aleatoria, muy tenue o tangencial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con la obligación referida, que por demás se aparta de sus objetivos, sus funciones y la destinación de sus recursos, con violación del artículo 158 superior."

IV. INTERVENCIONES

Luis Fernando León Granados, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexequible el inciso 3º (parcial) del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009 por violación del artículo 150 numeral 19 literal d), de la Constitución Política, en relación con la reserva de la ley marco, y atendiendo a la distribución de funciones en materia de normas relativas al sistema financiero y las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

Establece que en la división de competencias en materia de ley marco, en aras de garantizar la constitucionalidad de las normas del sistema financiero, asegurador y bursátil, se han asignado funciones compartidas entre el Legislativo y el Ejecutivo, sin que ninguno de estos dos poderes pueda intervenir en el ámbito de acción del otro.

Así mismo, manifiesta que las consideraciones que expone, ya se habían tenido en cuenta dentro de las objeciones que planteó el gobierno a la Ley 1306 de 2009, mientras surtía su trámite en el Congreso de la República, específicamente respecto al artículo 98 del proyecto de Ley 049 de 2007 Cámara, 288 de 2008 Senado, el cual establecía:

"Artículo 98: Apalancamiento del administrador. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras establecerá un sistema de protección de los activos de los pupilos dados en administración fiduciaria. El Gobierno reglamentará dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la forma y alcance del sistema y tomará las medidas necesarias para su operación."

En esa oportunidad el Gobierno dijo: "[l]a principal objeción al proyecto radica en que el Congreso nacional está facultado por la Constitución Política, sólo para dictar las normas marco que rigen las actividades financiera, bursátil, aseguradora, o cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos del público. Así, en

primer lugar el Gobierno Nacional se permite objetar este artículo por razones de inconstitucionalidad, (…)

No puede perderse de visa que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es una institución fundamental para el sector financiero, ya que su misión es la preservación de la confianza del público en tal actividad."

Después de citar extensos apartes de jurisprudencia constitucional5, concluye: "[l]os anteriores textos no dejan duda sobre los diferentes alcances que tiene la intervención del legislativo en la economía, según el tipo de actividad de que se trate , pues sus facultades son más restringidas respecto de ciertas actividades, de tal forma que, por ejemplo, para el caso de la actividad financiera, aseguradora, bursátil y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, esta solo se podrá adelantar a través de una ley marco, la cual, por su propia naturaleza, tiene importantes limitaciones para el legislador."

Y más adelante sostiene: "[e]n efecto, en la medida en que el proyecto de ley no se limita a establecer principios ni directivas, sino que asigna una función a una Institución fundamental para la estabilidad del sistema financiero como es el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, nos encontramos ante una clara invasión de la órbita del Ejecutivo por parte del Congreso."

Del mismo modo, advierte: "En la medida en que el proyecto de ley que nos ocupa no prevé una forma de financiación del papel que cumplirá el Fondo para la protección de los pupilos, el mecanismo que se implemente tendría que ser financiado con los recursos previstos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo cual no resulta concordante con el objeto del fondo, y vendría en últimas a disminuir los recursos que han previsto para la protección de la confianza del público en el sistema financiero, el cual resulta fundamental para el desempeño económico, y el (sic) últimas, del bienestar de la población".

Al respecto precisó: "[s]i se tiene en cuenta entonces que no existe una fuente de financiación para el ejercicio de estas nuevas actividades, al tiempo que los recursos son aportados por las entidades financieras inscritas en el Fondo, nos encontraríamos ante dos eventuales situaciones. En la primera, las entidades inscritas financiarían los 'sistemas de protección de los activos de los pupilos', lo cual no está previsto en las normas del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. En la segunda, se recurriría a recursos del Presupuesto General de la Nación, lo cual no resulta posible, ya que nos encontraríamos ante un auxilio a particulares de los prohibidos en el artículo 355 de la Constitución Política."

Concluye su intervención estableciendo: "Estos argumentos son igualmente aplicables al objeto de la presente demanda y a la disposición demandada, en relación con la reserva constitucional en materia de leyes marco previsto en el numeral 19, literal d) del artículo150, concordancia con la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de interpretación de esta disposición en materia financiera, aseguradora y bursátil, versando sobre una situación idéntica relacionada con la asignación de funciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras."

4.2 Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, mediante concepto rendido por el profesor Juan Enrique Medina Pabón, intervino para solicitar que se declare exequible el aparte demandado de la Ley 1306 de 2009.

El interviniente empieza por aclarar cual, a su juicio, la lectura correcta de la norma demandada. En tal sentido precisa, lo siguiente: "Si se llegare a aceptar la teoría del demandante de que los entes del sistema financiero son absolutamente inasibles o intangibles para el Legislador ordinario y por ende no cabría la posibilidad de que se "entrometiera" con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, podría ser inconstitucional el aparte "el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras avalará al obligado directamente ", pero no sería inconstitucional la disposición "o ante la entidad fiadora", porque aquí si estaríamos ante una función del Fondo que sería proteger los intereses de la institución financiera, porque el Estatuto Financiero establece expresamente que el legislador ordinario puede determinar cuáles entidades tienen derecho a contar con los servicios del Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras.".

Adicionalmente, para sustentar la petición mencionada, argumenta que la Ley 1306 de 2009 tiene por objeto la defensa de un interés superior que se traduce en la defensa de un sector vulnerable de la población, por lo que no se puede comparar con otras leyes regulatorias de situaciones comunes de las actividades humanas. Además de lo anterior, dispone que el aparte demandado no regula el ahorro privado, por lo tanto es necesario analizar el verdadero alcance de la ley, para así distinguir entre fines y medios, y poder concluir que no existe intromisión del legislativo en las competencias del ejecutivo; al respecto sostuvo: "la limitación de la función legislativa, entonces, se circunscribe a la normatividad requerida para que el Ejecutivo pueda regular o intervenir en lo que de manera omnicomprensiva denominamos el 'mercado financiero' y precisamente por esta razón la norma demandada, no entra en ese numeral ya que lo único que busca es imponer una carga de colaboración o cooperación social a un ente público estatal que estima apropiado para desempeñarla, que el Legislador considera que es apto para cumplirla (…)

El aparte de la ley 1306/09 demandado no regula la captación, manejo e inversión de los recursos provenientes del ahorro privado, ni pretende incidir de ninguna manera en el objeto de las entidades financieras, no dispone quién o cómo se puede actuar en el mercado de recursos monetarios, no dicta reglas sobre los componentes del negocio financiero, bursátil o asegurador. Sencillamente indica que para proteger a una persona con discapacidad una entidad estatal FOGAFÍN, debe respaldar la gestión de su guardador cuando éste no tenga recursos suficientes y no haya nadie más que respalde.

(…) Lo que pasa es que el actor no distingue entre el FIN u objetivo de ley determinada y los MEDIOS diversos para conseguir el propósito jurídico de una ley. Si una ley regula o interviene el mercado financiero este es su FIN, si una ley le impone cargas a una persona del sector financiero (o a los periódicos, los anunciantes, los transportadores, los operadores de comunicaciones) es simplemente un MEDIO.

El artículo demandado de ley de discapacidad y de guardas está encaminada a proteger personas con limitaciones para valerse por ellos mismos y al no disponer nada en relación con el manejo del ahorro privado, el negocio de seguros o la captación masiva y habitual y

por eso no es una ley ‘del literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta’.” (Mayúsculas y negrillas dentro del texto.)

Respecto al cargo referente a la falta de unidad de materia y de conexidad del aparte demandado con el título de la ley, dice que es distinta una falta de conexidad real y una conexidad referencial o accesoria, ya que no se niega el objetivo principal de FOGAFIN, que es el de la estabilidad del sector financiero y promover la confianza en el mismo por parte de los usuarios, pero “es notorio que su fin directo e inmediato es respaldar al pequeño ahorrador contra los eventuales abusos o desaciertos de ese sujeto a quien le han confiado los recursos, está en directa conexión con la función que le pone la ley de proporcionar un instrumento de respaldo para un humano menor de edad o con discapacidad mental al que un tercero le cuida sus recursos, garantías que otorga el sistema financiero.” (Negrilla dentro del texto.)

Al respecto, destaca que no se vulneran los artículos 158 y 169 del texto constitucional, relacionados con la unidad de materia y la conexidad del contenido de la ley con su título, en tanto el aparte demandado “(…) no se refiere a otra cosa que a incapaces jurídicos y sus representantes y la norma demanda (sic) determina como conseguir una garantía para un guardador y por eso mal se podría decir que se salió del tema, porque trata de un requisito para el ejercicio de una guarda (no se refiere al sistema de garantías para otros terceros, ni a regular el mercado financiero, se repite)”.

Por otro lado, establece que: “la conexión entre la norma y la función de FOGAFÍN no es tan remota como lo quiere hacer ver el demandante, porque el sector financiero fue llamado por la nueva ley para asegurar los intereses de los pupilos (la fianza ordinaria del código civil, quedó sustituida por las garantías bancarias y de seguros), y nada más sensato que la entidad creada por el Estado para defender al ahorrador y seguramente experta en el manejo de estos riesgos asuma parte de la carga de garantizar que un guardador apropiado pueda ejercer la guarda a que está llamado.” (Negrilla dentro del texto).

Finalmente establece que el grado de incidencia de la norma para FOGAFIN es mínimo y que por el contrario con este nuevo mandato podrá promover sus políticas de responsabilidad social empresarial, y adoptar las prácticas de buen gobierno corporativo. Concluye entonces “que toda la norma demandada es exequible, no solo porque no está encaminada a regular el sector financiero, ni es inconexa con el contenido de la ley 1306 de 2009 o la función de FOGAFÍN, sino porque esa entidad, como miembro de la sociedad tiene que cumplir con la protección de los sujetos vulnerables, como lo reclama la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Código de la Infancia y Adolescencia en sus artículos 7 a 11, ya que sus derechos son prevalentes y la misma Constitución Política en sus artículo 44 a 47.”

4.3 Intervención del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, intervino por intermedio de su directora, para solicitar que el aparte demandado de la Ley 1306 de 2009 sea declarado inexequible, con base en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, acoge los argumentos planteados por el accionante en cuanto a la

distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, ya que asignó funciones al FOGAFIN sin que la entidad cuente con los mecanismos para la protección de guardadores e incapaces. Por tal motivo, expone que "la ley 1306 de 2009 no se constituyó como una Ley Marco regulatoria de la actividad financiera –a la que está vinculada este Fondo- en consecuencia consideramos que la misma, en el acápite concerniente al Fondo, transgrede el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.".

Además, también considera que no existe unidad de materia entre el núcleo temático de la Ley 1306 de 2009 y el contenido del artículo que demandado, ya que se trata de una normatividad que pretende proteger a las personas con discapacidad mental y establecer el régimen para su representación, y en esa medida, en su concepto, se debió llamar a una institución experta en el tema para que asuma la posición de garante que se le impone a FOGAFIN pues con ello se alteran las funciones asignadas al Fondo.

A continuación reitera que la principal función de Fogafín es la de proteger la confianza de los depositantes y acreedores en las entidades financieras, y manifiesta que de acuerdo con el artículo 319 numeral 2 literal d) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los recursos con los que cuenta el Fondo pueden utilizarse únicamente para las competencias que le fueron asignadas, de lo contrario podría ser sujeto de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal. En particular, advierte que de conformidad con el parágrafo del artículo 316 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: "Las operaciones del Fondo se regirán únicamente por este estatuto".

Al respecto, afirma: "Teniendo en cuenta que Fogafín debe ejercer las funciones legalmente asignadas, acorde con el objeto y misión que le corresponden, es decir, la protección de la confianza de los depositantes y acreedores, titulares de ahorros y depósitos asegurables en las instituciones financieras inscritas, no es acorde con el objeto de Fogafín establezca un sistema de protección de a terceros particulares –guardadores- a los que se refiere la Ley 1306 de 2009, sobre todo si se tiene en cuenta que la misión del Fondo se refiere a la protección de los depositantes y acreedores, en general, de los productos que se mencionan en las disposiciones legales correspondientes.". Por consiguiente, en su criterio, la disposición acusada no desconoce el contenido material de la Ley 1306 de 2009 y no guarda relación con el objeto y misión asignada al FOGAFIN.

Finalmente concluye: "… no existe fuente de financiación para el ejercicio de la actividad impuesta, dado que los recursos que aportan las instituciones financieras inscritas no pueden financiar la protección de los activos de los pupilos, entonces se debería realizar la correspondiente apropiación en el Presupuesto General de la Nación, esto último que puede ser considerado contrario al artículo 355 de la Constitución Política, por lo que no se considera viable que sea ésta la entidad idónea para asegurar los actos realizados por los guardadores ni por cualquier otra persona natural."

4.4 Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- solicita a la Corte un pronunciamiento de constitucionalidad.

El representante del ICBF considera que: "… la propia Carta Política establece de manera

expresa que además de las leyes marco, habrá leyes distintas, para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, en efecto, solo pueden ser ejercidas previa autorización de la ley, la intervención del gobierno en estas materias (Artículo 335 de la Constitución Política). Luego en esas materias que se refieren al sector financiero, no solamente existen las leyes marco sino también otras que autorizan y regulan la intervención del gobierno."

Por otra parte, afirma que no se viola el principio de unidad de materia, toda vez que no todas las leyes se pueden limitar a tratar un único tema, sino que pueden existir aquellas que combinen distintos aspectos, que tienen un grado de conexidad entre sí: "debemos resaltar en el anterior razonamiento sobre la unidad de materia, que pueden existir materias distintas relacionadas por un razonablemente criterio de conexidad, que justifique su tratamiento legal concurrente. Por ejemplo, en el caso de la preceptiva acusada, en la cual, para permitir la posibilidad de un guardador, que a juicio del juez resulta conveniente para los intereses del pupilo, pero, que no pueda constituir de manera autónoma la garantía regulada en el artículo 82 de la ley 1306, se acuda a una entidad financiera distinta, para que lo avale directamente o por intermedio de una entidad financiera, con el fin, que informa, por demás, todos los contenidos de la ley en donde se encuentra la norma acusada, de proteger a personas en estado de debilidad manifiesta, siendo, en consecuencia, razonable la conexidad, utilizar al Fogafín, para que supla a la entidad financiera corriente o de primer piso, en la necesidad de garantizar el cumplimiento de los deberes del guardador. Sobre todo si se tiene en cuenta que de esa manera se consulta el interés especialmente protegido de las personas en debilidad manifiesta, interés superior que racionaliza, la conexidad del Fogafín con la protección de ese sector social. Aserto que además encuentra justificación en la naturaleza jurídica del Fondo, que es una entidad de derecho público de carácter autónomo de naturaleza única que no se desnaturaliza, con la previsión demandada del artículo 82 de la ley 1306 de 2009"

Finalmente afirma que el régimen jurídico de las leyes marco, puede tener excepciones cuando se trata de la protección de un interés superior6, que tiene como fin último el de propender por la igualdad material, de las personas en condiciones de discapacidad mental, física, o incluso de grupos vulnerables económicamente; y si esto es así, se puede afirmar que la norma está utilizando un recurso financiero disponible, para otras personas -entiéndase guardador sin capacidad para constituir la caución necesaria- para que obtengan la garantía del Fondo, protegiendo así a esta población en condiciones de debilidad manifiesta, y confirmando la jurisprudencia constitucional, según la cual puede haber materias –como la financiera- que teniendo que ser reguladas por una ley marco, en aras de otorgar a las poblaciones vulnerables unas condiciones de equidad y justicia, pueden ser reguladas por leyes que no sean de dicho tipo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante concepto No. 5065 del 10 de diciembre de 2010, el Procurador General de la Nación, solicitó a la Corte "INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo, en relación con la presunta vulneración de la regla de la unidad de materia, por ineptitud sustantiva de la demanda; y declarar EXEQUIBLE la expresión "el Fondo de garantías de Instituciones

Financieras avalará al obligado, directamente o ante la entidad fiadora", contenida en el inciso 3° del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, respecto del cargo aquí analizado."

a. Respecto de la ineptitud sustantiva de la demanda, en cuanto al cargo de violación al principio de unidad de materia.

Manifiesta que para que prospere este cargo, alguno de los apartes normativos de la ley demandada debe ser totalmente ajena a su título, y debe seguirse entonces el texto de la ley que se demanda y no otras normas, situación que no se configura en el presente caso, ya que hasta el mismo demandante acepta que el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, contiene una disposición que busca proteger a las personas con discapacidad mental, lo cual es totalmente compatible con el título y el fin de la ley, que es otorgar garantías a los pupilos.

Al respecto, concluye: "como se acaba de mostrar, el actor acepta que la expresión demandada si guarda una relación sustancial con el título de la ley, valga decir, que si hay unidad de materia; y, al construir su cargo, en lugar de emplear la misma ley demandada, como es su deber, acude a contenidos normativos regulados en otras leyes, con lo cual hace imposible el análisis del cargo, ya que acaba aduciendo la falta de unidad de materia respecto de otras normas, lo cual no es admisible dentro de nuestro sistema constitucional."

Por lo tanto, solicita a la Corte que se declare inhibida para el estudio de este cargo.

a. Respecto de la violación del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política.

Como primera medida recuerda que la función principal del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es otorgar confianza a los usuarios del sistema financiero y que el hecho de que esta institución ya tenga un catálogo de funciones asignadas no significa que el legislador carezca de competencia para asignarle otras nuevas siempre que aquellas se relacionen con su objetivo.

Al analizar el contenido de la norma demandada, concluye que dispone que en los casos en que el juez considere que un guardador es el adecuado para proteger los intereses del pupilo, y no cuenta con los recursos suficientes para otorgar la garantía exigida por la ley, el FOGAFIN deberá avalarlo directamente o ante la entidad fiadora.

Visto esto, para el Ministerio Publico es claro que la norma busca proteger al pupilo que cuenta con un guardador que no puede otorgar las garantías económicas dispuestas en la ley, y ésta es una situación que no se reduce únicamente al ámbito económico mediante la preservación del patrimonio del pupilo –razón por la que se instituye el aval del FOGAFIN-, sino que tiene que ver también con el ambiente de respeto, cariño y el cuidado de los pupilos.

Finalmente, concluye que: "La norma demandada no regula ninguno de los temas a los que alude el literal d) del numeral 19 del artículo150 Superior, por lo cual no era menester que se

sometiese al proceso de formación previsto para las leyes marco, ni que tuviese el contenido propio de estas leyes. La atribución de la discutida función a FOGAFÍN, como se dice atrás, persigue cumplir de manera razonable fines constitucionales que privilegian y garantizan los derechos de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los discapacitados."

Con base en las consideraciones anteriores, solicita que el aparte demandado sea declarado constitucional por el cargo analizado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que hace parte de una ley de la República, artículo 82, inciso tercero (parcial) de la Ley 1306 de 2009 "por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de representación legal de incapaces emancipados, esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Asunto bajo revisión y problema jurídico planteado.

El actor considera que el aparte demandado viola el literal d) numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, en tanto está atribuyendo al FOGAFIN una función de garante, pese a que la mencionada ley no es marco.

Así mismo, señala que se viola el principio de unidad de materia (Artículo 158 C.P.) y conexidad del título con el contenido de la ley (Artículo 169 C.P.), por cuanto se le está asignando al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, una función que no tiene conexidad con el contenido material de la Ley 1306 de 2009, ni con las funciones que le fueron asignadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el FOGAFIN acompañan la solicitud de inexequibilidad planteada por el actor. Por el contrario, las intervenciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Universidad del Rosario solicitan un pronunciamiento que respalde la constitucionalidad de la norma teniendo en cuenta, de una parte, que no todas las funciones del FOGAFIN deben ser definidas por una ley marco, y de otra, la conexidad existente entre la función asignada al FOGAFIN y el contenido material de la Ley 1306 de 2009.

El Procurador General de la Nación solicita la inhibición de la Corte Constitucional respecto al cargo por unidad de materia puesto que en su concepto, el mismo es producto de deducciones del actor respecto del contenido de la Ley. Asimismo, solicitó un pronunciamiento de exequibilidad respecto al otro cargo pues a su juicio las funciones designadas en materia de garantía a los guardadores no debían tramitarse como parte de una ley marco.

Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a la Corte de manera preliminar, abordar el tema propuesto por el Ministerio Público en punto a la ineptitud sustantiva de la demanda, para luego establecer i) cuál es el contenido específico de la norma acusada dentro del contexto de la ley a la que pertenece y (ii) si era necesario tramitar una ley marco para otorgar al FOGAFIN la función de avalar al guardador ante una entidad fiadora, cuando tanto la ley marco como la ley ordinaria tienen las mismas exigencias en su promulgación.

3.Ineptitud sustantiva de la demanda respecto a la violación del principio de unidad de materia

El accionante considera que el fragmento acusado infringe los artículos 158 y 169 de la Constitución Política en relación con el principio de unidad de materia de las leyes. La Vista fiscal solicita a la Corte declararse inhibida para conocer el cargo de inconstitucionalidad planteado en relación con la unidad de materia porque en su concepto, se trata de deducciones del actor respecto del contenido de la Ley 1306 de 2009. Precisa el Ministerio Público, que cuando el accionante acude a contenidos normativos regulados en otras leyes para soportar el cargo, incumple el requisito mínimo de argumentar la contradicción constitucional por falta de unidad de materia.

A juicio de la Corte, ciertamente, el cargo presentado por el actor es inepto para ejercer el control de constitucionalidad, pues incumple el requisito de pertinencia, predicable del concepto de violación dentro de la acción pública. La jurisprudencia constitucional ha definido este requisito como la necesidad de que los argumentos que sustentan el cargo estén construidos con base en razones de índole constitucional, esto es, fundados en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado, descartando así la técnica utilizada por el actor cuando confronta el aparte demandado con el resto del articulado de la propia ley.

El actor hace un cotejo entre normas legales y específicamente compara la norma acusada primero con su propio articulado y luego con el contenido de otras normas de igual rango, advirtiéndose así, que el concepto de la violación no se fundamentó en una contraposición entre la disposición demandada y la Carta Política pues utilizó como parámetro de control judicial otras normas del mismo rango legal, sin que identificara claramente la norma de naturaleza constitucional que se contrapone al precepto acusado. Además, no establece las razones por las cuales la presunta contradicción entre disposiciones legales configura una censura de naturaleza constitucional. Por lo tanto, no se reúnen los presupuestos mínimos para que la Corte pueda pronunciarse al respecto, razón por la cual adoptará una decisión inhibitoria sobre ese particular.

“Por el contrario, bien ha podido imponerse esa obligación con mayor pertinencia al Fondo de Protección creado en el artículo 96 de la ley, o al banco Agrario, o al Fondo de Garantías S.A. o al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o aún haberse impuesto a cualquier otra entidad estatal, distinta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, sin que por ello sufriera menoscabo alguno el contenido de la ley o el propósito de la disposición de la disposición contenida en el inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009.

Dado que en la forma como fue formulado y discutido en el Congreso el tercer inciso del artículo 82 de la Ley 1306 , cualquier entidad estatal hubiera podido ser la destinataria de la obligación impuesta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras sin menoscabo alguno de la disposición, y que el Congreso no tuvo ningún propósito o consideración especial que relacionara al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con esta obligación, no existe una relación de conexidad sino aleatoria, muy tenue o tangencial del Fondo con la obligación referida…."

Lo que se advierte de la estructura del cargo, es una interpretación subjetiva de la norma, en la medida en que el accionante acepta que sí hay conexidad en la filosofía de la misma, es decir en haber escogido a una entidad del Estado para otorgar la referida garantía, pero desestima que la escogencia del legislador haya recaído en Fogafín, señalando de contera la falta conexidad porque debió ser "otro el elegido". En ese sentido, habrá que reiterar que un cargo que se sustente en simples interpretaciones subjetivas de la norma acusada y en supuestas aplicaciones futuras de la misma o en el análisis sobre la conveniencia de la disposición apreciada como inconstitucional, entre otras censuras, incumple con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.8

De manera ampliamente reiterada la Corte ha fijado las condiciones dentro de las cuales opera el principio de unidad de materia, y, en particular, la manera como debe estructurarse un cargo de inconstitucionalidad por este concepto.

En la Sentencia C-579 de 2001 la Corte expresó que "[s]i un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior". Agregó la Corte que lo anterior "… constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política." Puso de presente la Corporación que tal y como se señaló en la sentencia C-540 de 2001[15], "… las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad".

Para cumplir con esa carga argumentativa, no basta con que el actor, como en este caso, se limite a señalar la que en su criterio es la materia propia de la ley, o a describir el contenido de la norma de la que predica la falta de conexidad con el resto del articulado, sino que debe fundar sus afirmaciones en un razonamiento suficiente para plantear el debate de constitucionalidad. Las razones por las cuales el accionante considera que la norma es ajena a la materia propia de la ley es ambigua y confusa al alegar al mismo tiempo una falta de conexidad y la existencia de una "conexidad tenue y tangencial."

Por estas consideraciones, la Sala estima que el actor no configuró un verdadero cargo por violación del principio de unidad de materia y por ello la demanda, en ese acápite, es inepta, y la Corte habrá de inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con este preciso cargo.

4. Caracterización de las leyes marco. Relación entre las leyes marco y las leyes ordinarias. El literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

4.1 Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha caracterizado la promulgación de leyes marco o cuadro bajo los siguientes parámetros:

"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."9

Del mismo modo, en las sentencias C-140 de 2007 y C-553 de 2007, el Pleno de esta corporación reiteró como características de las leyes marco, cuadro, o generales, las siguientes:

"a. La técnica de las leyes marco permite desarrollar una forma de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para la regulación de ciertas materias constitucionalmente señalas.

b. En materia de leyes marco, el papel del Congreso se limita a fijar las pautas generales o directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, y el Ejecutivo se encarga de precisar y completar la regulación del asunto de que se trata.10

c. Por lo anterior, la competencia el legislador en estas materias se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente la materia, sino que tiene que limitarse a sentar las mencionadas pautas generales. En este sentido la Corte ha dicho que en las leyes marco se "contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo". 11

d. Las leyes marco no implican una delegación al ejecutivo de facultades extraordinarias de tipo legislativo. Por esta razón los decretos que expide el Ejecutivo para desarrollar las leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decreto ejecutivos, cuyo control de constitucionalidad y legalidad compete al Consejo de Estado. También por esta razón una vez que el Congreso expide esa categoría de leyes, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia, por lo cual, las normas contenidas en ellas "pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente." 12

e. Los decretos que expide el Presidente en desarrollo de las leyes marco se distinguen de los decretos reglamentarios en la mayor amplitud de las facultades regulatorias reconocidas constitucionalmente al Ejecutivo en esos asuntos. Por ello la jurisprudencia ha explicado que "gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar-"13 pero que "no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva."14

f. La razón de ser de las leyes marco radica en la existencia de asuntos cambiantes que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente; regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir15, y en los cuales el Ejecutivo, en cambio, sí dispone de las capacidades para reaccionar prontamente adecuando las regulaciones. Esta razón de ser es un criterio que contribuye a delimitar hasta donde van las facultades legislativas y las ejecutivas en asuntos sujetos a leyes marco.

g. Las leyes marco no difieren por su trámite de las leyes ordinarias, por lo cual no resulta inconstitucional la inclusión de normas marco en leyes que prevalentemente no lo son."

4.2 En general, la problemática constitucional sobre las leyes marco ha estado circunscrita a definir qué asuntos son competencia del legislativo en tanto pautas generales sobre determinadas materias y cuáles corresponden al desarrollo puntual por parte del ejecutivo16.

Así por ejemplo, en la sentencia C-133 de 199317, la Corte enfatizó respecto a la relación entre leyes marco y leyes ordinarias lo siguiente: "Las materias que el constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política. A los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas

leyes generales, toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación. Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad, no porque aquello no le esté prohibido, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido."

Asimismo, este Tribunal decidió en la C-584 de 1997, que mediante una ley ordinaria, el legislador puede establecer los requisitos para acceder a la pensión de jubilación sin vulnerar la reserva de ley marco (numeral 19, artículo 150 de la C.P.), toda vez que conforme al artículo 48 de la Constitución Política el régimen pensional hace parte del sistema general de seguridad social el cual debe ser regulado por una ley ordinaria.

Igualmente, en la sentencia C-624 de 2007, la Sala determinó que el contenido de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, estaba relacionado con la regulación del procedimiento de notificación de las actuaciones proferidas por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias, lo cual significaba que en la expedición de los mismos no se incurrió en un exceso en el ejercicio de la competencia de producción normativa por parte del Congreso, pues no era necesario que obraran en una ley marco.

"ARTÍCULO 150.— Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(…)

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

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

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

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas."

Específicamente, en materia financiera, aseguradora y bursátil, este Tribunal ha precisado que: "el artículo 335 de la Constitución admite una interpretación distinta. Existe reserva de

ley para establecer las actividades autorizadas a las personas que se dediquen a realizar operaciones financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, mientras que la forma de intervención se sujeta a la ley que fija los instrumentos de intervención y ley marco en la materia. Con ello se armoniza la imperiosa necesidad de flexibilidad normativa en materia de intervención en el sistema financiero con la seguridad jurídica que demanda una actividad económica organizada. De esta manera se tiene que la intervención estatal en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, aunque demanda ley previa, está deslegalizada, en tanto que sujeta a la técnica de la ley marco (arts. 150 numeral 19 literal d), 189 numeral 25 y 335 de la Constitución), mientras que la autorización para la realización de las actividades se hace mediante ley (art. 335 de la C.P.).

Así las cosas, para las personas que realizan o ejercen la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, se tiene un sistema de fuentes que parte de i) las normas legales en materia comercial, ii) las normas legales que definen quienes pueden realizar estas actividades y cuales están autorizadas, iii) las normas legales que determinan los parámetros de inspección, vigilancia y control, iv) las normas legales que fijan los instrumentos de intervención y, finalmente, v) las normas legales generales que definen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular la actividad misma.”18

“a) Para la regulación de estas actividades, la Constitución ha dispuesto un reparto de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, según el cual el primero, mediante leyes marco, señala las pautas y criterios a los cuales posteriormente debe sujetarse la actividad regulatoria gubernamental en estas materias.

b) La diferencia entre las competencias legislativas y las gubernamentales no está dada por las materias que corresponde regular al Congreso y al Presidente, que son las mismas, sino por el momento en que cada uno interviene profiriendo la regulación y el mayor o menor grado de generalidad regulativa que a cada cual corresponde. Así, “la fijación de políticas, orientaciones y criterios, en términos generales y abstractos, es del resorte exclusivo del Congreso; la concreción, en normas o medidas específicas, fundadas en la ley pero limitadas por el marco de la misma, está en cabeza del Gobierno…”19.

c) La Asamblea Nacional Constituyente expresamente quiso retirar la competencia gubernamental exclusiva –que venía ejerciéndose por la vía de los reglamentos autónomos- para la regulación de la actividad las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En su lugar estableció la técnica de las leyes marco, a fin de permitir la ingerencia del legislador en la fijación de las pautas generales que orientan al Gobierno en la materia. Por lo tanto, el Gobierno no puede actuar autónomamente en estos asuntos, es decir, sin someterse a los criterios generales previamente fijados por el legislador.

d) El legislador no puede vaciar de contenido las facultades gubernamentales, entrando a regular asuntos técnicos particularizados y variables que “por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias

cambiantes”. 20

e) Los criterios y orientaciones generales objeto de la regulación marco pueden estar contenidos en una ley general relativa a las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público; no necesariamente debe expedirse una ley exclusiva para cada una de estas materias.”21

4.4 En suma, la regulación de la actividad financiera, bursátil y aseguradora es de aquellas, que por su naturaleza dinámica, comparten el legislativo y el ejecutivo: el primero, mediante la expedición de leyes marco destinadas a definir los parámetros generales, y el segundo, para fijar, mediante decretos, reglas concretas en el ejercicio de la mencionada actividad.

En cuanto a la función del órgano legislativo la Corte ha señalado que las leyes marco y las leyes ordinarias tienen para su promulgación el mismo trámite. En esa medida, es posible encontrar articulado relacionado con leyes marco en una ley de carácter ordinario, o al contrario, normas calificadas como ordinarias en una ley catalogada como marco. Lo anterior, siempre que se observe el criterio de conexidad del artículo 158 C.P., el respeto por la iniciativa gubernamental dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150.

5. Contenido de la disposición acusada. Desestimación del cargo por violación al artículo 150-19 C.P.

La Ley 1306 de 2009, de la cual hace parte el fragmento acusado, está dirigida a la protección de personas en estado de incapacidad o de disminución física o mental. Su objeto es plural: (i) la protección e inclusión social de toda persona natural con discapacidad mental o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad y (ii) la rehabilitación y el bienestar del afectado, a través del ejercicio de las guardas, de las consejerías y de los sistemas de administración patrimonial. Procura claramente, modernizar las normas de protección de individuos con discapacidad mental y adaptarlas a la Carta Política vigente y a las diversas convenciones internacionales sobre personas con discapacidad adoptadas por Colombia, pero especialmente para lograr que la sociedad cumpla con su función de proteger e incluir a todos los sujetos como corresponde a un Estado Social de Derecho.

El cambio más relevante previsto en la ley desde esta perspectiva, es el modo de abordar jurídicamente el tema de la discapacidad mental, en la medida en que se sustituye el término “demente” por la expresión persona con discapacidad mental con lo cual se pone en evidencia que para el ordenamiento jurídico quien padezca una discapacidad mental es persona y ha de ser tratada como tal.

La ley, como se dijo, explicita los derechos, las medidas de protección así como las garantías de las que gozan las personas con discapacidad mental absoluta y de las personas con discapacidad mental relativa.

En ese sentido, se reglamentaron los requisitos y funciones de los “guardadores”, es decir de las personas que tiene a su cargo el cuidado de la persona y la administración de los bienes

de quienes padecen alguno de los tipos de discapacidad contemplados en la ley.

Es claramente una ley que sintoniza con los cometidos estatales previstos en la Carta Fundamental para los discapacitados que históricamente han sido marginados de muchos ámbitos y a los que la doctrina y la jurisprudencia han calificado como minorías discretas y ocultas.22 Las personas con limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales son sujetos de especial protección en la Carta Política de 1991y el Constituyente les reconoció su dignidad como persona, sus derechos fundamentales y garantizó su total integración a la sociedad. Los objetivos en cabeza del Estado, que sugieren una protección reforzada por su parte, están orientados a: (i) adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes deberá prestarse la atención especializada que requieran (Art. 47 C.P.); (ii) garantizarles un derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud y (iii) erradicar el analfabetismo y procurar la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales (Art. 68 C.P.).

La disposición cuestionada por inconstitucional, hace parte de una norma referida a las formalidades que deben cumplir los designados guardadores para proceder al ejercicio de las guardas de las personas con discapacidad mental, garantizando sus derechos mediante el otorgamiento de caución, consistente en una póliza de seguros o bancaria, en la cuantía que determine el juez o en su defecto, la constitución de hipoteca o de prenda sin tenencia en valor que igualmente determine el juez. Sólo en el evento de que el juez lo considere conveniente para el pupilo FOGAFIN brinda al guardador el aval que la ley le exige, sea de manera directa o ante la entidad fiadora.

La demanda tiene por objeto la declaración de inexequibilidad de la exigencia legal de que FOGAFIN preste su concurso a efecto de avalar a un guardador que no tenga recursos suficientes para poder tomar en el mercado financiero la garantía que se le exige como protección de los intereses del incapaz objeto de la medida de protección; estima el accionante que se viola el artículo 150-19 C.P. por cuanto la regulada era una materia sometida al trámite de ley marco. En su entender, la Ley 1306 de 2009 no es una ley marco, por lo que no podría ordenar ninguna acción al FOGAFIN, toda vez que el texto constitucional dispone que sólo el Congreso puede hacerlo a través de leyes marco.

La falencia en la estructuración del cargo consiste en pretender que existe una violación del artículo 150-19 C.P. valiéndose de un supuesto vicio formal en la expedición de la norma “porque era una materia reservada al procedimiento de ley marco”. Ignora el accionante que las leyes marco y las leyes ordinarias por disposición del propio Constituyente se tramitan de igual manera y que la violación a la Carta sólo devendría en el evento en que los temas de carácter general previstos en el art. 150-19 C.P. llegaren a regularse de manera precisa y concreta y no como lo enseña el 150-19. La finalidad de las leyes marco es precisamente señalar con normas de tipo general, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno cuando proceda a desarrollar y aplicar dichos preceptos. El supuesto planteado por la norma acusada es el de una ley ordinaria que claramente puede regular los temas de ley marco; en tanto las leyes marco no difieren por su trámite de las leyes ordinarias, no resulta inconstitucional la inclusión de normas marco en leyes que de manera prevalente no lo son, siempre y cuando se satisfaga el requisito de la unidad de materia y el

grado de amplitud que debe caracterizar a las normas que regulan los asuntos objeto de leyes generales o marco. 23

Al respecto la Corte considera que suponer que todo lo que concierne a FOGAFIN debe tramitarse por una ley marco es vaciar la competencia constitucional del legislador y obstruir la posibilidad de asignar funciones a las entidades públicas dentro de los límites establecidos en la Carta, como sucede en el presente evento. Contrario al aserto del accionante, la parte acusada del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, es claramente ajena a las regulaciones de intervención en el sector financiero, pues es evidente que no determina ni la captación, ni el manejo ni la inversión de los recursos del ahorro privado, es decir, no es una ley del literal d) del numeral 19 del artículo 150 C.P de las que de manera general postulan el ámbito en el que el Gobierno debe tramitar algunas materias.

La 1306 de 2009 es una ley ordinaria que (i) protege a las personas con limitaciones físicas y sensoriales y (ii) solidariza, en el fragmento acusado, a una entidad del Estado-FOGAFIN- con los cometidos generales de la ley para ofrecer condiciones de equidad y justicia a quienes padecen discapacidad. El contenido de la franja demandada, ofrece un espacio procesal propicio para promover el desarrollo de sujetos discapacitados en condiciones dignas y respetuosas de sus derechos; eso lo hace permitiendo que FOGAFIN, que fue la entidad escogida por el legislador dentro del margen de configuración legislativa que le es propio, colabore solidariamente y respalde la gestión del guardador cuando éste no tenga recursos suficientes y no haya quien lo ampare.

El aval que se reclama de FOGAFIN, es una expresión de la solidaridad que le asiste y cabe a todos los actores estatales frente a un colectivo de especial protección constitucional, amén de que no es razonable constitucionalmente sacrificar una medida de protección afirmativa para los discapacitados como la consagrada en el aparte acusado so pretexto de privilegiar el contenido de una ley. Una norma cuyo objeto sea la protección de sujetos vulnerables y que esté llamada a viabilizar la solidaridad social, no tiene intención de interferir ni modificar el giro ordinario de las actividades de quien es llamado a ese objetivo, porque lo que se busca es aprovechar la ventaja que una institución estatal puede ofrecer a la sociedad en su rol de desempeño propio.

La Corte ha desarrollado el postulado de la solidaridad bajo el entendido de que es deber constitucional impuesto al Estado y a los particulares:

“El Constituyente de 1991 instituyó la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho, al lado del respeto a la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general.

La Corte ha señalado que la consagración del citado principio constituye una forma de cumplir con los fines estatales y asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros del conglomerado social.

En cuanto a su contenido, esta Corporación lo define como: “un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”.

De esta manera, cada miembro de la comunidad, tiene el deber de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de los derechos de éstos, o para favorecer el interés colectivo.

Este postulado se halla en perfecta concordancia con el deber consagrado en el artículo 95.2 de la Carta Política, el cual establece como deber de la persona y el ciudadano “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.”24

Así, el deber de solidaridad del Estado, que se concreta en disposiciones como la cuestionada, ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado a través de sus instituciones, le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección especial a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad.

En suma, a juicio de la Corte, la función asignada al FOGAFIN mediante el inciso 3º del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009, no vulnera el artículo 150-19 como lo señala el accionante pues hace parte de una ley ordinaria y como ya se indicó es posible dentro del diseño constitucional, incluir artículos relacionados con una temática propia de una ley marco en una ley ordinaria dado que de ambas se predica el mismo trámite legislativo. La Corte desestima el cargo por vicio de forma alegado por el accionante en la medida en que no existe desconocimiento del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Norma Superior; formalmente, en lo relativo al trámite legislativo, la atribución de la función al FOGAFIN, tiene los mismos requisitos para la promulgación que una ley marco, y en este caso no se desatiende la iniciativa gubernamental que exige ciertas materias reguladas mediante ley marco.

Por consiguiente, la Corte se declarará inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con el cargo de unidad de materia, y declarará exequible el aparte acusado en relación con el cargo analizado en punto a la violación del artículo 150-19.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declárase INHIBIDA por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación al cargo de unidad de materia propuesto por el actor.

SEGUNDO : Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el aparte demandado del inciso tercero del artículo 82 de la Ley 1306 de 2009 “por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de representación legal de incapaces emancipados.”

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Para argumentar sobre el eje temático de una ley, el actor invoca la sentencia C-333 de

2010.

2 Es en esta sección en la cual se encuentra el artículo 82 demandado. Sobre el particular, el actor manifiesta que el ejercicio de la función de los guardadores, nada tiene que ver el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

3 De hecho advierte que en la exposición de motivos nada se dice sobre la designación de esa competencia de garante, por parte del legislador, al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

4 ARTICULO 316. ORGANIZACIÓN

2. Objeto. El objeto general del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras y procurando minimizar la exposición del patrimonio propio del Fondo o de las reservas que este administra, a las pérdidas. Dentro de este objeto general, el Fondo tendrá las siguientes funciones:

a. Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas;

b. Participar transitoriamente en el capital de las instituciones inscritas;

c. Procurar que las instituciones inscritas tengan medios para otorgar liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago;

d. Organizar y desarrollar el sistema de seguro de depósito y, como complemento de aquél, el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el de financiamiento a los ahorradores de las mismas;

e. Llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores tanto en las instituciones financieras objeto de liquidación forzosa administrativa dispuesta por la Superintendencia Bancaria, como en la liquidación de instituciones financieras que se desarrollen bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación. Para el desarrollo de la función aquí señalada el Fondo observará las normas que regulan tales procesos.

La función de seguimiento de la actividad de los liquidadores deberá sujetarse a las reglas que mediante normas de carácter general establezca el Gobierno Nacional.

f. En los casos de toma de posesión, designar a los agentes especiales de instituciones financieras.

5 Sentencias C-675 de 1998, C-955 de 2000.

6 Al respecto cita la sentencia C-432 de 2004.

7 Sentencias C-371 de 1994, C-504 de 1995 y C- 509 de 1996.

8 C-840 de 2008.

9 Sentencia C-465 de 1992, reiterada entre otras, en la sentencia C-955 de 2000.

10 Sentencia C-054 de 1998, M.P Fabio Morón Díaz.

11 Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Sentencia C- 489/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-481/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero C- 208/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

13 Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Ibídem

16 En tal sentido, la sentencia C-196 de 1998 advirtió: ““Mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación. En esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco.”. Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-133 de 1993, C-560 de 1994, C-332 de 2000, C-126 de 2003, C-432 de 2004, C-894 de 2006.

17 En esa oportunidad se declaró exequible el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, en el cual se consagraba una cláusula de incompatibilidades, inhabilidades y excepciones para ejercer cargos públicos, materia propia de una ley ordinaria, pese a que el contenido de la mencionada ley estaba relacionado con el establecimiento de una ley marco sobre régimen salarial y prestacional de empleados públicos, de acuerdo con lo previsto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política. En similar sentido, ver sentencia C-1370 de 2000.

18 Sentencia C-936 de 2003. En el mismo sentido, la sentencia C-1161 de 2000: “Esta presentación es suficiente para mostrar que las normas acusadas no hacen parte de aquellas que tienen reserva de ley marco, puesto que ellas no definen los criterios y objetivos generales a que debe sujetarse el Gobierno al intervenir la actividad financiera y de aprovechamiento y manejo de dineros al público, sino que consagran faltas y sanciones en que pueden incurrir los funcionarios o las instituciones sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Se trata pues de normas que son expresión del poder sancionador del Estado, y no manifestaciones de la intervención reguladora del gobierno en el sector financiero, o en actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (CP art. 150-19).”. Y la sentencia C-894 de 2006: “Para la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, la Carta establece un

reparto particular de competencias, pues atribuye al Congreso la expedición de leyes marco o cuadro, que deben limitarse a señalar las normas generales que rigen esas actividades, e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en su intervención (CP art. 150 ord 19), mientras que corresponde al Ejecutivo ejercer la intervención en esas actividades, así como desarrollar la inspección y vigilancia de las entidades que adelantan esas labores (CP art. 189 ord 25). //Este reparto de competencias se explica por cuanto la actividad financiera es muy dinámica y cambiante, y por ello la Constitución reconoció la necesidad de que las regulaciones de ese sector de la economía pudieran también realizarse y ajustarse en forma rápida. La Carta optó entonces por fijar esa particular colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, de suerte que el primero señala al Gobierno "las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación"

19 Sentencia C-955 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Sentencia C-955 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

21 Sentencia C-553 de 2007.

22 T-650 de 2009.

23 C-723 de 2007.

24 T-434 de 2002.