

Sentencia C-991/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

JUICIO DE IGUALDAD-Etapas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Presupuestos

TASAS DE INTERES EN OPERACIONES PASIVAS-Inexistencia de trato diferencial

La Corte encuentra que la norma acusada se limita a permitir que los establecimientos bancarios pacten libremente con sus clientes las tasas de interés de determinadas operaciones pasivas, de manera que por sí misma no establece una situación de desigualdad, ni genera per sé una relación de desequilibrio entre el cliente y la entidad financiera o un trato diferencial para las operaciones de ahorro y las de crédito.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No integración por el actor de los extremos necesarios para hacer juicio de igualdad

La comparación hecha por el demandante entre las expresiones acusadas y los artículos 121 del Decreto 663 de 1993 y 884 del Código de Comercio, no es útil ni suficiente para hacer un juicio de igualdad, pues como acertadamente señala el Ministerio Público, se trata de normas que se aplican en espacios y para operaciones totalmente distintas, además de que en las últimas se fijan límites máximos de interés para los créditos, mientras que el actor persigue que se establezca, de manera permanente, un rendimiento mínimo para los ahorros depositados en las entidades financieras. En conclusión, al no haberse integrado por el actor los extremos necesarios para hacer el juicio de igualdad, la Corte encuentra que frente a este cargo también se impone una decisión inhibitoria.

Referencia: expediente D-6370

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993, "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración".

Actor: Germán L. Morales Parada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Germán L. Morales Parada, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó parcialmente el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993, "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se

modifica su titulación y numeración.”

Mediante Auto del 20 de junio de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana; dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor y que se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y a los Ministerios del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, así como a la Superintendencia Financiera y al Banco de la República, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Igualmente, invitó a participar al proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, previo el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre las pretensiones de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 40.820 del cinco (5) de abril de 1993. Se subraya lo demandado:

“DECRETO 663 DE 1993

(abril 2)

Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
y se modifica su titulación y numeración

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le

confiere la Ley 35 de 1993,

DECRETA:

(....)

PARTE CUARTA

NORMAS ESPECIALES APLICABLES A LAS OPERACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CREDITO

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DISPOSICIONES ESPECIALES RELATIVAS A LAS OPERACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS

(...)

Artículo 128. TASAS DE INTERÉS EN OPERACIONES PASIVAS.

1. Tasas de interés de los depósitos de ahorro, comunes y a término. De acuerdo con los artículos 1° y 3° del Decreto 2994 de 1990, las tasas de interés que ofrezcan reconocer los bancos comerciales por la captación de recursos mediante depósitos de ahorro, comunes y a término, así como su forma de liquidación, serán fijadas libremente por la entidad depositaria e informadas al público, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Superintendencia Bancaria.

2. Variación de la tasa fijada. Las tasas de interés que se fijen conforme al numeral anterior, no podrán ser variadas durante el período de liquidación del respectivo depósito.

3. Tasas de interés de los certificados de depósito de ahorro a término. De acuerdo con el artículo 2° del Decreto 2994 de 1990 las secciones de ahorro de los bancos comerciales podrán convenir libremente con los depositantes las tasas de interés, en las captaciones de ahorro que efectúen a través de certificados de depósito de ahorro a término.

(...)"

III. LA DEMANDA

El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad parcial del numeral 1 del artículo 128 del Decreto Extraordinario 663 de 1993, porque lo estima violatorio de los derechos a la igualdad (art. 13 C.P.) y al debido proceso (art. 29 C.P.).

En primer lugar, se refiere a la violación del derecho a la igualdad. Señala que las entidades financieras son intermediarias de crédito, en la medida que captan recursos del público de manera remunerada y a su vez hacen préstamos a terceros a cambio del pago de una tasa de interés. Que de esa actividad surge el margen de intermediación, "que es la diferencia entre el interés que pagan los bancos por captar dineros del público (operaciones pasivas) y el que reciben por prestarlos a terceros (operaciones activas)."

A continuación transcribe el numeral 3 del artículo 121 del Decreto 663 de 1993 y resalta que el mismo establece un tope máximo a las tasas de interés que pueden cobrar los establecimientos bancarios, con base en el artículo 884 del Código de Comercio. Luego vuelve a reproducir la norma acusada y señala que "en Colombia se cobra altos intereses por prestar y se pagan menos a quien ahorra" y, en esa medida, se rompe "el equilibrio mínimo entre las partes, esto es, entre los establecimientos de crédito y sus usuarios, en virtud a lo cual la primera obtiene desmesurados ingresos (utilidades) que son fuente de enriquecimiento sin causa cuando en primer lugar fijan unilateralmente la tasa a pagar, doble recuperación de sus propios gastos, y de otro lado los usuarios se empobrecen económicamente ya que se les está cobrando y descargando de sus cuentas lo que no están obligados legalmente ni constitucionalmente de soportar, traducándose esto en un desequilibrio contractual evidente vulnerando el derecho constitucional de IGUALDAD."

Indica que los contratos que se suscriben con los establecimientos de crédito son redactados por ellos mismos sin ningún tipo de equilibrio y equidad, de manera que todos los beneficios son para esas entidades y las cargas para los clientes. Que los pocos intereses que se reconocen a los usuarios son descontados a través de las tarifas unilaterales fijadas por los bancos, por lo que, con razón se dice que “la tasa de interés real al ahorro es negativa”.

Concluye que ante esta situación la justicia reclama “la debida compensación o distribución equitativa de los derechos y deberes de los contratantes, más aún cuando la inequidad se vierte sobre la parte débil de la relación contractual.” Cita la sentencia C-955 de 2000, relacionada con la intervención del Estado en la actividad financiera y señala que en este caso se hace necesaria dicha mediación, porque el interés social está afectado por las tarifas unilaterales y que sin control fijan los establecimientos de crédito por los servicios que prestan.

A renglón seguido el demandante pasa a referirse a la violación del debido proceso. Considera que “dejar en libertad el pago de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden pagar a su clientela, es vulnerar el derecho al debido proceso de los usuarios.” Señala que la Junta Directiva del Banco de la República tiene el deber de fijar límites al interés remuneratorio que pagan los establecimientos de crédito y que “la falta de determinar esa tasa por autoridad competente, es lo que hace que el margen de intermediación en Colombia sea uno de los más elevados”, a lo cual se suma el hecho de que los usuarios soportan un doble cobro, en la medida que el margen de intermediación incluye los costos de administración y, a su vez, se cobran los servicios derivados del ahorro, como sucede con los gastos inherentes al manejo de la tarjeta débito.

Considera que la Sentencia C-208 de 2000 -en la que se declaró inexequible la expresión “en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de 120 días”, contenida en el literal e) del artículo 16 de la ley 31 de 1992-, volvió permanente la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República para fijar la tasa máxima de interés que pueden cobrar y pagar los establecimientos de crédito, de manera que es a esa entidad y no a los bancos a quien corresponde determinar la remuneración que se debe reconocer a los ahorradores.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Concluye que la norma demandada “vulnera de manera considerable los derechos fundamentales a la Igualdad y el Debido Proceso, cuando los establecimientos de crédito no sólo fijan unilateralmente y donde quieren el margen de intermediación, sino también las tarifas de servicios, procedimiento éste que carece de imparcialidad y de la universalidad que exige la normatividad, por lo que dicha norma viola el debido proceso. Y de otro lado excluye a la parte débil de la relación contractual ósea (sic) a los usuarios, lo que determina la vulneración al derecho a la igualdad y lo más importante es que DEJA ENTREVER LA DESIGUALDAD QUE PARA LAS OPERACIONES ACTIVAS EXISTE NORMA EXPRESA PARA FIJAR EL TOPE DE INTERES Y PARA LAS OPERACIONES PASIVAS EL INTERES PARA LOS USUARIOS NO EXISTE NORMA EXPRESA QUE DETERMINE EL INTERES A PAGAR.” (Mayúsculas originales).

IV. INTERVENCIONES

1. Superintendencia Financiera

La Superintendencia Financiera, a través de apoderada, concurre al proceso y solicita declarar la constitucionalidad de la norma demandada, con base en los siguientes argumentos.

En primer lugar se refiere a la naturaleza y funciones de la Superintendencia Financiera, para señalar que si bien a través de dicha entidad el Presidente de la República ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control de los establecimientos de crédito, es al legislador a quien le corresponde dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

Que no obstante que dentro de sus funciones está la de evitar o controlar que las instituciones financieras violen la libre competencia o cometan abusos con sus usuarios, debe partirse del artículo 333 de la Constitución Política en cuanto a: "(i) que la actividad económica y la iniciativa privada son libres; (ii) que en este sentido nadie podrá exigir permiso o requisitos adicionales para su ejercicio a menos que estén previstos en la ley y (iii) que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación."

Cita el numeral 4 del artículo 98 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003, que hace relación al deber de diligencia en la prestación de los servicios financieros y a la prohibición de incluir cláusulas exorbitantes que puedan afectar el equilibrio del contrato o dar lugar a un abuso de posición dominante. Señala que, con fundamento en ello, la Superintendencia Financiera hace visitas y revisa los reglamentos de los productos y los contratos de adhesión que documentan la relación contractual de las entidades financieras y sus clientes.

Advierte que la ley no le atribuye ninguna competencia a la Superintendencia Financiera para fijar o limitar las tasas de interés, frente a las cuales su función básica es de certificación.

Que con relación a ese tema, expidió la Circular Externa 051 de 2000, en la cual recuerda que las tasas máximas de interés que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a los clientes sólo las puede fijar el Banco de la República y que mientras éste no las señale, “las mismas corresponderán a los requerimientos del mercado”, siempre que no sobrepasen los límites de usura.

Señala que la Superintendencia Financiera, en cumplimiento de la ley, ha dado instrucciones a las entidades vigiladas sobre su deber de transparencia con los usuarios, que se concreta en la obligación de suministrarles la información debida para la toma de sus decisiones financieras, tal como lo establece el artículo 97 del E.O.S.F.

A continuación cita apartes del numeral 1 del Capítulo Primero del Título Segundo de la Circular Básica Jurídica, relacionados con la información de tasas de interés, publicidad sobre costos y rendimientos, tarjetas de crédito, extractos, avisos en cartelera y otros aspectos que los establecimientos de crédito deben tener presente en sus relaciones con los usuarios de servicios financieros.

Concluye entonces que ni el Gobierno ni la Superintendencia Financiera tienen facultades para fijar tasas de interés, “por cuanto éstas se encuentran sujetas exclusivamente a las reglas de la libre competencia del mercado.” Que, por tanto, las tasas de interés obedecen al libre acuerdo entre las partes, frente a lo cual la función básica de la Superintendencia es velar porque tal acuerdo se haga en condiciones de absoluta transparencia, “a efectos de que los intervinientes cuenten con elementos de juicio suficientes, claros y objetivos en punto a escoger las mejores opciones del mercado en relación con todos los productos ofrecidos por los establecimientos de crédito dentro de sus mecanismos de captación y colocación.”

Indica que el artículo 97 del Decreto 663 de 1993 desarrolla el artículo 78 de la Constitución Política, en lo relacionado con la información que los establecimientos de crédito deben brindar a sus usuarios, de manera tal que por esa vía se da cumplimiento al mandato superior.

Insiste en que las tasas de interés son libres porque esa es la esencia de la libertad económica prevista en la Constitución. Que, en ese contexto, el objeto social de los bancos es captar recursos del público (operaciones pasivas) para colocarlos nuevamente en el mercado (operaciones activas), basados en la diferencia de tasas entre una y otra operación, que finalmente es el margen de utilidad que hace económicamente viable el negocio financiero, “sin que ello permita inferir que atenta contra el derecho a la igualdad y debido proceso en la relación cliente-establecimiento bancario.” Que, si no hubiera ese diferencial

de tasas entre las operaciones activas y pasivas, no existiría “sostenibilidad del negocio, y se desestimularía el interés en el desarrollo de tal actividad.”

Que la facultad del Banco de la República en la fijación de límites máximos a las tasas de captación y de colocación tiene su razón de ser en las facultades de dicha entidad en el diseño e implementación de la política monetaria, por lo que sus decisiones guardan relación con la expansión o contracción de los recursos disponibles de la economía.

Recuerda que el artículo 884 del Código de Comercio establece límites a las tasas de interés en los contratos de mutuo “con el fin de evitar el abuso por parte de los prestamistas de dinero y que, con el mismo sentido, se ha consagrado el delito de usura.”

Señala finalmente que los contratos de depósito a que hace referencia la norma acusada son usualmente remunerados y por ello la entidad financiera se obliga a pagar los réditos pactados, que no son otra cosa que los frutos civiles del dinero, frente a lo cual la única función de la Superintendencia Bancaria es la de velar por la transparencia en la información de las tasas de interés ofrecidas a los usuarios.

2. Banco de la República

El Banco de la República concurre a través del Secretario de la Junta Directiva y solicita que se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

Luego de fijar el alcance del debate planteado por el actor, el Banco de la República señala que el artículo 335 de la Constitución Política considera la actividad financiera como de “interés público”, dada la importante función que cumple en la economía, para que “los dineros del ahorro puedan utilizarse por otros agentes que no los tienen y los necesitan”, frente a lo cual las instituciones financieras asumen los riesgos propios de la intermediación financiera. Que, por esa razón, “las tasas de interés que se pagan a los ahorradores son menores a los que se cobran por los préstamos, pues la entidad financiera asume los riesgos provenientes del no pago de los préstamos y de los cambios que puedan sufrir los mercados financieros”, a lo cual se deben sumar los costos administrativos relacionados con el estudio de solvencia de los prestatarios. Que, por tanto, “el fluido circuito entre los recursos depositados y los prestados es indispensable para el normal desarrollo de la actividad económica y es factor fundamental para el desarrollo y el crecimiento de la economía.”

Luego se refiere a la intervención del Estado en la actividad financiera y señala que con ella se busca brindar condiciones de transparencia y proteger a los ahorradores para que en caso de crisis financieras puedan recobrar los recursos que fueron prestados a las instituciones de crédito, todo lo cual genera confianza en el sistema financiero.

Sostiene que existe una gran diferencia entre ahorradores y usuarios de crédito, pues mientras los primeros buscan invertir sus excedentes en actividades que les permitan incrementar su capital -para lo cual tienen múltiples alternativas en el mercado-, los segundos son personas que requieren recursos, por lo que las tasas de interés deben ser diferentes para cada caso, en razón del riesgo que se asume por parte de las entidades financieras. Que, entonces, “no es correcto predicar la igualdad entre quienes depositan sus capitales en el sector financiero y quienes acuden a él para obtener créditos, pues se trata de actividades diferentes. Ello justifica un tratamiento distinto en los desarrollos legales de la intervención por parte del Congreso y del Gobierno que no pueden ser tachados como contrarios a la Carta Política.”

Considera que, como lo ha señalado la Corte, la Constitución no estableció un modelo económico determinado, de manera que existe un amplio espacio para que la actividad privada se desarrolle, sin perjuicio de la intervención necesaria en la economía para lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. “El que se permita, con algunas excepciones, que se pacten libremente las tasas de interés para operaciones activas y pasivas de las entidades financieras no se opone ni contradice la intervención del Estado en la economía ni los objetivos propios del Estado Social de Derecho, máxime cuando la misma regulación tiene establecidas normas para proteger a los ahorradores en caso de quiebras financieras” por lo que “no puede deducirse de la Carta Política que sea una obligación del Estado reconocer una rentabilidad mínima a la inversión que libremente hace el sector privado.”

Finalmente hace referencia a la Sentencia C-208 de 2000 y señala que en ella la Corte ratificó la discrecionalidad del Emisor para fijar límites a las tasas de interés. Advierte que la norma acusada no contraviene las funciones constitucionales del Banco de la República, “pues éste tiene un amplio margen de intervención dentro de la libertad dada a las partes para fijar límites a las tasas de interés que se pacten por las operaciones de captación.”

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público acude al proceso a través de apoderada y previo análisis de los requisitos de las acciones de inconstitucionalidad, indica que la Corte debe declararse inhibida para fallar de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Subsidiariamente, solicita declarar la constitucionalidad de la disposición acusada.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En primer lugar, el Ministerio se refiere a la ineptitud sustantiva de la demanda con base en el Decreto 2067 de 1991 y las Sentencias C-1052 de 2001, C-048 de 2004 y C-784 de 2005 y señala que “el actor no efectúa un estudio juicioso en el cual determine de forma clara y precisa la forma en la cual el artículo demandado vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, argumentos principales en los cuales se fundamenta la demanda, pues únicamente se limita a realizar afirmaciones indefinidas relacionadas con el tema.”

Indica que el argumento del actor relacionado con la desigualdad que se presenta por el hecho de que sólo las tasas activas cuentan con límites máximos, mientras que las pasivas no, resulta incongruente, poco claro e impertinente, “en la medida en que las primeras constituyen un tope máximo que pretende beneficiar a los deudores de créditos, mientras que si se estableciera un límite máximo para las segundas, esto es, las que podrían reconocer las entidades financieras a sus ahorradores no se lograría lo buscado por el actor, ya que su argumento apunta a que la Junta Directiva del Banco de la República, debería fijar un tope mínimo, para lo cual no cuenta con facultades.” Resalta que la Ley 31 de 1992 sólo le permite al Banco de la República fijar techos máximos a las tasas de interés, pero no asegurar rendimientos mínimos en operaciones activas o pasivas.

A continuación se refiere a la Junta Directiva del Banco de la República y destaca que dentro del marco de los artículos 371 y 272 de la Constitución Política, dicha entidad ejecuta sus funciones dentro de un alto grado de autonomía que le asegura “un amplio margen de libertad e independencia en el ejercicio de sus competencias, sin injerencias externas de las ramas del poder público o de otros órganos del Estado, salvo las que son admisibles para asegurar la coordinación de funciones dentro de la concepción del Estado Unitario”. Para apoyar sus razones transcribe apartes de la Sentencia C-208 de 2000 y de la exposición de motivos de la Ley 31 de 1992.

Señala que el modelo económico de la Constitución de 1991 está basado en la economía de mercado, caracterizada porque los precios son fijados por las fuerzas de la oferta y la demanda y “en tal virtud debe tenerse en cuenta que la tasa de interés es un precio macroeconómico esencial, que por su nivel debe reflejar las condiciones de un mercado más libre y no la opinión de una autoridad económica determinada.”

Indica que la facultad de los establecimientos de crédito de ofrecer autónomamente las tasas de interés a sus usuarios -sin la intervención de una autoridad que las imponga- no vulnera ningún mandato superior y, por el contrario, es aplicación de los principios de autonomía de

la voluntad y libertad de empresa previstos en la Constitución Política, “teniendo en cuenta que los usuarios son libres de escoger la opción que más se ajuste a sus necesidades, sin que exista ninguna imposición por parte del Estado, o de las entidades bancarias de acceder a determinado establecimiento o entidad bancaria, máxime, teniendo en cuenta que el valor de los intereses depende de factores externos que no son imputables al Estado ni a las entidades que ofrecen captación de dineros del público.”

Hace énfasis en que las tasas de interés no obedecen a decisiones unilaterales y arbitrarias de las entidades financieras, sino que guardan relación directa con factores externos como la política macroeconómica, el comportamiento de la economía, la inflación, el estado de la cartera vencida, el manejo de riesgos, etc. Que, en esa medida, la teoría del actor sobre la existencia de un control permanente de las tasas de interés se aparta de la Constitución, en cuanto a la autonomía del Banco de la República y la libertad de mercado que inspira el régimen económico previsto en ella.

Cita la sentencia T-338 de 1993 y con base en ella se refiere a la autonomía de la voluntad privada como principio rector de las relaciones contractuales entre particulares, sin perjuicio de los límites que se derivan del interés general, el orden público y la función social de la empresa. Señala que de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución Política, el Estado puede intervenir en la economía, sin que dicha facultad llegue a ser absoluta, pues en todo caso debe respetar la autonomía de la voluntad y la libertad de la persona de obligarse a través de las diversas opciones de contratación que le ofrece el sistema jurídico. Que, además, el Estado cuenta con diversos instrumentos para proteger a los usuarios contra abusos de las entidades financieras, tal como sucede con las limitaciones de los artículos 884 del Código de Comercio, 72 de la Ley 45 de 1990 y 235 del Código Penal.

Reafirma que existen múltiples opciones de crédito ofrecidas por más de 40 entidades financieras, lo que demuestra que los precios son fijados por la oferta y la demanda y que el cliente puede escoger libremente sin estar obligado a contratar con una entidad en particular.

Considera que no puede establecerse una relación de desequilibrio entre los contratos de depósito y de mutuo, pues se trata de dos especies jurídicas diferentes, que cuentan con sus propios derechos y obligaciones, de manera que “el artículo demandado, lejos de vulnerar los derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad, como equivocadamente lo afirma el demandante, son una clara expresión del principio de autonomía de la voluntad...”

Afirma que carece de sentido la acusación del actor respecto a que existe un enriquecimiento sin causa a favor de las entidades financieras, derivado de que le prestan dinero al usuario a

muy altos costos y, por el contrario, pagan rendimientos muy bajos por los ahorros depositados. Indica que el ahorrador no siempre es tomador de un crédito, precisamente porque la labor de intermediación se basa en trasladar recursos de las unidades superavitarias (ahorradores) a las deficitarias (usuarios de crédito).

Indica que actualmente las cuentas bancarias no se limitan a generar rendimientos, sino que se han transformado en fuentes de pago de obligaciones, lo cual constituye un servicio comercial que bien puede ser remunerado, sin que ello sea inconstitucional.

Señala que las tasas de interés están bajas en este momento por razones de la economía (excesiva liquidez) y que obligar a las entidades financieras a pagar un rendimiento mínimo se reflejaría necesariamente en el aumento de las tasas activas “ya que, en sana lógica, si el costo de la captación es alto, este se refleja en lo que cobran las entidades a los usuarios de crédito.”

Concluye que “las pretensiones de la presente acción de inconstitucionalidad no están llamadas a prosperar, teniendo en cuenta que de una parte, la demanda es sustantivamente inepta por carecer de algunos de los requisitos formales y de otra parte, no se encuentra demostrada la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso esgrimidos por el actor.”

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia concurre al proceso a través del académico Juan Rafael Bravo Arteaga, quien luego de transcribir la norma demandada y el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, señala que “en el caso que se estudia la demanda presentada por el ciudadano HERNAN L. MORALES PARADA, no señala cuáles son las disposiciones de la Constitución que considera violadas ni tampoco concreta las razones de su pretensión”. Por lo anterior, estima que la demanda es inepta y que la Corte debe declararse inhibida para fallar de fondo.

5. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia interviene dentro del proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

Señala que frente a la acusación del actor por violación del derecho a la igualdad, es necesario tener en cuenta que no se pueden equiparar contratos totalmente diferentes: el depósito (cuentas de ahorro, cuentas corrientes, etc.) y el mutuo. Que aún en el caso en que la persona sea ahorradora de una entidad financiera y tenga un crédito con ella, “no se entiende cómo se vulnera el derecho a la igualdad cuando se está en contratos cuyo objeto y condiciones no se asemejan”, por lo que “los argumentos que esgrime el actor para solicitar la inconstitucionalidad por transgredir el derecho a la igualdad carecen de sustento jurídico.” Que así, los dos contratos son diferentes en los riesgos, plazos, costos administrativos, etc., todo lo cual amerita un tratamiento distinto, incluso en lo que toca con las tasas de interés.

Transcribe el artículo 29 de la Constitución Política e indica que no se entienden los argumentos del demandante respecto de la violación del debido proceso, menos aún cuando son varias las opciones de ahorro que el público puede escoger. Dice que “en efecto las tasas de interés tanto de colocación como de captación, no son iguales en todos los bancos, esto en razón a que el mercado ofrece diversas alternativas” y que, en todo caso, no pueden equipararse las tasas de colocación y de captación.

Considera que la potestad del Banco de la República para intervenir las tasas de interés es facultativa y que el hecho de que hasta el momento no haya ejercido dicha atribución no viola el debido proceso.

Indica que el margen de intermediación “permite medir cuánto le cuesta a una economía acopiar los recursos financieros, administrar el riesgo y convertirlo en recursos disponibles para la financiación del consumo y la inversión” y que “puede concebirse como un fondo de recursos que tiene como propósito cubrir los costos no financieros de la intermediación, cubrir las pérdidas derivadas del riesgo crediticio (prima de riesgo) y arrojar un margen de ganancia para los accionistas.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Aclara que los establecimientos de crédito no utilizan una única tasa de interés para todos los préstamos ni para todos los depósitos, sino que trabajan con múltiples activos y pasivos. Indica que tales entidades “captan recursos a plazos relativamente cortos, mientras que invierten en carteras de crédito con maduraciones a mediano y largo plazo; en la práctica, lo anterior implica que las tasas de captación se renuevan con mayor rapidez que las de colocación, lo cual hace prácticamente imposible una comparación estable en el tiempo.” Que ello explica el margen de intermediación e impide comparar las tasas de captación y colocación que se aplican por parte de los establecimientos de crédito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación allegó concepto escrito No. 4152 del 8 de agosto de 2006, en el que solicita proferir un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Inicialmente transcribe el Artículo 128 del Decreto 663 de 1993 y señala que el actor plantea dos problemas: (i) la vulneración del debido proceso porque la autoridad competente para fijar las tasas de interés es el Banco de la República y no puede dejarse dicha atribución a la libre voluntad de los establecimientos de crédito; (ii) el desconocimiento del derecho a la igualdad porque la norma acusada beneficia a los establecimientos de crédito en perjuicio de los clientes, pues aquéllos se enriquecen sin justa causa al cobrar altos intereses por los créditos que conceden y reconocer bajas tasas remuneratorias a los ahorradores.

Considera que si bien la acción pública de constitucionalidad debe tener un carácter flexible, ello no libera al ciudadano de observar unos requisitos materiales mínimos al presentar su demanda, “con la claridad y precisión suficientes que permitan resolver un problema constitucional”. Señala que conforme al artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha destacado que el concepto de la violación debe reunir requisitos de especificidad, suficiencia y claridad que no se dan en el caso concreto.

Dice que el demandante plantea la inconstitucionalidad de la norma acusada desde la perspectiva del debido proceso -por la posibilidad de los Bancos de fijar las tasas de interés en sus operaciones pasivas-, pero que ello no guarda relación alguna con el artículo 29 de la Constitución, pues el debido proceso se refiere a las garantías sustanciales y procedimentales de las actuaciones administrativas y judiciales, de manera que “no es posible identificar un parámetro constitucional que permita confrontar la expresión acusada con el contenido normativo del artículo 29 de la Constitución.”

Respecto del cargo fundado en la violación del derecho a la igualdad, señala que del texto acusado no se desprenden los efectos atribuidos por el actor, ya que la argumentación presentada en la demanda “se fundamenta en conjeturas del demandante y, por lo tanto, el cargo no reúne el requisito de certeza.” Indica que el demandante acusa la desigualdad derivada de las altas tasas de interés que cobran los bancos en los créditos que otorgan a sus clientes, pero que la norma demandada no regula esas operaciones. Que, en todo caso, la expresión demandada no limita la libertad del usuario para escoger la entidad financiera con la que desea contratar e incluso para negociar con ella la respectiva tasa de interés.

Considera que es contradictoria la alusión que el actor hace a los artículo 372 de la Constitución Política y 16 de la Ley 31 de 1992 para que el Banco de la República ejerza su facultad de fijar tasas máximas de interés es contradictoria, pues lo que realmente se persigue es que exista una tasa mínima de interés remuneratorio para los recursos depositados en los establecimientos de crédito, “hipótesis que no cobija el artículo 16 mencionado.”

Por lo anterior, “ a juicio del Ministerio Público no se puede adelantar un estudio de fondo sobre la conformidad o no de la expresión acusada del artículo 128 del Decreto 633 de 1993. Así las cosas, se solicitará a la Corte Constitucional inhibirse de dictar un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con estos aspectos.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, comoquiera que la disposición acusada hace parte de un decreto con fuerza de ley.

2. La materia sujeta a examen

El demandante solicita declarar la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993, porque a su juicio desconoce el derecho a la igualdad (art.13 C.P.) y el debido proceso (art.29 C.P.).

Con relación al derecho a la igualdad se identifican dos acusaciones básicas: (i) Mientras existen límites a las tasas de interés que cobran los establecimientos de crédito, no las hay para los intereses pagados a los ahorradores, lo que denota una desigualdad entre las operaciones activas y pasivas que realizan las entidades financieras, que se concreta en márgenes de intermediación desproporcionados e injustos; (ii) En la medida que quien ahorra

también solicita crédito y que existe una diferencia considerable entre las tasas de interés que los establecimientos de crédito pagan a los ahorradores y las que cobran a los deudores de créditos, se rompe el equilibrio contractual entre las partes y, por esa vía, las entidades financieras tienen una desventaja desmedida sobre sus usuarios (que llega al enriquecimiento sin causa), pues imponen los contratos y cobran injustificadamente y sin sustento una serie de tarifas y servicios que deberían ofrecer sin ninguna contraprestación.

Respecto del debido proceso, el actor indica que darle libertad a las entidades financieras para fijar las tasas de interés, el margen de intermediación y las tarifas de los servicios que prestan, constituye un procedimiento carente de imparcialidad y universalidad que vulnera el derecho al debido proceso de los usuarios y desconoce las competencias que tiene el Banco de la República en materia de fijación de tasas de interés.

Por su parte, el Ministerio Público solicita a la Corte que se declare inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo, en la medida que, a su juicio, no existen cargos precisos, ciertos y suficientes y que la demanda se basa en afirmaciones y conjeturas que no se derivan de la norma demandada, cuyo contenido normativo es distinto al que le atribuye el actor. Indica que la norma acusada no regula ningún procedimiento, lo que hace inaplicable el artículo 29 de la Constitución Política y que, además, no hay parámetros de comparación para el juicio de igualdad planteado por el actor, pues las operaciones activas y pasivas de los establecimientos de crédito son totalmente distintas. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Academia Colombiana de Jurisprudencia hacen la misma solicitud, en la medida que también consideran que la demanda es inepta por falta de precisión y claridad en los cargos presentados por el demandante.

El Banco de la República, la Superintendencia Financiera, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último de manera subsidiaria a la petición de inhibición, consideran que la norma se ajusta a la Constitución y que la interpretación hecha por el actor desconoce la estructura constitucional en materia de libertad de empresa, libre competencia, autonomía de la voluntad e intervención del Estado en la economía. Que si bien el Estado debe intervenir por mandato de la ley en la actividad financiera, bursátil y aseguradora -por tratarse de una actividad de interés público-, ello no puede ir hasta el punto de fijar una tasa mínima de interés remuneratorio y eliminar la libre competencia. Indican que el juicio de igualdad está indebidamente planteado, pues no se pueden equiparar las operaciones activas y pasivas de las entidades financieras y que el usuario del sistema financiero tiene la posibilidad de escoger entre múltiples alternativas de inversión y ahorro ofrecidas por diversidad de establecimiento de crédito, de manera que no está obligado a contratar con ninguna de ellas, con lo cual se respeta su autonomía y libertad. El Banco de la República señala además, que la norma demandada no vulnera su autonomía constitucional, que su facultad de intervención en las tasas de interés goza de cierto margen de amplitud y discrecionalidad y que sólo podría fijar límites máximos a las tasas de interés y no límites mínimos como plantea el demandante.

Conforme a lo anterior, a la Corte le corresponde decidir en primer lugar la solicitud de inhibición planteada por el Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Academia Colombiana de Jurisprudencia, por ausencia de cargos claros, precisos y pertinentes que, a juicio de tales entidades, impiden hacer un estudio de fondo de la constitucionalidad de la norma demandada. En caso de que tal solicitud sea decidida negativamente, a la Sala le correspondería entrar a resolver los cargos de inconstitucionalidad presentados por el actor contra la norma demandada, a partir de los derechos a la igualdad y al debido proceso.

3. La petición de inhibición.

Tal como se expuso, algunos de los intervinientes y el Ministerio Público solicitan de la Corte un fallo inhibitorio, pues consideran que la demanda es inepta por falta de precisión y claridad en los cargos presentados por el demandante, además de que el contenido normativo de la disposición acusada es distinto al que le atribuye el actor.

Para atender esta solicitud la Corte se referirá en primer lugar a su reiterada jurisprudencia sobre los requisitos que deben cumplir las demandas de constitucionalidad y las razones que en algunos casos impiden hacer un estudio de fondo de la norma acusada e imponen la necesidad de proferir un fallo inhibitorio por ausencia de cargos claros, precisos, ciertos, específicos y suficientes.

Señala el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 que en las acciones de inconstitucionalidad la demanda debe presentarse por escrito y que éste debe contener:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

i. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados (numeral 3);

i. Cuando sea el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado (numeral 4); y

i. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda (numeral 5).

De acuerdo con estos requisitos y lo previsto en el artículo 241 de la Constitución Política, la Corte ha establecido como principio general que la jurisdicción constitucional tiene carácter rogado, de manera que no le corresponde revisar oficiosamente todas las leyes que puedan referirse al tema general planteado por el actor, sino examinar las normas efectivamente demandadas, para lo cual es indispensable que se presenten cargos que permitan su examen constitucional.

En ese sentido, la Corte ha indicado que hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo cuando el demandante ha formulado un cargo de inconstitucionalidad basado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, es decir, que la acusación presentada por el actor es: (i) lo suficientemente comprensible y de fácil entendimiento (razones claras), (ii) recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor (razones ciertas), (iii) define o muestra en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política (razones específicas), (iv) utiliza argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia (razones pertinentes), y (v) contiene todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- que son imprescindibles para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de manera que despierte por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado (razones suficientes).²

En esta misma línea doctrinal, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la demanda debe plantear una controversia constitucional a partir de la norma acusada y no de interpretaciones que no se derivan de su texto.³ Así, la Corte ha señalado que “resultan inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente doctrinarias o que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos, sin que se tenga algún reproche de naturaleza constitucional, ni un ataque concreto contra la disposición acusada, pues solo se fundamenta en apreciaciones globales y abstractas producto de la forma de ver las cosas y según la personal convicción del actor.”⁴

Por tanto, debe existir una relación entre el contenido material de la norma acusada y los cargos en que se sustenta la respectiva acción, la cual desaparece en los casos en que, por ejemplo, la norma cuya constitucionalidad se discute no tiene el contenido que el demandante le atribuye o cuando los cargos están referidos a disposiciones legales no demandadas.⁵

La Corte ha señalado que cuando se plantea un juicio de igualdad, éste se realiza en dos etapas distintas: (i) inicialmente se verifica si la norma demandada establece un trato

distinto para personas ubicadas en la misma situación de hecho; (ii) posteriormente, si tal desigualdad está comprobada, se pasa a revisar si ella tiene un fin legítimo, si es razonable y si respeta el principio de proporcionalidad. En este sentido, la Corte ha señalado:

“El derecho a la igualdad frente a la ley, impone al legislador otorgar el mismo tratamiento a todas las personas que están en el mismo supuesto de hecho que él pretende regular. Por lo tanto, para establecer si una disposición legal concreta es discriminatoria, el primer presupuesto lógico que el juez constitucional debe verificar es que tal disposición realmente otorgue un trato diferente a personas colocadas en la misma situación de hecho. Si ello efectivamente ocurre, entonces debe examinar si ese tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente importante que lo justifique, comprobado lo cual debe establecerse si la limitación al derecho a la igualdad era adecuada para alcanzar tal finalidad. Además, para que dicha restricción sea conforme con la Constitución, se requiere que sea ponderada o proporcional *stricto sensu*.”⁶

Por ello, cuando se trata de un cargo por violación del derecho a la igualdad, lo primero que debe estar acreditado es que la norma acusada realmente establece un trato diferente para personas que se encuentran en la misma situación de hecho. Al respecto la Corte señaló en la Sentencia C-179 de 2005: “Lo anterior hace que no se cumpla con el primer presupuesto lógico que permite entrar en el examen de una disposición legal acusada de desconocer el derecho a la igualdad. Recuérdese que “el derecho a la igualdad frente a la ley, impone al legislador otorgar el mismo tratamiento a todas las personas que están en el mismo supuesto de hecho que él pretende regular.” Por lo cual, “para establecer si una disposición legal concreta es discriminatoria, el primer presupuesto lógico que el juez constitucional debe verificar es que tal disposición realmente otorgue un trato diferente a personas colocadas en la misma situación de hecho.”⁷

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Debe tenerse en cuenta que el de igualdad es un derecho relacional y, por ende, si los elementos de comparación no se desprenden directamente de la norma acusada, sino que surgen por su cotejo con otras disposiciones distintas, el accionante tiene la obligación de referirse a éstas con claridad y precisar la existencia del trato diferencial y su inconstitucionalidad. Así, en la Sentencia C-1031 de 20029 la Corte reiteró que para presentar un cargo de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad, no basta afirmar que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado para ciertas personas y que por ello son contrarias al artículo 13 de la Constitución, sino que se “debe

expresar, además, las razones por las cuales considera que tal diferencia de trato resulta discriminatoria”, por lo que a la Corte no le corresponde entrar a establecer oficiosamente “los extremos de la comparación, a formular las posibles hipótesis de inconstitucionalidad y a pronunciarse de fondo sobre el particular.” 10 Igualmente, en la Sentencia C-1052 de 2004, al revisar los cargos contra una norma que definía las actividades de alto riesgo para efectos del régimen de seguridad social y que a juicio del actor perjudicaba a cierto grupo de personas, la Corte recordó que el demandante debe precisar los diversos elementos de comparación de los cuales se deriva el eventual trato discriminatorio, pues “no le corresponde a la Corte desarrollar la labor de acopio de los elementos de los regímenes jurídicos que se aplican a cada grupo ni de los datos acerca de su actividad laboral que sean relevantes para la comparación. Estos materiales deben ser aportados por el actor en su demanda, junto con la respectiva valoración de los mismos.”¹¹

Por tanto, sin estos casos, el actor no cumple con una carga argumentativa suficiente respecto de la existencia del trato discriminatorio y de los referentes objetivos que permiten llegar a dicha conclusión, la Corte no podrá hacer un pronunciamiento de fondo, ante la inexistencia de extremos normativos suficientes para adelantar el juicio de igualdad.

En conclusión, frente a demandas que adolecen de ineptitud sustantiva por ausencia de cargos adecuados, la solución indicada dentro del marco del artículo 241 de la Constitución Política y del Decreto 2067 de 1991, es la decisión inhibitoria, pues no se podría entrar a dictar una sentencia de fondo “construyendo los cargos, o integrando a la demanda apartes normativos no demandados” pues ello “equivaldría asumir la doble condición de juez y parte, y por lo tanto, implicaría un desbordamiento de las competencias constitucionales atribuidas a la Corte Constitucional.”¹²

Con base en lo anterior, la Sala pasa a resolver la solicitud de inhibición frente a los dos cargos planteados por el demandante:

a) Respecto de la acusación presentada con base en el artículo 29 de la Constitución Política por violación del debido proceso.

La Corte observa que además de que el cargo es difuso, la norma acusada no tiene el contenido normativo que el actor le atribuye y ello hace imposible tomar una decisión de fondo o interpretar la demanda para evitar una sentencia inhibitoria.

En efecto, el accionante señala que dejar en libertad a las entidades financieras para fijar las

tasas de interés, el margen de intermediación y las tarifas de los servicios constituye un procedimiento carente de imparcialidad y universalidad y que por ello se vulnera el derecho al debido proceso de los usuarios. Como lo advierte la vista fiscal, el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993 no regula ningún procedimiento o actuación por parte de las entidades financieras, menos aún de naturaleza administrativa o judicial, de forma que resulta improcedente su confrontación con el artículo 29 de la Constitución, pues carecería de sentido estudiar su contenido normativo (posibilidad de pactar libremente las tasas de interés), frente a las garantías mínimas que la jurisprudencia ha reconocido en materia del debido proceso.¹³

Si bien la Corte se ha referido a la aplicación del debido proceso a ciertas actuaciones que se desarrollan en el ámbito de las relaciones jurídicas entre particulares, especialmente cuando implican la imposición de sanciones o de medidas disciplinarias¹⁴, en el caso de la norma demandada no existe tal posibilidad, pues, claramente, no se está en el contexto y espacio de un proceso, sino de un negocio jurídico entre particulares que el cliente puede aceptar o no según su autonomía contractual.¹⁵

En esa medida, al no existir un “proceso” cuyo contenido pueda confrontarse con el artículo 29 de la Constitución Política, se impone frente a ese cargo la declaratoria de inhibición, tal como lo solicitan el Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cabe señalar finalmente que la alusión del demandante a la Sentencia C-208 de 2000¹⁶, respecto de las facultades constitucionales y legales del Banco de la República para intervenir con autonomía las tasas de interés, no permite cambiar la decisión de inhibición, ya que el actor discute la inexistencia de tasas mínimas de interés remuneratorio para los ahorradores y la intervención invocada a partir de la Ley 31 de 1992 y de la referida sentencia, hace referencia a la posibilidad del Banco de la República de establecer límites máximos para dichas operaciones. Por tanto, aún si se entendiera que el cargo del actor por violación del debido proceso se origina en un problema de falta de competencia del legislador, la conclusión sigue siendo la misma, en cuanto que la norma acusada no prevé los efectos que el actor pretende atribuirle, en cuanto a que no se observa limitación de las facultades constitucionales y legales del Banco de la República.

En consecuencia, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo con relación a este cargo.

b.) Respecto del cargo presentado por violación del derecho a la igualdad (art.13 C.P.)

El actor invoca el artículo 13 de la Constitución Política y a partir del mismo cuestiona la diferencia de tratamiento legal existente entre las tasas de interés activas y pasivas, así como de los deudores y acreedores de las entidades financieras, con énfasis en la inconstitucionalidad que se deriva de la inexistencia de controles al margen de intermediación financiera y al cobro de tarifas por la prestación de los servicios bancarios.

El demandante señala que: (i) Mientras existen límites a las tasas de interés que cobran los establecimientos de crédito, no las hay para los intereses pagados a los ahorradores, lo que denota una desigualdad entre las operaciones activas y pasivas que realizan las entidades financieras y se concreta en márgenes de intermediación desproporcionados e injustos; (ii) En la medida que no existen restricciones a los márgenes de intermediación y que existe una diferencia considerable entre las tasas de interés que los establecimientos de crédito pagan a los ahorradores y las que cobran a los deudores de créditos, se rompe el equilibrio contractual entre las partes y, por esa vía, las entidades financieras tienen una ventaja desmedida sobre sus usuarios (que llega al enriquecimiento sin causa), pues imponen los contratos y cobran injustificadamente y sin sustento una serie de tarifas y servicios que deberían ofrecer sin ninguna contraprestación.

Por su parte, diversos intervinientes indican que el juicio de igualdad está indebidamente planteado, pues no se pueden equiparar las operaciones activas y pasivas de las entidades financieras, ni las condiciones del ahorrador y del deudor, ya que se trata de situaciones distintas.

Para resolver el asunto, es necesario volver en primer lugar sobre la norma acusada, cuyo texto es el siguiente (lo subrayado corresponde a la parte demandada):

Artículo 128. TASAS DE INTERÉS EN OPERACIONES PASIVAS.

1. Tasas de interés de los depósitos de ahorro, comunes y a término. De acuerdo con los artículos 1° y 3° del Decreto 2994 de 1990, las tasas de interés que ofrezcan reconocer los bancos comerciales por la captación de recursos mediante depósitos de ahorro, comunes y a término, así como su forma de liquidación, serán fijadas libremente por la entidad depositaria e informadas al público, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Superintendencia Bancaria.

2. Variación de la tasa fijada. Las tasas de interés que se fijen conforme al numeral anterior, no podrán ser variadas durante el período de liquidación del respectivo depósito.

3. Tasas de interés de los certificados de depósito de ahorro a término. De acuerdo con el artículo 2° del Decreto 2994 de 1990 las secciones de ahorro de los bancos comerciales podrán convenir libremente con los depositantes las tasas de interés, en las captaciones de ahorro que efectúen a través de certificados de depósito de ahorro a término.”

Como se observa, el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993 se refiere a cierto tipo de establecimientos de crédito (bancos comerciales) y, específicamente, a las tasas de captación de algunas de sus operaciones pasivas. Por tanto, no regula lo relacionado con las tasas de interés de las operaciones activas (créditos), ni las tarifas de los servicios financieros, ni tampoco el margen de intermediación financiera.

De esta manera, su ámbito de aplicación está limitado a algunas operaciones pasivas de los “establecimientos bancarios”, que apenas constituyen una de las varias clases de entidades financieras dentro del género “establecimientos de crédito” y que identifica el conjunto de instituciones “cuya función principal consista en captar moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito.”¹⁷ Esta conclusión viene a ser ratificada por la ubicación de la norma dentro del Decreto 663 de 1993 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues se encuentra en el Capítulo II de la Parte Cuarta del mismo, referente a “Disposiciones especiales relativas a las operaciones de los establecimientos bancarios.”

En esta medida, se observa con claridad que la norma acusada no constituye una disposición general que regule en su conjunto todas las actividades de intermediación financiera (apenas ciertas operaciones pasivas) ni que se ocupe de todas las entidades dedicadas a captar y colocar recursos (solamente de los establecimientos bancarios). Tampoco cubre el margen de intermediación o las tarifas generales de los servicios financieros, aspectos sobre los cuales el actor apoya sus acusaciones de desigualdad.

En cuanto a su contenido material, el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993 establece que los “bancos comerciales” tienen libertad para fijar y ofrecer libremente las tasas de interés que están dispuestas a pagar por la captación de recursos mediante

depósitos de ahorro, comunes y a término, lo que, en el contexto del Decreto 2994 de 1900 al que se hace referencia en la norma acusada, significaba en su momento que dichas tasas de interés dejaban de estar sometidas a límites máximos fijados por el Estado (art. 1)¹⁸, lo cual se debe entender, hoy en día, sin perjuicio de las facultades que la Constitución Política de 1991 le entregó al Banco de la República en materia de límites a las tasas de interés (Sentencia C-208 de 2000).¹⁹

Visto lo anterior, la Corte también encuentra que la norma acusada se limita a permitir que los establecimientos bancarios pacten libremente con sus clientes las tasas de interés de determinadas operaciones pasivas, de manera que por sí misma no establece una situación de desigualdad, ni genera per sé una relación de desequilibrio entre el cliente y la entidad financiera o un trato diferencial para las operaciones de ahorro y las de crédito.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Se suma a lo anterior, que la comparación hecha por el demandante entre las expresiones acusadas y los artículos 121 del Decreto 663 de 1993²⁰ y 884 del Código de Comercio, no es útil ni suficiente para hacer un juicio de igualdad, pues como acertadamente señala el Ministerio Público, se trata de normas que se aplican en espacios y para operaciones totalmente distintas, además de que en las últimas se fijan límites máximos de interés para los créditos, mientras que el actor persigue que se establezca, de manera permanente, un rendimiento mínimo para los ahorros depositados en las entidades financieras.²¹

En conclusión, al no haberse integrado por el actor los extremos necesarios para hacer el juicio de igualdad, la Corte encuentra que frente a este cargo también se impone una decisión inhibitoria.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para decidir la demanda presentada contra la expresión “las tasas de interés que ofrezcan reconocer los bancos comerciales por la captación de recursos mediante depósitos de ahorro, comunes y a término, así como su forma de liquidación, serán fijadas libremente por la entidad depositaria, contenida en el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-991 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Referencia: D- 6370

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 663 de 1993, "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración".

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito presentar Salvamento de Voto frente a la presente sentencia, en razón a que considero que en la demanda presentada por el actor, que da lugar al presente proceso de constitucionalidad, existían los argumentos necesarios para efectuar un estudio de fondo. En consecuencia, a mi juicio, la demanda reunía los requisitos señalados por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que rige los procesos de constitucionalidad.

Por consiguiente, en mi concepto, la Corte Constitucional en esta ocasión otorgó primacía a las formalidades por encima del derecho constitucional que le asiste al ciudadano de interponer acciones públicas como la de constitucionalidad. Por ende, la Corte debió interpretar la demanda en el sentido que pretendía el demandante (principio pro actione) antes que inhibirse y no tomar decisión alguna.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En este sentido, discrepo de la presente decisión, por cuanto en mi criterio, la demanda sub examine presenta un cargo jurídico de inconstitucionalidad, y por tanto, esta Corporación ha debido realizar un estudio abstracto de constitucionalidad y entrar e emitir un fallo de fondo sobre la disposición demandada.

Por las razones expuestas disiento de la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 "3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la Ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el correspondiente reajuste computará como interés.

En cualquier sistema de interés compuesto o de capitalización de intereses se aplicarán los límites previstos en el mencionado artículo. Sin embargo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se trate de títulos emitidos en serie o en masa, cuyo rendimiento esté vinculado a las utilidades del emisor.

Parágrafo. - Toda tasa de interés legal o convencional en la cual no se indique una periodicidad de pago determinada se entenderá expresada en términos de interés efectivo anual.”

2 Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Sentencia C-129 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencia C-555 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández (salvamento de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto).

5 Sentencia C-1552 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En este sentido, la Corte dijo en la Sentencia C-1052 de 2001 que las razones de inconstitucionalidad debían ser ciertas, esto es, “que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁵” y no simplemente sobre “una deducida por el actor, o implícita e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.” (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

6 Sentencia C-1047 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 M.P. Jaime Araújo Rentería, salvamentos de voto de los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto y Rodrigo Escobar Gil y aclaración de voto del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra.

9 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10 (Ibídem)

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Sentencia C-229 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Así, por ejemplo, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre una demanda dirigida contra los artículos 56, 65 y 66 de la Ley 472 de 1998, referentes a la conformación del grupo en las acciones colectivas, en la medida que la acusación se originaba en “una hipótesis que no se desprende de las normas acusadas ni de la Ley en que ellas se contienen y que en ningún caso las mismas podrían interpretarse en el sentido que él señala”, por lo que “es claro que la demanda fue formulada contra normas inexistentes, lo que lleva a la Corte a inhibirse por ineptitud sustancial de la demanda y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.” (Sentencia C-898 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Gálvis). Igualmente, al conocer la demanda presentada contra los artículos 54 de la Ley 44 de 1993 y 160 y 162 de la Ley 23 de 1982 sobre derechos de autor, la Corte encontró que los cargos se basaban en una interpretación que no se derivaba de las disposiciones acusadas y, por ello, concluyó que “las hipótesis de interpretación presentadas por el demandante no sólo no se derivan ni se deducen en forma alguna de lo previsto en las disposiciones acusadas sino que están orientadas, más bien, a solucionar un eventual caso de aplicación indebida, defectuosa o arbitraria de los preceptos

analizados.” (Sentencia C-1197 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto)

13 Derecho de acceso a la administración de justicia ante el juez natural de la cusa; derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra. (Sentencia C-154 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Gálvis).

14 Sentencias T-543 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández y T-433 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

15 En la Sentencia T- 497 de 2000 la Corte señaló lo siguiente frente a una demanda basada en la violación del debido proceso, pero cuyos hechos no guardaban relación con esa garantía constitucional: “Así las cosas, reconoce ésta Corporación, que no puede predicarse de forma alguna una violación al debido proceso del actor como lo estima el Tribunal, teniendo en cuenta que en este caso no existe un proceso sancionatorio en su contra que lo prive del acceso a derecho alguno, ni un claro procedimiento estipulado que se haya pretermitido para el acceso al cargo de Director Ejecutivo, diferente claro está a la elección que debe realizar el Comité Departamental. En ese orden de ideas, ¿ si no existen esos procesos o pasos puntuales para su pretensión, cómo pueden considerarse controvertido o lesionado ese derecho, en favor del actor? Adicionalmente, tal y como lo ha reconocido la Federación, el acto de selección del Comité, no es un acto del que devenga automáticamente el nombramiento del demandante, - menos aun cuando hay controversia frente a tal nominación -, en la medida en que se requiere entre empleador y trabajador, un acuerdo de voluntades sobre las obligaciones y derechos, y cabe siempre la posibilidad de que tal acuerdo no se concrete a pesar del proceso de selección. (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

16 “Indicarle al banco cuando, como y bajo que circunstancias debe señalar las tasas máximas de interés a que alude la norma, implica determinar de antemano y hacer predecible las decisiones en materia de la fijación de dichas tasas, cuando realmente, con fundamento en su autonomía es a la Junta Directiva a quien le compete, como parte del manejo de la política crediticia, dentro de cierta discrecionalidad y según lo demanden los intereses públicos y sociales, la determinación de dichas tasas.” (M.P. Antonio Barrera Carbonell, salvamentos de voto de los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa, Eduardo Cifuentes Muñoz y Álvaro Tafur Gálvis.)

17 Artículo 2 del Decreto 663 de 1993). La actividad general de intermediación financiera está a cargo de los “establecimientos de crédito”, género al cual pertenecen también, además de los bancos comerciales, las corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, corporaciones de ahorro y vivienda y cooperativas financieras.(Art. 2 del Decreto 663 de 1993, modificado y adicionado por las leyes Ley 454 de 1998 y 510 de 1999).

18 “Artículo 1º. A partir del 1º de enero de 1991, suprimense los límites máximos en las tasas de interés de las operaciones pasivas que se señalan a continuación: a) captación de recursos por medio de depósitos de ahorro comunes y a término por parte de las secciones de ahorro de los bancos comerciales, las cajas de ahorro y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero; b) Captación de recursos a través de Certificados de Depósito de Ahorro a Término por parte de las secciones de ahorro de los bancos comerciales y las cajas de ahorro. Artículo 2º. Las secciones de ahorro de los bancos comerciales y las cajas de ahorro podrán convenir libremente con los depositantes las tasas de interés en las castraciones de ahorro que efectúen a través de Certificados de Depósito de Ahorro a Término. Artículo 3º. Las tasas de interés que ofrezcan reconocer los bancos comerciales, las cajas de ahorro y los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, por concepto de los depósitos de que trata el literal a) del artículo 1º del presente Decreto, así como su forma de liquidación, serán fijadas libremente por la entidad depositaria e informadas al público de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Superintendencia Bancaria. Parágrafo. Las tasas de interés que fijen las entidades financieras conforme a este artículo no podrán ser variadas durante el período de liquidación del respectivo depósito.”

19 M.P. Antonio Barrera Carbonell, salvamentos de voto de los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa, Eduardo Cifuentes Muñoz y Álvaro Tafur Gálvis.

20 “3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la Ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el correspondiente reajuste computará como interés.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cualquier sistema de interés compuesto o de capitalización de intereses se aplicarán los límites previstos en el mencionado artículo. Sin embargo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se trate de títulos emitidos en serie o en masa, cuyo rendimiento esté vinculado a las utilidades del emisor.

Parágrafo. - Toda tasa de interés legal o convencional en la cual no se indique una periodicidad de pago determinada se entenderá expresada en términos de interés efectivo anual.”

21 Una situación similar se analizó en la Sentencia C-237A de 2004, donde el actor pretendía equiparar la situación del acreedor y del deudor en un proceso hipotecario. Al respecto, se dijo: “En efecto, de conformidad con la decantada jurisprudencia de esta Corporación, se viola el principio de igualdad cuando (a) se ha otorgado un trato legal diferente a hipótesis

fácticas esencialmente iguales, o viceversa, y (b) tal tratamiento legal no encuentra una justificación constitucional aceptable. El primero de estos requisitos no se encuentra presente, puesto que en criterio de la Corte, el deudor y el acreedor de un proceso ejecutivo hipotecario no se encuentran en un plano de igualdad: cada uno ocupa una situación procesal específica, con atribuciones y cargas particulares que no pueden ser asimiladas entre sí." (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).