

Sentencia C-501/01

## SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Efectos

Se debe recordar la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a que la declaratoria de inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Reincorporación por inexecutable de la derogatoria

### LEY-Vicio material

Una ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella contempladas y la Carta surge una relación de contradicción, esto es, cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulneran la materialidad del Texto Fundamental.

### LEY-Vicios de forma

Vicios de forma son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente.

## PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD-Alcance

Un proyecto sólo podrá ser ley si ha sido discutido y aprobado en dos debates en cada Cámara, uno en la Comisión Permanente y otro en la Plenaria, y sólo podrá ser objeto de modificaciones, supresiones o adiciones en el segundo debate de cada Cámara y siempre y cuando haya sido aprobado en primer debate.

### PROYECTO DE LEY-Vicio de forma y material

### PROYECTO DE LEY-Omisión de debates

PROYECTO DE LEY-Usurpación de competencia en debates/PROYECTO DE LEY-Usurpación de competencia es vicio material

### PROYECTO DE LEY-Pretermisión de debates/PROYECTO DE LEY-Agotamiento de debates

LEY-No agotamiento de debates es vicio de forma/LEY-Caducidad por vicio de forma

## PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Importancia

Genéricamente al principio de unidad de materia se le ha reconocido la virtualidad de racionalizar el proceso legislativo. Sobre la base de que la instancia legislativa del poder público constituye un espacio por excelencia idóneo para la concreción de la democracia, el constituyente implementó ese principio para afianzar el perfil democrático tanto del proceso legislativo como de su producto. Buscó que la configuración del derecho positivo se cumpliera prioritariamente en la instancia del poder con mayor ascendencia democrática y para asegurar su producción racional y legítima lo sometió a principios como ese.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Manifestaciones de la importancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Efecto vinculante

La primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Materia predefinida

El principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo.

De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Implicaciones/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad

El principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento

del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

LEY-Núcleo temático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio material

La violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley. Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el Legislador ha rebasado su competencia.

LEY DE DESCONGESTION JUDICIAL-Partes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modificación de norma para extensión de competencia judicial

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Referencia a tema específico

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

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

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Ejercicio excepcional de funciones judiciales

Referencia: expediente D-3168

Actor: Rodolfo Beltrán Cubillos

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Rodolfo Beltrán Cubillos contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999.

### I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“LEY 510 DE 1999

(agosto 3)

por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

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

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

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

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

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

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

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

De igual forma, la Superintendencia Bancaria podrá resolver las controversias en los eventos en que la reclamación ante el Defensor del Cliente o figura análoga no haya sido resuelta en el tiempo asignado en el propio reglamento interno para proferir respuesta definitiva o cuando haya sido formalmente denegada la admisión de la petición.

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

Parágrafo 2. Para acudir ante la Superintendencia de Valores, los accionistas minoritarios a que se refiere el artículo 141 de la presente ley deberán probar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la reunión de la asamblea general de accionistas en la cual se tomaron las decisiones que no están dirigidas al desarrollo y protección del interés social, que previamente se informó de tales hechos a la junta directiva y al representante legal y que han transcurrido treinta (30) días desde que se informó a los administradores y éstos no han adelantado ninguna actuación conducente a verificar las irregularidades denunciadas ni a corregirlas o contrarrestarlas, cuando fuere el caso.

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

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

Parágrafo 3. En firme la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de las conductas constitutivas de competencia desleal, el afectado contará con quince (15) días hábiles para solicitar la liquidación de los perjuicios correspondientes, lo cual se resolverá

como un trámite incidental según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil.

(...)

Artículo 105. El numeral 4 del artículo 73 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

4. Suplencias y procedimiento en caso de vacancia. En los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, sociedades de capitalización y sociedades de servicios financieros, al tiempo de hacer las elecciones de directores, por cada miembro de la junta directiva se elegirá un suplente de dicho miembro para el mismo período. Las suplencias serán personales y los suplentes ocuparán el lugar del principal en caso de ausencia temporal o definitiva de éste. La ausencia de un miembro de la junta directiva por un período mayor de tres (3) meses producirá la vacancia del cargo de Director y en su lugar, ocupará el puesto su suplente por el resto del período para el que fuere elegido.

Artículo 106. El literal b) del artículo 313 del Estatuto Orgánico del Sistema financiero, quedará así:

“b) La Junta Directiva quedará integrada por tres (3) miembros, con sus respectivos suplentes, así:

-Un representante del Presidente de la República, y

-Dos (2) representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, designados por el Ministro, quienes deben tener experiencia en el sector financiero y reunir las condiciones de idoneidad profesional y personal establecidas para los administradores y representantes legales de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria”.

(...)

Artículo 108. La publicidad de los actos administrativos de carácter general emitidos por las Superintendencias Bancaria y de Valores, para efectos de vigencia y oponibilidad respecto de las entidades sometidas a su inspección, control y vigilancia, se realizará a través de los Boletines que para el efecto expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. El Banco de la República tendrá un régimen equivalente al mencionado en el presente artículo y la publicidad de sus actos se realizará a través del Boletín previsto en el artículo 51 de la Ley 31 de 1992.

(...)

Artículo 111. El artículo 884 del Código de Comercio, quedará así:

“Artículo 884. Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todo los

intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990.

Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria”.

Parágrafo. El inciso primero del artículo 1080 del Código de Comercio quedará así:

El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077. Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario, además de la obligación a su cargo sobre el importe de ella, un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Bancaria aumentado en la mitad.

El contrato de reaseguro no varía el contrato de seguro celebrado entre tomador y asegurador, y la oportunidad en el pago de éste, en caso de siniestro, no podrá diferirse a pretexto del reaseguro.

(...)

Artículo 119. Adiciónase el siguiente numeral al artículo 71 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

7. Formalizado el proceso de fusión o adquisición, se prohíbe el uso, registro o depósito de los nombres, enseñas, marcas y lemas comerciales distintivos de las entidades financieras y/o aseguradoras absorbidas, por parte de cualquier persona natural o jurídica, salvo que la absorbente o la nueva entidad quisiera utilizarlos para sí misma.

La absorbente tendrá igualmente derecho a ceder a terceros, los nombres, enseñas, marcas y lemas comerciales distintivos de la entidad o entidades absorbidas, como parte de estos procesos.

En todo caso, si la entidad absorbente o la nueva entidad renunciara al derecho que le asiste sobre estos bienes, dichos signos distintivos no podrán ser utilizados durante los tres (3) años siguientes a la fecha en que se formalice el proceso de fusión o adquisición.

## I. LA DEMANDA

Afirma el impugnante que las disposiciones acusadas fueron aprobadas por el Congreso de la República, desconociendo los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política y que además, el artículo 52 parcialmente demandado, al introducir modificaciones al parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, vulnera el principio de unidad de materia consignado en el artículo 158 de la Carta Política.

Considera el demandante que las normas impugnadas violan el principio de consecutividad, el cual se encuentra desarrollado en los artículos 157, 160 y 161 del Texto Fundamental, toda vez que el proyecto de ley que dio origen a la Ley 510 de 1999 no fue objeto de

discusión y aprobación en los términos que lo ordena el primer artículo citado.

Aduce el actor que dicha omisión no constituye un simple vicio de forma, como lo ha expresado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, sino un vicio sustancial y por tanto no subsanable pues para que un proyecto se convierta en ley de la República requiere haber sido objeto de discusión y aprobación en cuatro debates -dos en las Comisiones Constitucionales Permanentes y dos en las plenarias-. De ese modo, advierte el demandante, si no se surtió alguno de los debates, el proyecto no puede convertirse en ley de la República y en caso de hacerlo se tratará de una ley inconstitucional pues se estaría pretermitiendo la esencia misma del bicameralismo que inspira la estructura de la rama legislativa colombiana y que exige que toda iniciativa de ley sea considerada y aprobada en ambas cámaras en cuatro debates (subrayas del actor).

Sostiene que los artículos 105, 106, 108 y 111 de la Ley 510 de 1999 constitucional fueron aprobados únicamente en la Comisión Tercera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero no surtieron su trámite constitucional ante el Senado de la República.

Indica además que el párrafo tercero del artículo 52 y los artículos 119 y 120 fueron aprobados únicamente en la Plenaria de la Cámara de Representantes, omitiéndose el debate en la Comisión Tercera y en la Plenaria del Senado y en la Comisión Tercera de la Cámara.

Así razona el actor:

“4.2.2 En efecto, la Ley 510 de 1999 es el resultado del proyecto de ley “por la cual se dictan disposiciones en relación con el Sistema Financiero y Asegurador y el Mercado Público de Valores”, radicado en el Senado de la República bajo el número 149 de 1997, como consta en la Gaceta del Congreso Año IV-Nº 487 del 21 de noviembre de 1997.

4.2.3 Como se puede leer en el proyecto de origen gubernamental, la iniciativa no aludía a los artículos impugnados, así:

-Artículo 52: al modificar el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, mediante el párrafo 3, aprobado exclusivamente en la Plenaria de la Cámara de Representantes, introdujo un procedimiento especial para liquidar ante el Superintendente de Industria y Comercio los perjuicios derivados de conductas constitutivas de competencia desleal.

-Artículo 105: sobre suplencias en las juntas directivas de entidades nacionalizadas.

-Artículo 108: sobre la publicidad de los actos administrativos generales de la Superintendencia Bancaria en un boletín subrepticio y no en el Diario Oficial, como lo ordena la ley con carácter general.

-Artículo 111: sobre intereses comerciales, modificando el artículo 884 del Código de Comercio.

-Artículo 119: sobre la propiedad industrial de las marcas y los signos distintivos de entidades financieras fusionadas o adquiridas.

-Artículo 120: sobre los dineros que reciba la Nación por la venta de instituciones financieras, que se destinan preferentemente al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, sin que pasen al presupuesto nacional para atender primordialmente la emergencia social que vive el país.

4.2.4 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado, fue aprobado en primer debate en la H. Comisión Tercera del Senado de la República el 28 de abril de 1997. En dicha sesión no fue considerado ni aprobado ninguno de los actuales artículos 105, 106, 108, 110, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999, como tampoco el parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, según la modificación del art. 52 de la Ley 510 de 1999, de conformidad con el texto definitivo del articulado aprobado por esta Comisión, según la Gaceta del Congreso Año VII, N° 65, del 12 de mayo de 1998.

4.2.5 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado, fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el 7 de octubre de 1998. En dicha sesión no fue considerado ni aprobado ninguno de los actuales artículos 105, 106, 108, 110, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999, como tampoco el parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, según la modificación del art. 52 de la Ley 510 de 1999, al tenor del articulado aprobado por la Plenaria del Senado, según el texto definitivo que aparece publicado en la Gaceta del Congreso Año VII, N° 218, del 20 de octubre de 1998.

4.2.6 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado, siguió su curso en la H. Cámara de Representantes bajo el número 105 de 1998-Cámara.

4.2.7 El proyecto de ley 149 de 1997-Senado-105 de 1998-Cámara, fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la H. Cámara de Representantes los días 19 y 26 de mayo de 1999. Como se aprecia en el articulado aprobado por la Comisión congresional, según el texto definitivo que aparece publicado en la Gaceta del Congreso Año VII, N° 149, del 8 de junio de 1999, en dichas sesiones fueron aprobados artículos nuevos que nunca fueron considerados ni aprobados por el Senado de la República” (subrayas fuera de texto).

De otro lado y en punto a establecer la vulneración al principio de unidad de materia, afirma el actor que en el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 (parcialmente demandado) salta a la vista el “mico” introducido en el parágrafo 3 del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 ya que a última hora se incluyó en el texto de su contenido, sin cumplir con los trámites constitucionales, una disposición que entrega al Superintendente de Industria y Comercio un nuevo proceso jurisdiccional, como lo es la liquidación de perjuicios por conductas constitutivas de competencia desleal.

Sostiene el demandante que el título de la Ley 510 de 1999, referente a asuntos relativos a la actividad bancaria y de seguros, nada tiene que ver con el contenido del artículo 52 parcialmente enjuiciado (en lo referente a la competencia otorgada al Superintendente de Industria y Comercio).

## I. INTERVENCIONES

La ciudadana Liliana María Ruíz presenta escrito de coadyuvancia a la demanda de inexecutable en contra del artículo 108 de la Ley 510 de 1999. Manifiesta que esta disposición vulnera los artículos 13, 154 y 209 de la Constitución Política.

Afirma que la violación al principio de igualdad se presenta toda vez que, mientras todos los ciudadanos tienen derecho a conocer los actos administrativos de carácter general en el Diario Oficial (publicación del Estado de amplia difusión y de carácter general), la norma demandada consagra que los destinatarios de las normas del Banco de la República y de la Superintendencia Bancaria deben acceder a boletines de circulación realmente restringida, no obstante que en teoría a ellos pueden acceder todas las personas.

Considera que el artículo 108 de la Ley 510 de 1999 vulnera el 154 de la Constitución Política, ya que el tema que desarrolla la disposición acusada, relativo al Banco de la República, sólo puede ser de iniciativa del Gobierno y no de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, célula legislativa en la que tuvo su inicio.

En cuanto a la transgresión al principio de publicidad que debe orientar la función pública, consagrado en el artículo 209 del Texto Fundamental, expresa la coadyuvante que resulta vulnerado por el contenido de la norma acusada, ya que se trata de una disposición que consagra mecanismos de publicidad restringidos en su circulación para la Superintendencia Bancaria y el Banco de la República. Aduce que se trata de boletines clandestinos, secretos y subrepticios que no son de alcance general y al cual el ciudadano del común no tiene acceso.

También coadyuva la demanda de inexecutable en contra del artículo 111 de la Ley 510 de 1999 el ciudadano Carlos Arturo Rojas, por considerar que viola, entre otras disposiciones de la Carta Política, los artículos 371, 372 y 373.

Considera que la norma enjuiciada es de naturaleza mixta ya que de un lado es supletiva en la medida en que, en ausencia de acuerdo, establece una tasa de interés remuneratoria (el interés bancario corriente) y una tasa moratoria (una y media veces el interés bancario corriente) para los negocios mercantiles en que deban pagarse intereses y, de otro lado, es una norma de orden público en cuanto establece un límite a los intereses que pueden pactar los particulares equivalente a una y media veces el interés bancario corriente.

A juicio del coadyuvante, al establecer el artículo demandado un límite a los intereses mercantiles, el legislador se abrogó una competencia que es propia, exclusiva y excluyente de la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución, en concordancia con el artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

La anterior afirmación la hace con base en las disposiciones superiores según las cuales la autoridad monetaria y crediticia en nuestra legislación es la Junta Directiva del Banco de la República y es esta entidad el único órgano del Estado que puede proveer por vía general sobre la materia mediante la expedición de normas con efectos erga omnes.

Por su parte, el ciudadano Luis Fernando Rueda coadyuva la demanda en contra del artículo 52 (parcial) de la Ley 510 de 1999. Afirma que esta disposición vulnera el artículo 13 de la Carta Política toda vez que otorga un trato discriminatorio, sacrificando valores y principios

fundamentales, y que no es útil ni necesaria para alcanzar ninguna finalidad constitucionalmente imperativa.

Considera que en el párrafo 3 demandado se advierte, de una parte, que el trato desigual no persigue ningún objetivo, a menos que se entienda que la diferencia de régimen se establece por la circunstancia de que el conocimiento de los actos de competencia le corresponde a prevención al Superintendente de Industria y Comercio, en cuyo caso esa no es la causa o un fin en sí mismo, sino un efecto del doble trámite legal frente a las acciones de competencia desleal. Al respecto manifiesta:

“Ocurre sin embargo que a través del párrafo en cuestión, se crea una asimetría en la valoración de las conductas y la determinación de los perjuicios que un comerciante pueda causar a través de actos de competencia desleal. Porque cuando se trata de una acción de competencia desleal ante la jurisdicción ordinaria, los perjuicios se establecen ante el juez mediante la plenitud de formas propias de la jurisdicción, al paso que si la actuación se sigue ante la superintendencia de Industria y Comercio, mediante un mero trámite incidental se pretendería arribar a la liquidación de los perjuicios por actos de competencia desleal, pero de única instancia en la medida en que sólo el “fallo definitivo” de la Superintendencia da lugar a su apelación ante las autoridades jurisdiccionales”

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del inciso cuarto y los párrafos segundo y tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y de los artículos 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la misma.

Manifiesta que el incumplimiento del trámite legislativo es en efecto un vicio de fondo y no de forma por cuanto afecta las disposiciones constitucionales tales como los artículos 157, 160 y 161 sobre competencia del Congreso y el fundamento democrático de las leyes.

El Jefe del Ministerio Público, con fundamento en las pruebas aportadas por el Congreso de la República relativas al proceso legislativo que dio origen a la Ley 510 de 1999, sostiene que estas normas no fueron debatidas ni aprobadas por el Senado de la República ni en primer ni en segundo debate y en el caso de los artículos 119 y 120, tampoco lo fueron por la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes. Por tanto, es evidente -dice el Procurador- que la Comisión Accidental de Mediación no podía proponer soluciones a desacuerdos entre las cámaras legislativas por cuanto las normas acusadas no habían sido debatidas por ellas.

Por lo anterior, solicita a la Corte que luego de verificados los argumentos expuestos por el demandante, declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas y adicionalmente, por existir unidad de materia entre este precepto y las expresiones demandadas, solicita declarar la inconstitucionalidad del inciso cuarto del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 por cuanto éste tampoco surtió el trámite previsto en la Constitución Política al no haber sido

aprobado en primer y segundo debate por el Senado de la República ni en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Finamente sostiene, en cuanto al párrafo 3 del artículo 52, que en razón de su inconstitucionalidad por vicios de trámite, no es necesario entrar a analizar el cargo sobre unidad de materia alegado por el demandante, así como tampoco considera necesario realizar el análisis del contenido de las normas acusadas, a la luz de los cargos presentados por los coadyuvantes de la demanda, al haberse verificado su insubsanable inconstitucionalidad por vicios de trámite.

## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

El actor instaura demanda contra los artículos 52, 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 por vulneración del procedimiento impuesto por la Carta para la aprobación de las leyes y, además, contra el párrafo tercero del artículo 52 -parcialmente- por violación del principio de unidad de materia.

Para efectos de la motivación de este pronunciamiento la Corte tendrá en cuenta si en razón de la existencia de varios fallos de constitucionalidad referidos a la Ley 510 de 1999 existe cosa juzgada constitucional en relación con las normas demandadas; establecerá si se encuentra vigente y si hay lugar a considerar la demanda interpuesta contra el párrafo tercero del artículo 52 de esa ley; determinará, de acuerdo con los principios de identidad y consecutividad, la naturaleza de los vicios en la formación de las leyes como fundamento de un cargo de inexecuibilidad y establecerá si se inobservó el principio de unidad de materia al incluir el párrafo tercero del artículo 52.

### A. Alcance de la cosa juzgada constitucional

La Ley 510 de 1999 ha sido objeto de varias sentencias de constitucionalidad y ante ello se impone determinar si sobre alguna de las normas aquí demandadas existe o no cosa juzgada.

Mediante sentencia C-384 de 20001 la Corte resolvió la demanda presentada, entre otras normas, contra el inciso tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, el que estableció que los actos que dicte la Superintendencia Bancaria en ejercicio de las facultades jurisdiccionales conferidas por el artículo 51 no tenían recurso alguno. Esta Corporación encontró que, siempre que la Constitución no dispusiera otra cosa, era facultad del legislador determinar en qué casos los procesos judiciales se tramitaban en dos instancias y en cuáles no y que en el caso sometido a examen el legislador había hecho ejercicio de esa facultad sujetándose al principio de igualdad. Ante ello, declaró la constitucionalidad de esa norma bajo el entendido de que ella no impedía el ejercicio de la acción de tutela contra las providencias proferidas por las superintendencias con base en sus funciones jurisdiccionales, ni las acciones contencioso administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales.

En segundo lugar, mediante Sentencia C-1370 de 20002, esta Corporación declaró la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 510 de 1999 pero en relación con el cargo que formuló el actor en ese proceso y que consistía en una posible vulneración de la reserva de ley marco (artículo 150-19 C.P.). En ese pronunciamiento la Corte encontró que el órgano legislativo gozaba de plena habilitación constitucional para modificar Leyes y Decretos Leyes expedidos por el ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias y que, en consecuencia, la Ley 510 podía modificar la Ley 35 de 1993 y el Decreto Ley 663 de 1993; que el inciso 1º del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 había previsto expresamente la modificación mediante ley de las normas expedidas a través de reglamentos autónomos; que la Ley 510 contenía normas de distinto tipo, unas expedidas en desarrollo del numeral 8º del artículo 150 de la Carta y otras en desarrollo de la competencia contempladas en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 y, finalmente, que al Congreso le está permitido tramitar de igual forma las Leyes ordinarias y las Leyes marco ya que la Carta estableció las mismas exigencias para su formación.

Finalmente, mediante Sentencia C-1641 del 29 de noviembre de 20003, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra la totalidad del artículo 52 de la Ley 510, demanda que cuestionaba la exequibilidad de las facultades jurisdiccionales de las superintendencias y la insuficiente delimitación de esas facultades que se evidenciaba en esa norma. La Corte resaltó la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales conferidas excepcionalmente a las autoridades administrativas y destacó la necesidad de asegurar la independencia e imparcialidad de la administración. Con base en ello se declaró la exequibilidad de la norma demandada “pero únicamente por los cargos estudiados en esta Sentencia” y con excepción del párrafo primero que se declaró inexecutable.

Como puede advertirse, entonces, sobre todo el texto de la Ley 510 de 1999 existe cosa juzgada relativa; sobre el inciso tercero y el párrafo primero del artículo 52 existe cosa juzgada absoluta y sobre la totalidad del artículo 52, excluidas esas disposiciones, existe también cosa juzgada relativa. Ante ello, es evidente que la Corte puede pronunciarse sobre la demanda instaurada pues no existe cosa juzgada absoluta sobre las normas demandadas ya que los cargos formulados por el demandante son diferentes a los estudiados por la Corte en las referidas sentencias.

#### A. Efectos de la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria

Mediante la Ley 446 de 1998 se dictaron disposiciones sobre descongestión y eficiencia en la justicia, mecanismos alternativos de solución de conflictos, acceso a la justicia en materia comercial y financiera y asistencia legal popular. En la Parte IV de esa ley, al regular el acceso a la justicia en materia comercial y financiera, se contempló el ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias y en los artículos 147 y 148 se estableció la competencia y el procedimiento a seguir ante ellas.

El artículo 52 de la Ley 510 de 1999 modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedando éste integrado por cuatro incisos y tres párrafos. Los párrafos primero y tercero de ese artículo fueron modificados por el artículo 47 de la Ley 640 de 2001. Sin embargo, esta Corporación, en pronunciamiento de esta misma fecha, decidió que el artículo

47 de la Ley 640 de 2001 era inexecutable por un vicio de fondo relacionado con el trámite surtido en el Congreso de la República<sup>4</sup>.

Ante esa situación, se debe recordar la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en cuanto a que la declaratoria de inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.

Como lo ha expuesto la Corte, esta postura cuenta con un amplio respaldo en la historia legislativa y jurisprudencial de nuestro país:

Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan hilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo N° 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:

“Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada.”

B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutable revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

“Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1º, 3134 de 1952, artículo 1º, 2º, 3º, 6º, 7º y 8º del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7º del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexecutable del Decreto 700.

La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

“Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley

número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutable de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexecutable, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958.”

Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

“Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad” .

C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

“Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

“La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto.”

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana<sup>5</sup>.

De acuerdo con ello, como la Corte declaró la inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 se ha reincorporado al ordenamiento jurídico y en esas condiciones esta Corporación puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre esa norma.

A. Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios en la formación de la ley

El cargo presentado de manera conjunta contra los artículos 52, 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 se basa en el hecho de no haber sido discutidos y aprobados en

los cuatro debates de que trata el artículo 157 de la Constitución Política. En ese sentido, señala el actor que los artículos 52, 119 y 120 sólo fueron discutidos y aprobados en segundo debate en la Cámara de Representantes, omitiéndose el primer debate en ella y los dos debates en el Senado de la República. Indica, además, que los artículos 106, 108 y 111 fueron debatidos y aprobados únicamente en primer y segundo debates en la Cámara, omitiéndose los dos debates que debían surtir en el Senado. El actor plantea que esos vicios no son de procedimiento sino vicios materiales, que ante ello no opera el término de caducidad contemplado en el artículo 242.3 de la Carta y que por eso la Corte debe emitir un pronunciamiento de fondo.

La Corporación, ante la naturaleza del planteamiento expuesto por el actor, debe determinar en primer lugar si los vicios planteados en la demanda recaen sobre la materia o sobre la formación de la ley pues sólo sobre esa base se puede establecer si se ha cumplido el término de caducidad y si hay lugar o no a considerar el cargo planteado contra esas disposiciones.

## 1. Vicios materiales y de forma

Una ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella contempladas y la Carta surge una relación de contradicción, esto es, cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulneran la materialidad del Texto Fundamental. En este caso se trata del desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por parte del derecho positivo constituido por la instancia parlamentaria en ejercicio de sus funciones constitucionales o del Gobierno Nacional cuando procede como legislador extraordinario. En ese sentido, por ejemplo, constituyen vicios materiales la violación del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica o los problemas de competencia en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales<sup>6</sup>.

Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales. No se analiza, en este caso, la regla de derecho contenida en la disposición acusada, pues el examen que debe efectuar este Tribunal consiste sólo en verificar si se cumplieron en debida forma todas las etapas del proceso legislativo. En ese sentido, esta Corporación ha identificado como vicios en la formación de la ley el no haberse dado primer debate a una disposición<sup>7</sup>, la iniciación del trámite legislativo en una Comisión Permanente de una Cámara distinta a aquella a la que le correspondía<sup>8</sup> y la no conformación de la Comisión de Conciliación en casos de divergencia en los debates surtidos en las Cámaras<sup>9</sup>, entre otros.

Tales vicios implican el desconocimiento de los denominados principios de consecutividad y de identidad de acuerdo con los cuales un proyecto sólo podrá ser ley si ha sido discutido y

aprobado en dos debates en cada Cámara, uno en la Comisión Permanente y otro en la Plenaria, y sólo podrá ser objeto de modificaciones, supresiones o adiciones en el segundo debate de cada Cámara y siempre y cuando haya sido aprobado en primer debate.

## 1. El cargo planteado por el actor

El actor, cuando sustenta el cargo formulado contra los artículos ya citados de la Ley 510 de 1999, afirma que la pretermisión de dos o tres debates en que se incurrió en relación con esas disposiciones constituye un vicio tanto de forma como material y que ante ello no opera el término de caducidad previsto en el artículo 242.3 del Texto Fundamental. Ya que el actor, para respaldar su tesis, cita la Sentencia C-702 de 1999, la Corte debe detenerse en ella para establecer si existe identidad entre el supuesto fáctico que se consideró en ese proceso y el que concurre en el presente caso.

En la Sentencia C-702 de 1999, al considerar la demanda instaurada contra el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, por medio del cual se conferían facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, dependencias y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y para modificar la estructura de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación; la Corte indicó que la omisión de los debates constitucionales en relación con una disposición y su indebida inclusión en el texto de la ley tras su discusión y aprobación por las Comisiones de Conciliación y las Plenarias de cada Cámara, implicaba el desconocimiento de los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política y constituía un vicio tanto material como de forma.

Se dijo en esa oportunidad, en relación con la exigencia que obliga al Gobierno Nacional a solicitar las facultades en forma expresa, que “no se trata de una exigencia puramente formal” en tanto ella comprende otros ámbitos en cuanto impone establecer si

...la aprobación del texto relativo a las facultades extraordinarias solicitadas en forma expresa por el Gobierno, se surtió en forma constitucionalmente válida, por haberse aprobado con los debates de rigor, conforme al artículo 157 de la Carta, por haberse dado estricto cumplimiento, durante su tramitación, a todos los requisitos que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) exigen para que un proyecto pueda convertirse en Ley de la República<sup>10</sup>.

La Corte advirtió que el proyecto original no incluía la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso, que el artículo 120 demandado no había sido aprobado en la Cámara de Representantes ni en primer ni en segundo debate y que las que aprobaron el texto del proyecto que incluía las facultades extraordinarias fueron las Comisiones de Conciliación.

Ante ello concluyó que la inclusión de una norma que concedía facultades extraordinarias al ejecutivo en relación con la reforma del Estado, la administración pública nacional, la Contraloría General, la Procuraduría General y la Fiscalía General constituía

...una materia distinta de la que la Cámara de Representantes había aprobado en los debates

reseñados ...una materia nueva, que mal podría haber aprobado en primer y en segundo debate la Cámara de Representantes, cuando, la solicitud del gobierno se planteó durante el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado que fue en el tiempo, posterior a los ya mencionados.

En esa ocasión la Corte enfatizó sus razonamientos de la siguiente manera:

No cabe, pues, duda que el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente, no sufrió ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2º. y 3º. del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad.

En efecto, no puede ser de recibo, ni lógica ni racionalmente, que lo dispuesto por una Comisión Accidental, cuyas funciones de conciliación tienen, por fuerza, que ser limitadas a su objeto, según lo dispone la Constitución Política y la Ley 5ª. de 1992 (Reglamento del Congreso), llegue hasta el punto de sustituir y reemplazar unos requisitos constitucionales formal y sustancialmente tan esenciales como los debates que se cumplen en la Comisión Constitucional Permanente, primero, y luego en la propia Plenaria de cada Cámara.

Sobre este particular no pueden ser más claras y precisas las voces del artículo 157 de la C.P. Lo cierto es que el proyecto no será ley sin “2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara”.

De modo que unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

Repárese que se trata de una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes cuyas decisiones, en este caso, no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente, y que aún en el segundo debate que se propone en la Plenaria el texto conciliado por las Comisiones, no tuvo en el caso presente el carácter contradictorio y deliberativo íncito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido “pupitrero”, uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario.

La consideración de estos elementos esenciales de lo que son los debates y la aprobación que en ellos debe impartir las Cámaras al texto del articulado que integra los proyectos de ley, exigidos como requisitos constitucionales en el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Carta Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª. de 1992) lleva a la Corte a declarar la inexecutable de este trámite sobre todo, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes.

...Así pues, se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular. Tal falencia hace que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 que se revisa sea inexecutable, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política.

Como puede advertirse, la hipótesis que la Corte valoró en ese caso es sustancialmente diferente a la que se considera en este proceso. Allí lo que se presentó fue la usurpación de la competencia de las cámaras legislativas en la producción y aprobación de las normas demandadas pues una Comisión Accidental o de Conciliación sustituyó la voluntad soberana del Congreso e introdujo un texto nuevo, no conocido ni aprobado durante el trámite de la ley.

De ese modo, la inclusión de una disposición que se sustrajo a todo el proceso legislativo y que sólo fue incorporada por una Comisión Accidental no constituye sólo un vicio en la formación de la ley pues se trata de una irregularidad que socaba el principio democrático en cuanto despoja a las Comisiones y a las Plenarias de Senado y Cámara del papel protagónico que les asiste en la configuración de la ley. Ante ello, es claro que un tal vicio, como lo expuso la Corte, es de naturaleza material y por lo mismo no queda cobijado por término alguno de caducidad.

Entonces, como según el demandante el vicio consiste en que en relación con los artículos demandados se pretermitió su examen en la comisión y en la plenaria del Senado y en otros casos incluso se pretermitió el debate en la comisión permanente de la Cámara, es claro que él no gira en torno a la introducción de temas nuevos que fueron sustraídos del conocimiento del Congreso sino en torno a artículos sobre temas que si bien fueron debatidos no lo fueron en todos los debates en que debieron ser considerados.

En suma, como quiera que los cargos de inconstitucionalidad se basan en el hecho de que los artículos 52, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 sólo fueron sometidos a un debate y los artículos 105, 106, 108 y 111 sólo fueron sometidos a dos debates, se impone concluir que el cargo planteado es por vicios en la formación de la ley y como de acuerdo con el artículo 242.3 del Texto Fundamental “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”, término que en el caso presente se encontraba vencido para la fecha de la presentación de la demanda, la caducidad ha operado y la Corte debe inhibirse para decidir de fondo. Así se resolverá, con la necesaria precisión de que tal inhibición será exclusivamente en razón de los vicios en la formación de la ley.

#### A. Principio de unidad de materia

Considera ahora la Corte el cargo de inexecutable formulado contra el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 por violación del principio de unidad de materia. El actor estima que ese artículo, al incluir un precepto normativo relativo al trámite incidental que puede seguirse ante la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios correspondientes en los asuntos por conductas constitutivas de competencia desleal, desconoció el principio de unidad de materia puesto que el tema que se reguló en

dicho aparte normativo no guarda ninguna relación con el resto del articulado.

El principio de unidad de materia de las leyes se encuentra consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta, en los cuales se prevé, respectivamente, que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

Genéricamente al principio de unidad de materia se le ha reconocido la virtualidad de racionalizar el proceso legislativo. Sobre la base de que la instancia legislativa del poder público constituye un espacio por excelencia idóneo para la concreción de la democracia, el constituyente implementó ese principio para afianzar el perfil democrático tanto del proceso legislativo como de su producto. Buscó que la configuración del derecho positivo se cumpliera prioritariamente en la instancia del poder con mayor ascendencia democrática y para asegurar su producción racional y legítima lo sometió a principios como ese.

Esa racionalización del proceso legislativo que se le atribuye al principio de unidad de materia se manifiesta de diversas maneras.

En primer lugar, el principio de unidad de materia tiene implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo. Ello es así en cuanto el artículo 158 de la Carta, tras indicar que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia” ordena que “serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y a continuación habilita al Presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se avengan a ese precepto, rechazo que es susceptible de apelación ante la respectiva comisión.

Como puede advertirse, la primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento únicamente de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de

la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Finalmente, el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

De acuerdo con ello, resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.

Además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P.). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el Legislador ha rebasado su competencia.

Al respecto, la Corte ha explicado las razones por las cuales la vulneración del principio de

unidad de materia es un vicio de fondo. En sentencia C-531 de 1995 esta Corporación expresó:

Podría pensarse que se trata de un vicio formal pues parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurriría porque el contenido particular de un determinado artículo hubiese desconocido mandatos materiales de la Carta, o hubiese sido expedido por una autoridad a quien no correspondía hacerlo, sino únicamente porque habría sido incluido en un proyecto de ley con una temática totalmente diversa a la suya. Por consiguiente, ese contenido normativo podría ser exequible si hubiera estado en otro proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual parecería confirmar que el vicio es formal.

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

...6. El tipo de examen que realiza la Corte para determinar si hay o no violación de la unidad de materia comprueba que no estamos en presencia de un vicio formal. En efecto, la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio sino que estudia el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada. Esta Corporación no tiene entonces que solicitar pruebas y examinar el expediente de la ley sino que efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte. En tales condiciones, si encuentra que no existe una conexidad razonable entre ellas, procede a declarar la inexecutable. Es pues un típico juicio material y no un estudio del procedimiento formal de aprobación de la norma legal<sup>11</sup>.

De acuerdo con los criterios expuestos, es pertinente examinar entonces si el parágrafo 3 del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 vulnera el principio de unidad de materia y para ello se impone determinar cuál es la materia tanto de esa ley como de la Ley 446 de 1998.

Ya que el título de la ley, por decisión del constituyente está ligado al principio de unidad de materia, debe tenerse en cuenta que por medio de la Ley 446 de 1998 "...se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Esta ley, que se conoce comúnmente como ley de descongestión de despachos judiciales ya que se orientó precisamente en esa dirección, está compuesta por seis partes. En la primera de ellas se establecen las normas generales sobre la descongestión en la justicia y se desarrollan temas como el apoyo de los estudiantes a los despachos judiciales, los auxiliares y colaboradores de la justicia, la acumulación de pretensiones y de procesos, la solicitud, aportación y práctica de pruebas y se establece una disposición especial sobre procesos posesorios especiales y acciones populares. En la segunda parte se regula la eficiencia en la justicia y en ella se consagran normas generales y normas sobre la eficiencia en materia de familia y en materia administrativa. En la tercera parte se regulan, como mecanismos alternativos en la solución de conflictos, la composición, el arbitraje y la amigable composición. En la cuarta parte se regula el acceso a la justicia en materia comercial y financiera y se establece el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias de Sociedades, de Valores, de Industria y Comercio y Bancaria y se indica la competencia y el procedimiento que se han de seguir ante ellas. En la quinta parte se regula la asistencia legal popular, previendo el servicio legal popular y la defensoría de oficio. Finalmente, en la sexta parte se regula la vigencia de la ley, las derogatorias que se disponen y se incluyen otras disposiciones.

Como puede advertirse, entonces, la materia de la Ley 446 de 1998 está determinada por la descongestión de despachos judiciales y entre los ámbitos que han sido objeto de regulación se encuentra el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias. En este punto, la ley establece unas reglas generales y luego determina, en títulos separados, los asuntos que somete a conocimiento de cada una de las superintendencias para posteriormente regular, en un título común a todas ellas, la competencia y el procedimiento.

Pues bien, ese procedimiento, consagrado con carácter general para todas las superintendencias a las que la ley les asignó funciones jurisdiccionales, fue regulado por el artículo 148.

Este artículo, además de establecer el procedimiento a seguirse en los asuntos sometidos al conocimiento de las superintendencias, reguló el término en el cual aquellas debían emitir sus decisiones y determinó el carácter inimpugnable de ellas ante los jueces. En cuanto a lo primero indicó que el procedimiento era el previsto en la parte primera, libro I, título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. En cuanto a lo segundo, estableció que la decisión debía emitirse en los treinta días hábiles siguientes a la solicitud. Finalmente dispuso que los actos de las superintendencias no tendrían recurso alguno ante las autoridades judiciales.

El párrafo de ese artículo estableció la necesidad de realizar una reclamación directa ante el defensor del cliente de la entidad vigilada como paso previo al sometimiento de un asunto al conocimiento de la Superintendencia Bancaria, estableció la necesidad de aportar a la solicitud la decisión adoptada por tal defensor y le impuso a aquella el deber de resolver directamente la petición en aquellos casos en que el defensor del cliente no haya emitido su decisión de manera oportuna.

Ahora bien, en cuanto a la Ley 510 de 1999, hay que recordar que su título es el siguiente: “Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades”.

Mediante esa ley se pretendió desarrollar lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta Política, según el cual corresponde al Congreso dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los efectos de regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Además de la fijación de normas propias de una ley marco, la Ley 510 de 1999, tal como señaló la Sentencia C-1370 de 2000, también contempló disposiciones de carácter ordinario, pues mediante ellas el Congreso hizo uso de la facultad de reformar las leyes existentes que aludían a las competencias señaladas en los artículos 150, numeral 8, y 189, ordinal 24, de la Carta Política, es decir, a la facultad de reformar las leyes existentes y a la expedición de “normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia...” respecto de “las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”.

Esta ley está integrada por catorce capítulos que regulan los siguientes temas: Condiciones de ingreso al sistema financiero, facultades de intervención del Gobierno Nacional en las entidades financieras, reformas al régimen de inversiones de capital, reformas régimen de los establecimientos bancarios, reformas al régimen de las corporaciones financieras, reformas al régimen de las corporaciones de ahorro y vivienda, reformas al régimen de las compañías de financiamiento comercial, medidas cautelares y toma de posesión a cargo de la Superintendencia Bancaria, se establecen disposiciones relativas al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y al seguro de depósito; se establecen disposiciones relativas a la Superintendencia Bancaria, al mercado de valores, al régimen del Banco Cafetero, a la financiación de vivienda a largo plazo y se incluyen unas disposiciones finales.

Pues bien, el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 hace parte del capítulo décimo, en el cual se contemplan disposiciones relativas a la Superintendencia Bancaria. Este artículo modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 y, en razón de las modificaciones introducidas, se incluyeron como nuevas regulaciones la aplicación subsidiaria del proceso verbal sumario consagrado en el procedimiento civil, la interrupción del término establecido para la emisión de la decisión en razón de notificaciones, práctica de pruebas y recursos; la apelación contra la declaratoria de incompetencia y el fallo definitivo y la realización de notificaciones personales mediante depósito de copia de la petición con sus anexos en el casillero asignado por la Superintendencia Bancaria a las entidades por ella vigiladas.

En el párrafo primero se estableció que el cliente podía acudir ante esa superintendencia cuando se encontrara insatisfecho con la decisión del defensor del cliente y reglamentó la manera cómo debía acudirse. En el párrafo segundo estableció una nueva exigencia para que los accionistas minoritarios que participan en el mercado público de valores puedan

acudir ante la Superintendencia de Valores cuando sus derechos hayan sido directa o indirectamente lesionados por las decisiones de la asamblea general de accionistas o por la junta directiva o representantes legales de la sociedad; exigencia que consistió en la presentación de un informe a la junta directiva y al representante legal y al transcurso de 30 días o dos meses, según las circunstancias, sin que se haya adelantado actuación alguna.

Finalmente, el párrafo tercero le asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio el conocimiento de los incidentes de liquidación de perjuicios en las conductas constitutivas de conducta desleal.

Pues bien, este es el contexto en el cual debe analizarse el cargo formulado contra el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999. En torno a este punto, se tiene:

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

De ese modo, si lo que hizo el párrafo tercero del artículo 52 fue extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para que, también en ejercicio excepcional de funciones judiciales, no sólo conociera de los asuntos por competencia desleal sino también de los incidentes de liquidación de perjuicios posteriores a ellos, no se advierte violación alguna del principio de unidad de materia pues tanto el párrafo como el contenido total del artículo 52 demandado se refieren a un tema específico cual es el de las funciones judiciales de las superintendencias.

Y en segundo lugar, si bien es cierto que entre la regulación referida a la Superintendencia de Industria y Comercio y la materia de la Ley 510 no existe una relación directa, no debe desconocerse que entre tal superintendencia y tal materia existe una relación de conexidad pues si bien se introduce una norma reguladora de una superintendencia como la de Industria y Comercio, no debe perderse de vista que ésta y la Superintendencia Bancaria son consideradas por la ley a partir de un referente común: El desempeño excepcional de funciones jurisdiccionales. Para percatarse de tal relación, que niega la vulneración del principio de unidad de materia, basta con seguir el sendero trazado por la jurisprudencia de esta Corporación: Atenerse a un criterio objetivo y razonable para determinar la conexidad existente entre la materia de una ley y los temas en ella desarrollados.

Finalmente, el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 indica que en esos procesos la liquidación de los perjuicios se resolverá por trámite incidental según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, trámite indicado en los artículos 135 a 138 de tal estatuto y en los que se regula su proposición, trámite y efecto. En cuanto a ello, no debe perderse de vista que los incidentes de liquidación de perjuicios hacen parte de los procesos que se someten a conocimiento de una autoridad judicial pues esa liquidación se hace

teniendo en cuenta la dinámica de la controversia procesal suscitada en cada caso. Y esa situación se evidencia también en el evento referido en el párrafo tercero pues en tal caso la liquidación a que debe proceder la Superintendencia de Industria y Comercio, previa solicitud del afectado, se enmarca en el conocimiento que por virtud de la ley tiene sobre conductas constitutivas de conducta desleal.

Por otra parte, hay que indicar que no es extraña a la naturaleza de los incidentes procesales la decisión de asuntos como la indemnización de perjuicios, si bien ellos pueden ser accesorios a la controversia procesal, pues la indemnización de los perjuicios causados guarda una relación inescindible con esa controversia y con el sentido en el cual se resuelve.

Si ello es así, bien puede decirse que ha sido un querer del legislador que esa actuación incidental haga parte del proceso que se somete a conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, de la misma manera como mediante actuación incidental se liquidan los perjuicios, costas y multa imponibles al interviniente ad- excludendum cuando en la sentencia se rechazan sus pretensiones; los perjuicios causados al demandado cuando la parte contraria falta a la verdad en afirmaciones hechas bajo juramento o la objeción propuesta por el ejecutado a los perjuicios estimados por el ejecutante en la demanda.

Como puede advertirse, la valoración del artículo demandado en el contexto de la Ley de que hace parte y sin perder de vista el contenido de la Ley modificada por aquél, permite afirmar que su contenido no vulnera el principio de unidad de materia pues así se desprende de la razonada ponderación realizada por esta Corporación. Con este proceder la Corte, por una parte, descarta la viabilidad de un rigor extremo en la ponderación de tal principio y, por otra, resalta la vocación democrática del Congreso y la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

En síntesis, la Corte no encuentra que el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 vulnere el principio de unidad de materia y por ello declarará su exequibilidad.

## DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero.- Declararse INHIBIDA para proferir fallo de fondo respecto del párrafo tercero del artículo 52 y de los artículos 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999, por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 3 del artículo 52 de la Ley 510 de 1999.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-501/01

DERECHO Y HOMBRE-Relación/DERECHO Y HOMBRE-No vacío jurídico en relación (Salvamento de voto)

En la relación del derecho con el hombre no existen vacíos jurídicos, ya que el derecho siempre está tocando al hombre, bien de manera positiva o bien de manera negativa; el derecho se acerca al hombre en una relación positiva o en una relación negativa, pero siempre se está relacionando con él. A veces el derecho, para que el hombre pueda realizar cierta conducta, establece ciertas condiciones o requisitos (en este caso ha tocado al hombre positivamente); otras veces el derecho no exige ninguna condición o requisito para la realización del acto y deja que el hombre se autoregule respecto de ellos (en ese evento ha tocado negativamente al hombre).

LIBERTAD EN EL ESTADO DE DERECHO-Supuesto (Salvamento de voto)

En el Estado de derecho, que es el de la libertad; en el estado de derecho se parte del supuesto de que el individuo goza, en principio, de una libertad ilimitada de manera tal que el individuo puede realizar todos los actos que no le estén expresamente prohibidos por una norma jurídica. Siendo el hombre libre no necesita de ninguna norma para poder ejercer su libertad, o sus libertades públicas, que no son más que una consecuencia de ser una persona libre, como lo señalara Hegel.

LIBERTADES FUNDAMENTALES-Esfera de la actividad vedada al Estado (Salvamento de voto)

El propio sistema de libertades fundamentales no podría entenderse si no se aceptase que existe una cierta esfera de la actividad en la que el Estado no puede entrar y si, de hecho

penetra, existen mecanismos jurídicos para sacarlo de esa esfera. Esa esfera funciona con un ámbito de libertad y es un dique que protege del Estado y sirve para controlar el poder político. Este es el fundamento de todas las libertades negativas, como es por ejemplo la libertad física.

#### SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Efectos (Salvamento de voto)

La declaratoria de inexecutable no implica el restablecimiento de la situación de derecho anterior a la entrada en vigencia de la ley inexecutable y no hace revivir la ley anterior que había estado derogada; lo que ha pasado es que una materia que había sido regulada hasta ese momento, deja de estarlo, desaparecen las obligaciones jurídicas que habían sido impuestas a los individuos y sigue la libertad jurídica. Una norma cuya vigencia ya fue cancelada por medio de una norma derogatoria no revive por la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que la ha derogado; en el fondo, por ningún medio puede ser vuelta a su vigencia y lo único que se puede hacer, es dictar una nueva norma que tenga el mismo contenido de la que había sido previamente derogada. La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexecutable decida si la ley abrogada recobra su vigencia.

#### SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Competencia expresa permite revivir la derogada (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3168

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999.

Con el debido respeto me aparto del criterio mayoritario, y de la consiguiente decisión, en el proceso de la referencia, por las razones que enseguida consigno:

1. La Corte Constitucional declaró primero la inconstitucionalidad del artículo 47 de la Ley 640 del 5 de enero de 2001.

1. El mencionado artículo había subrogado el artículo 52 de la Ley 510 de 1999.

1. De la comparación del párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 con el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 se observa que el contenido del párrafo de la última ley mencionada había perdido su vigencia y, en consecuencia había dejado de regir, en el acto mismo de la publicación de la Ley 640 esto es, el día 5 de enero del presente año.

1. La mayoría de la Corporación, con fundamento en la jurisprudencia existente, que rechazamos, y en la doctrina corriente, considera que la norma derogada revive con el fallo de inconstitucionalidad de la norma que la había derogado.

Nos apartamos de esa jurisprudencia y de esa doctrina por las siguientes razones:

a. Cuando se estudia en detalle toda la jurisprudencia anterior y la doctrina, se observa que el argumento que reiteradamente se aduce es que no pueden existir vacíos jurídicos y, parangonando a la ciencia física, se dice que así como la naturaleza repele el vacío, también el derecho rechaza el vacío jurídico. Expresado de una manera más simple, no pueden existir materias que no sean objeto de regulación por parte del derecho.

Esta premisa es una premisa no sólo equivocada sino que contiene una falacia como paso a demostrarlo:

- En la relación del derecho con el hombre no existen vacíos jurídicos, ya que el derecho siempre está tocando al hombre, bien de manera positiva o bien de manera negativa; el derecho se acerca al hombre en una relación positiva o en una relación negativa, pero siempre se está relacionando con él. A veces el derecho, para que el hombre pueda realizar cierta conducta, establece ciertas condiciones o requisitos (en este caso ha tocado al hombre positivamente); otras veces el derecho no exige ninguna condición o requisito para la realización del acto y deja que el hombre se autoregule respecto de ellos (en ese evento ha tocado negativamente al hombre).

\* Otro elemento fundamental para el análisis de este problema es el supuesto del cual se parte en el Estado de derecho, que es el de la libertad; en el estado de derecho se parte del supuesto de que el individuo goza, en principio, de una libertad ilimitada de manera tal que el individuo puede realizar todos los actos que no le estén expresamente prohibidos por una norma jurídica. Siendo el hombre libre no necesita de ninguna norma para poder ejercer su libertad, o sus libertades públicas, que no son más que una consecuencia de ser una persona libre, como lo señalara Hegel.

El propio sistema de libertades fundamentales no podría entenderse si no se aceptase que existe una cierta esfera de la actividad en la que el Estado no puede entrar y si, de hecho penetra, existen mecanismos jurídicos para sacarlo de esa esfera. Esa esfera funciona con un ámbito de libertad y es un dique que protege del Estado y sirve para controlar el poder político. Este es el fundamento de todas las libertades negativas, como es por ejemplo la libertad física.

\* Un ejemplo sobre la libertad de tránsito nos ayuda a aclarar el problema jurídico; los individuos tienen la libertad de transitar por los parques públicos. Como son hombres libres

tienen en consecuencia la libertad de tránsito y esta libertad cubre la de transitar por los parques públicos. Si después se dicta una ley A que condiciona esa libertad y dice que para transitar por el parque se necesita un permiso y luego se dicta una ley B, que deroga la ley A y que establece que para transitar por los parques se requiere el permiso y además un certificado médico y esta ley B luego es declarada inconstitucional no quiere decir que la ley A revive y que ahora los individuos vuelven a necesitar el permiso para transitar. Lo que sucede con el mentado derecho de tránsito, es que después de la declaratoria de inexecutable los individuos pueden volver a transitar por los parques públicos sin que se requiera ninguna condición (ni permiso ni certificado médico), pues hemos retornado al reino de la libertad, al supuesto básico del Estado de derecho que es el que las personas no necesitan de ninguna autorización para ejercer sus derechos.

Como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad viene a crearse una situación jurídica en la cual la materia regulada por la ley inexecutable queda libre de toda regulación y a las anteriores obligaciones jurídicas subentra la libertad.

b) La declaratoria de inexecutable no implica el restablecimiento de la situación de derecho anterior a la entrada en vigencia de la ley inexecutable y no hace revivir la ley anterior que había estado derogada; lo que ha pasado es que una materia que había sido regulada hasta ese momento, deja de estarlo, desaparecen las obligaciones jurídicas que habían sido impuestas a los individuos y sigue la libertad jurídica.

\* En realidad en el mundo del derecho pueden presentarse dos situaciones que es necesario diferenciar y que tienen relación con el fallo de inexecutable. La primera se presenta cuando no existe previamente regulación jurídica, por ejemplo no existe regulación jurídica para la manipulación genética, eso lo que quiere decir es que esa conducta es libre. Si después aparece la ley A que regula la manipulación genética y esa ley A es declarada inconstitucional, la consecuencia, (y aquí aparece claramente el fenómeno) es que esa materia, la manipulación genética queda otra vez libre, sin regulación. La segunda hipótesis se presenta cuando la ley declarada inconstitucional había derogado otra ley preexistente. En este caso también la consecuencia de la declaratoria de inexecutable, es que esa materia o sector queda sin ninguna regulación jurídica, ya que la conducta se puede realizar, ahora, libremente.

a. Una norma cuya vigencia ya fue cancelada por medio de una norma derogatoria no revive por la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que la ha derogado; en el fondo, por ningún medio puede ser vuelta a su vigencia y lo único que se puede hacer, es dictar una nueva norma que tenga el mismo contenido de la que había sido previamente derogada.

\* La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexecutable decida si la ley abrogada recobra su vigencia,

que fue lo que hizo la Corte Austriaca al darle a la Corte Constitucional esta facultad en una norma que decía: “cuando mediante decisión de la Corte Constitucional venga declarada inconstitucional una ley o parte de ella, las normas jurídicas abrogadas por tal ley vuelven a recobrar su vigencia con la decisión de la Corte, salvo que esta última no disponga diversamente”. Esta norma es la que falta en el ordenamiento jurídico colombiano. Como se puede observar la decisión de la Corte Constitucional Austriaca que no solo anulaba una ley sino que también revivía la norma derogada, no era un simple acto negativo de legislación sino también un acto de legislación positiva.

Mientras no exista en la Constitución Colombiana una competencia expresa de la Corte Constitucional que le permita revivir las normas derogadas por la ley declarada inconstitucional, la consecuencia jurídica será que esas materias quedaran sin regulación, subentrará la libertad y las personas tendrán una relación negativa con el derecho.

En el caso concreto que nos ocupa la declaratoria de inexecutable del párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, por mucho que se haya hecho antes que el pronunciamiento sobre el artículo 52 de la Ley 510, anteriormente este pronunciamiento no revive el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que ya se encontraba sin vigencia y, en consecuencia, no era procedente la declaratoria de exequibilidad del párrafo 3 de artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y, a mi juicio, lo procedente era la declaratoria de inhibición respecto de él, pues esa norma ya había desaparecido del ordenamiento jurídico colombiano.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-501/01

PROCEDIMIENTO Y FORMA-Distinción (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Métodos de interpretación (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Elementos procedimentales (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Procedimiento (Salvamento parcial de voto)

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA-Mecanismo para ejercicio/MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fundamental/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Restricción es excepcional (Salvamento parcial de voto)

En un esquema de democracia representativa este derecho a la representación efectiva requiere un mecanismo a través del cual pueda ejercerse. Dentro de los mecanismos de participación política a través de los cuales se hace efectivo este derecho, se encuentra el de la acción pública de inconstitucionalidad, al cual el constituyente le dio, además, el status de

derecho político fundamental de los ciudadanos. Siendo un derecho fundamental, estrechamente vinculado con elementos objetivos como lo son el principio de democracia representativa y participativa y la soberanía popular, las restricciones que se le impongan deben ser excepcionales. El carácter excepcional de las restricciones a los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata, como el de participación a través de la acción pública de inconstitucionalidad es un principio que vincula especialmente a la Corte en su labor de interpretar el texto de la Carta. Por lo tanto, debe existir un sólido fundamento constitucional para restringir el derecho a demandar la inconstitucionalidad de una disposición legal cuando en su trámite se ha vulnerado el derecho a la representación política efectiva.

PRINCIPIO DEMOCRATICO DE SOBERANIA POPULAR-Procedimiento legislativo (Salvamento parcial de voto)

LEY-Vicios de procedimiento y de forma (Salvamento parcial de voto)

LEY-Procedimiento y contenido son interdependientes (Salvamento parcial de voto)

LEY ESTATUTARIA Y LEY ORGANICA-Procedimiento especial (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-3168

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial), 105, 106, 108, 111, 119, 120 de la Ley 510 de 1999 “por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades”

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, y precisamente como manifestación de ese respeto hacia la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado se aparta de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia. Las siguientes son las razones por las cuales salvo parcialmente el voto.

El aspecto central de discrepancia con la Sentencia mayoritaria consiste en la interpretación que ella hace de algunos conceptos constitucionales contenidos en los artículos 241 y 242 de la Carta Política. Para la Corte los “vicios de procedimiento” a los que se refiere el artículo 241 se equiparan por completo a los “vicios de forma”, contenidos en el artículo 242. La consecuencia lógica que la Corte extrae de tal asimilación es que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento “caducan en el término de un año, contado desde de la publicación del respectivo acto” conforme lo establece el canon constitucional contenido en el artículo 242. Con fundamento en tales consideraciones se inhibe para pronunciarse de fondo respecto del parágrafo 3º del artículos 52, y de los artículos 105, 106, 108, 111, 119 y 120 de la ley 510 de 1999.

En opinión de este magistrado disidente, la asimilación de los conceptos los “vicios de procedimiento” a los que se refiere el artículo 241 y “vicios de forma”, contenidos en el artículo 242 de la Constitución, y la consiguiente distinción entre vicios de procedimiento y vicios materiales no es aceptable por varias razones. En primer lugar, desde un punto de

vista formal – gramatical, así como no le es dable al intérprete hacer distinciones que el constituyente no ha plasmado en el texto, tampoco puede desechar, sin más, aquellas distinciones que el constituyente sí hizo. Este argumento, a simple vista, parece ser excesivamente formalista, apegado al tenor literal de un texto cuya redacción puede deberse más a una cuestión accidental o estilística, que a una distinción deliberada, expresada por el constituyente histórico. Sin embargo, el carácter accidental de la distinción queda en entredicho si se observa que el artículo 241 de la Constitución se refiere reiterada y sistemáticamente a vicios de procedimiento, mientras el artículo 242 habla de vicios de forma. Por otra parte, los conceptos de procedimiento y forma han sido claramente diferenciados por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación. Por procedimiento se entiende una combinación de actos jurídicos cuyos efectos están vinculados causalmente entre sí, con una unidad de propósito, mientras la forma es el cause externo, positivo a través del cual se manifiesta la voluntad. Asimilar estos dos conceptos en materia legislativa equivale a confundir el trámite legislativo con el cauce a través del cual se expresa el parlamento.

Dicen así los artículos constitucionales que se refieren a los vicios de procedimiento y a los vicios de forma:

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Entre tanto, el artículo 242 se refiere a vicios de forma:

Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública.

2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.

3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

La utilización sistemática de la misma expresión “vicios de procedimiento” en los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º y en el parágrafo, y el cambio de expresión por “vicios de forma” que se hace en el siguiente artículo constitucional, debería producir en el intérprete, al menos, un asomo de duda respecto del significado y alcance de cada una de tales expresiones. Sin embargo, esta duda puede no llegar a ser concluyente. Al menos puede no ser suficiente, por sí misma, para desentrañar el significado de estos dos conceptos jurídicos indeterminados. Corresponde entonces al intérprete de la Constitución -y entre ellos, principalmente a la Corte Constitucional -, acudir a un método de interpretación constitucionalmente válido, que le permita darles un sentido acorde con el “espíritu” de la Constitución. Para tal fin resulta de particular utilidad combinar criterios hermenéuticos histórico, sistemático y teleológico, entendiendo el criterio histórico como un análisis amplio

del proceso sociopolítico e ideológico que dio origen a la Constitución de 1991.

El proceso que culminó con la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, catalizado por el “Movimiento de la Séptima Papeleta” se produjo, entre otros motivos, como consecuencia de un desprestigio generalizado del Congreso como órgano de representación popular y, en general, como resultado de un sentimiento de impotencia de los individuos frente al Estado. En esa medida, el *esprit du temps* en aquel momento, buscaba transformar radicalmente el papel asignado al constituyente primario dentro de la conformación del poder público, de tal forma que su participación no se limitara al papel de un simple elector, sino que fuera continua y directa. Ello significó el remplazo de la institución teórico normativa de soberanía nacional, por la de soberanía popular, y dio paso de una democracia representativa a una democracia participativa.

Estas transformaciones se materializaron, entre otras, dotando a la ciudadanía de los mecanismos necesarios para ejercer el poder político como constituyente primario, asegurando así, que aquellas personas a quienes nombraron como representantes, ejercieran efectivamente el mandato que les había sido conferido en el momento de su elección. Para ello se establecieron los mecanismos de participación política consagrados en el artículo 40 de la Carta, cuya finalidad no es solamente la de controlar el resultado material de la actividad o inactividad del Estado, sino la de controlar el procedimiento legislativo en sí mismo.

Esta distinción en cuanto a la actividad parlamentaria resulta relevante, si se tiene en cuenta que la labor de representación democrática en los debates de los parlamentarios determina el resultado de su actividad. No se trata entonces de verificar si el contenido de una ley es materialmente conforme a la voluntad del constituyente primario plasmada en el texto constitucional, sino de que en todo el proceso de formación de las leyes los representantes del pueblo tengan efectivamente la oportunidad de llevar a cabo su mandato. Si no tienen dicha oportunidad, se está cercenando el alcance del principio democrático desde el punto de vista de la representación.

Para garantizar la representación del pueblo dentro del proceso democrático, el constituyente de 1991 estableció un procedimiento en el cual resultan fundamentales el voto de los parlamentarios, como expresión de la voluntad de las mayorías y el debate, como elemento racionalizador de dicha voluntad, y como mecanismo de protección de las minorías.

Sin estos aspectos del procedimiento, el elemento de representación popular de nuestra democracia se ve limitado al acto formal y vacío de depositar un voto. Todo esto fue considerado por el constituyente, quien le asignó tal importancia a estos elementos procedimentales de la democracia. Por ello dispuso, en el artículo 157 de la Carta que:

Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

(resaltado fuera de texto)

Debe afirmarse entonces que cuando una o más disposiciones de un proyecto de ley no han seguido este procedimiento y se han aprobado con uno o dos debates, se está vulnerando el derecho de los ciudadanos a verse efectivamente representados en el Congreso. ¿Es este un aspecto meramente formal? ¿No están acaso involucrados aquí los derechos fundamentales de las personas y toda la legitimidad del sistema democrático? ¿Cuál debe ser entonces el alcance que se le da a los mecanismos de participación ciudadana para controlar esta situación?

En un esquema de democracia representativa este derecho a la representación efectiva requiere un mecanismo a través del cual pueda ejercerse. Dentro de los mecanismos de participación política a través de los cuales se hace efectivo este derecho, se encuentra el de la acción pública de inconstitucionalidad, al cual el constituyente le dio, además, el status de derecho político fundamental de los ciudadanos. Siendo un derecho fundamental, estrechamente vinculado con elementos objetivos como lo son el principio de democracia representativa y participativa y la soberanía popular, las restricciones que se le impongan deben ser excepcionales. Como lo reconoció esta Corporación al limitar la posibilidad de que el Congreso realizara debates conjuntos, frente al numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992:

“Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-365/96 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

El carácter excepcional de las restricciones a los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata, como el de participación a través de la acción pública de inconstitucionalidad es un principio que vincula especialmente a la Corte en su labor de interpretar el texto de la Carta. Por lo tanto, debe existir un sólido fundamento constitucional para restringir el derecho a demandar la inconstitucionalidad de una disposición legal cuando en su trámite se ha vulnerado el derecho a la representación política efectiva. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional había avanzado bastante, al considerar, en la Sentencia C-702/99 (M.P. Fabio Morón Díaz), que la omisión de los debates y las aprobaciones legislativas correspondientes no era un vicio meramente formal, sino que tenía relación con el fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso como órgano de representación popular. Paradójicamente, la decisión de la cual me aparto en esta oportunidad cita la Sentencia C-702/99 y afirma que, como en dicha oportunidad la disposición que no había surtido los cuatro debates confería facultades extraordinarias al Presidente de la República, el supuesto fáctico era diferente y por lo tanto, no constituía un precedente aplicable. Sin embargo, la distinción hecha por la Sentencia de la cual disiento carece de fundamento, pues a pesar de las diferencias, tanto en uno como en otro caso la ratio iuris o razón de justicia para declarar el carácter material del vicio de

inconstitucionalidad es el mismo: la vulneración del principio democrático de soberanía popular. En esa medida, frente a la aplicabilidad de la misma razón de justicia debe atribuirse una misma consecuencia normativa. En su lugar, en esta oportunidad la Corte está sosteniendo que:

“...no puede afirmarse, sin incurrir en error, que también aquí se sustituyó la voluntad del Congreso de la República pues lo que se presentó fue la pretermisión de dos o tres de los momentos del debate democrático a que se supedita la aprobación de una ley.”

Sin duda la providencia no toca el fondo del asunto, que consiste en que el procedimiento democrático que se da al interior del Congreso, especialmente en un sistema de derecho legislado, es la principal garantía que los ciudadanos tienen de que sus intereses y sus voces van a ser representadas. En su lugar, la Sentencia afirma que una ficción decimonónica, como lo es “la voluntad del Congreso”, no ha sido sustituida, dándole a ese órgano una entidad que ontológicamente no le es predicable: la voluntad. Atribuirle una voluntad al Congreso desconocer que la legitimidad del resultado del proceso legislativo debe ser, precisamente, la composición de una pluralidad de discursos en los cuales tengan cabida tanto las mayorías como minorías efectivamente representadas. Tampoco considera la Corte que la legitimidad de las decisiones parlamentarias y de la imposición de la regla de mayorías está supeditada a que se surta un procedimiento en el cual las minorías tengan, por lo menos, la oportunidad de discutir, aportar y de mostrar su disenso.

Por otra parte, en nuestra Carta Política contenido y procedimiento son interdependientes y por lo tanto no cabe hacer una distinción tan tajante entre estas dos categorías. En efecto, en nuestro sistema constitucional existe una tipología legal establecida a partir del contenido de las leyes. A su vez, el tipo de ley determina el procedimiento que se debe seguir para su expedición. En nuestro ordenamiento, en el cual el procedimiento depende del contenido material de las leyes, mal puede fundamentarse una restricción a un derecho fundamental como el de participación política a través de la acción pública de inconstitucionalidad con base en una distinción artificial y conceptualmente endeble entre los vicios de procedimiento y de contenido.

A este respecto, la Sentencia de la que me aparto incurre en contradicciones, como consecuencia necesaria de la falta de claridad conceptual sobre los conceptos de forma, fondo, procedimiento y contenido. Afirma, por ejemplo, que “constituyen vicios materiales la violación del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica o los problemas de competencia en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales”. Sin embargo, en primer lugar, el principio de unidad de materia se refiere -claramente- tanto al contenido como a la forma de una ley, pues lo que está disponiendo es que dentro de una sola ley no pueda haber disposiciones que carezcan de conexidad material, temática o teleológica con el resto. Lo que significa una limitación a la forma que deben tener las leyes, en razón del contenido. En segundo lugar, la reserva de ley estatutaria y orgánica se refiere a que, por mandato constitucional, ciertos contenidos deben ser tramitados de acuerdo con un procedimiento especial, por lo tanto, lo que se enjuicia en los casos de violación de estos preceptos es precisamente que no se haya dado el procedimiento correspondiente a este tipo de leyes, sino que se haya surtido un trámite diferente. En tercera medida, es clara la contradicción

en lo que se refiere a los problemas de competencia, pues afirma su carácter material "... en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales". No resulta entonces sostenible la distinción aristotélica, conceptualista y vacía entre procedimiento y contenido, ni la equiparación inopinada entre procedimiento y forma y entre contenido y fondo en el análisis constitucional de las leyes. Por tanto, tampoco puede afirmarse que tal distinción sea un fundamento suficiente para que la Corte Constitucional -garante de los derechos fundamentales- restrinja el derecho de participación política a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, limitando con ello la posibilidad de que los ciudadanos se vean efectivamente representados en el parlamento.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

2 M.P. Fabio Morón Díaz

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Sentencia C-500 de 2001. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

5 Sentencia C-045 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencia C-1161 de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Sentencia C-183 de 1997. M. P. José Gregorio Hernández Galindo

8 Sentencia C-433 de 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo

9 Sentencia C-557 de 2000. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa

10 Sentencia C-702 de 1999. M. P. Fabio Morón Díaz.

11 Sentencia C-531 de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero.