



Sentencia 500 de 2001 Corte Constitucional

SENTENCIA C-500/01

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias

LEY-Vicio de procedimiento subsanable/ACTO LEGISLATIVO-Vicio de procedimiento subsanable

LEY-Formación

El procedimiento de formación de la ley se ha de orientar precisamente a garantizar el principio democrático en el que descansa la potestad del Congreso de la República de expedir las leyes, en cuanto normas de conducta que han de ser observadas y cumplidas por la sociedad y por las autoridades.

COMISION ACCIDENTAL-No sustitución de comisiones permanentes/LEY-Requisitos

Las comisiones accidentales de conciliación o mediación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni de éstas mismas, y que toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las comisiones y por las plenarias de cada Cámara.

PROYECTO DE LEY-Modificaciones y adiciones en plenaria

PROYECTO DE LEY-Discrepancias en cámaras

COMISION ACCIDENTAL-Labor

En cuanto a la labor de las comisiones accidentales es necesario tener en cuenta como ya lo ha señalado esta Corporación, siguiendo los textos constitucionales y legales, que ella se circunscribe al estudio de las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto. Así las cosas, se ha afirmado que si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones.

COMISION ACCIDENTAL-Presupuesto principal/COMISION ACCIDENTAL-Divergencias o discrepancias

PROYECTO DE LEY-Reforma/PROYECTO DE LEY-Aprobación en cuatro debates reglamentarios

COMISION ACCIDENTAL-Texto único

COMISION ACCIDENTAL-Facultad de mediación/COMISION ACCIDENTAL-Límite material

COMISION ACCIDENTAL-Identidad en materia debatida

COMISION ACCIDENTAL-Unidad temática

COMISION ACCIDENTAL-Nexo sustancial con lo debatido

COMISION ACCIDENTAL-No sustitución de debates

PROYECTO DE LEY-Artículo no sometido a debates/LEY-Artículo no sometido a debates

UNIDAD NORMATIVA-Integración sobre conjunto del artículo

LEY-Vicios de forma

LEY-Corrección por decreto

LEY Y DECRETO-No pronunciamiento sobre identidad material

LEY-Error caligráfico o tipográfico

COMPETENCIA DESLEAL-Conocimiento sobre liquidación de perjuicios

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para declaración de vigencia de normas

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos desde promulgación de ley

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos retroactivos

Referencia: expediente D-3403

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 parcial de la Ley 640 del año 2001.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

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

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Actor: Rómulo González Trujillo.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Rómulo González Trujillo, actuando en su calidad de ciudadano, demandó el artículo 47 de la Ley 640 del año 2001 "*por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.*"

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.282, del 5 de enero del año 2001, y se subraya lo demandado:

"LEY 640 DE 2001

(enero 5)

por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO XIII

Conciliación ante el defensor del cliente

Artículo 47. Los parágrafos 1° y 3° del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedarán así:

Parágrafo 1°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero.

Parágrafo 3°. Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presente ley."

III. LA DEMANDA

En primer término, como cuestión preliminar, el actor aclara que aunque el Gobierno Nacional puede dejar de sancionar un proyecto de ley cuando lo considere contrario a la Constitución, mediante la figura constitucional de las objeciones presidenciales, en su momento el Ministro de Justicia y del Derecho y, por ende, el Gobierno, no se percató del vicio que sustenta la presente demanda y, en comunicación del 22 de diciembre de 2000 dirigida a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, señaló que el proyecto de ley (hoy Ley 640 de 2001) se encontraba ajustado a la Constitución. Sin embargo, detectado el vicio, procede a su demanda, sin perjuicio de las demás herramientas que existen para la solución del problema.

El actor estima que el aparte acusado del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 vulnera los artículos 157 y 158 de la Constitución Política, relativos a

la regla general de trámite de los proyectos de ley y al principio de la unidad de materia, respectivamente, por las razones que a continuación se sintetizan.

Para sustentar su afirmación, transcribe el texto de las normas modificadas por el artículo 47 de la Ley 640 de 2001, artículos 148 de la Ley 446 de 1998 y el 52 de la Ley 510 de 2000 que lo modificó; hace una referencia a la sentencia C-1641 de 2000 de esta Corporación, y señala que en el trámite del proyecto de ley 148/99 Senado, 304/00 Cámara se procuró mantener viva la figura del Defensor del Cliente, mediante una "proposición aditiva" que se insertó en el mismo y se convirtió en el referido artículo 47, demandado.

A su juicio, se viola el principio de unidad de materia (C.P., art. 158) porque, si bien es cierto la integridad del artículo 47 demandado establece la figura del defensor del cliente para las instituciones del sistema financiero, así como la posibilidad de que el mismo tenga la calidad de conciliador y actúe como tal, tema ligado a la conciliación como materia objeto de la Ley 640 de 2001 que lo contiene, también lo es que los apartes demandados del mismo artículo modifican los parágrafos 1º y 3º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, y de esa manera elimina del ordenamiento jurídico una facultad de la Superintendencia de Industria y Comercio relacionada con la competencia desleal, que nada tiene que ver con las normas sobre conciliación.

En efecto, sostiene que en sí mismo el texto del artículo 47 no es inconstitucional; lo que resulta contrario a la Constitución Política es que ese texto, que forma parte de la Ley 640 sobre conciliación, reemplace normas que no se refieren a ésta, como se explicó.

A lo anterior agrega que, la verdadera intención del legislador al proponer el artículo 47 en el proyecto de ley 148/99 Senado y 304/00 Cámara, "apuntaba exclusivamente a la inclusión y al otorgamiento de la calidad de conciliador a la figura del Defensor del Cliente en las instituciones del sistema financiero", atendiendo las precisiones efectuadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1641 de 2000 de la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable del párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, "y no a la eliminación de la ya mencionada facultad de la Superintendencia de Industria y Comercio."

Además, indica que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 131 del 23 de enero del 2001 "por el cual se corrigen yerros de la Ley 640 de 2001 y por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones", lo que condujo a una nueva publicación del texto de la Ley 640 de 2001 sin esos yerros, en el Diario Oficial No. 44.303, del miércoles 24 de enero de 2001. En respaldo del procedimiento en mención, cita la Sentencia C-520 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

De otra parte, sostiene que se violaron las normas constitucionales que disponen el trámite que debe darse a un proyecto de ley, "especialmente el 157", que dispone mínimo cuatro debates -dos en las comisiones constitucionales permanentes y dos en las plenarias de las Cámaras- y, excepcionalmente, tres cuando se presenta la figura de la sesión conjunta de las comisiones, que para el caso del párrafo 3º del artículo 47 demandado no se cumplieron, ya que las menciones a dicho párrafo corresponden a una proposición sustitutiva presentada en el desarrollo de la plenaria de la Cámara de Representantes, es decir, durante el cuarto y último debate, de modo que esa norma tuvo un solo debate.

Concluye el demandante "el artículo 47 de la ley 640 de 2001 solo fue discutido en la plenaria de la Cámara de representantes, faltando para su trámite, los debates en la Comisión constitucional, en la Plenaria de esta misma Cámara, y en la Comisión de la Cámara de Representantes". Con apoyo en la sentencia C-1488 de 2000, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, expresa "puede afirmarse que solo las menciones al párrafo tercero que hace el artículo 47 son las contrarias a la Constitución por no tener los cuatro debates" y no el contenido de éste, que guarda relación con el tema de la Ley 640, este es, la conciliación, así como que el trámite legislativo se cumplió para el contenido del artículo 47 mas no para su párrafo 3º.

Por lo tanto, solicita como pretensión principal la declaratoria de inexecutable "de la mención al párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 que se hace en el artículo 47 de la Ley 640 de 2001" y, en consecuencia, que el texto del artículo 47 de esta Ley sea el contenido en el Decreto 131 del 23 de enero de 2001:

"Artículo 47. El párrafo primero del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

"Párrafo 1º. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero.

Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presente ley."

En subsidio de esta petición, solicita: i.) que de encontrarse que no solo la referencia que se hace al párrafo 3º en el artículo 47 es inexecutable sino que lo es la totalidad del artículo, así lo declare, ii.) que lo haga a partir de la fecha de la expedición de la ley y, iii.) que, como consecuencia de todo lo anterior, declare que "el párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, introducido a éste por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 se encuentra plenamente vigente en su concepción original, esto es, consagrando la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de la tasación de perjuicios en los procesos que tramite respecto de conductas constitutivas de competencia desleal."

IV. PRUEBAS DECRETADAS

Para efectos del presente estudio, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991 el Magistrado sustanciador decretó, en el auto admisorio de la demanda, del 16 de febrero de 2001, un período probatorio dentro del que ordenó oficiar a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales

Permanente de ambas Cámaras, para que enviaran a la Corte, con destino al proceso de la referencia, copia auténtica de las Gacetas del Congreso donde se publicó el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 640 de 2001, las ponencias e informes de ponencia para los respectivos debates constitucionales, las actas de las sesiones de las Comisiones y de las Plenarias, donde conste el desarrollo de los debates que condujeron a la discusión del proyecto y las certificaciones pertinentes, especificando las fechas de aprobación, el quórum requerido y la votación finalmente obtenida.

De acuerdo con los informes de Secretaría General de la Corte, del 7 y 12 de marzo del presente año, y una vez revisado el expediente, se estableció que el presidente del Senado de la República no remitió la información solicitada, así como tampoco el presidente de la Cámara de Representantes la certificación del desarrollo de los debates para la discusión y aprobación de la Ley 640 con fecha, quórum requerido y votación obtenida en dichos debates adelantados en la Corporación que preside; por lo tanto, el Magistrado sustanciador requirió a los secretarios generales de ambas células legislativas, mediante auto del 16 de marzo del mismo año, para que remitieran esa información.

No obstante lo anterior, según el informe de la Secretaría General de la Corte, del 29 de marzo, y revisado el expediente, se estableció que los documentos enviados por el secretario del Senado de la República no están firmados por el funcionario correspondiente; así mismo, que el oficio, suscrito por el presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, relativo a la aprobación en primer debate al proyecto de ley, no especifica quórum requerido y votación obtenida. En consecuencia, el Magistrado sustanciador debió requerir por segunda vez, mediante auto del 4 de abril de 2001, a los secretarios generales de ambas Cámaras, para que allegaran la información requerida.

Aunque según informe de la Secretaría General, del 23 de abril de 2001, no se habían recibido las pruebas antes solicitadas al secretario general de la Cámara de Representantes, el Magistrado Ponente, mediante auto del 24 de abril del mismo año, ordenó dar cumplimiento a los numerales 3º, 4º y 5º del auto del 16 de febrero de 2001 toda vez que mediante constatación directa en las actas de las correspondientes sesiones- tal como corren publicadas en la Gaceta del Congreso- fue posible establecer la información solicitada.

V. INTERVENCIONES

1. Intervención ciudadana

1.1. El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz, interviene dentro del proceso y manifiesta que coadyuva la demanda, en los términos que a continuación se sintetizan:

Luego de hacer una referencia al objeto y contenido del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, y de la modificación que le introdujo el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, señala que la Sentencia C-1641 de 2000 de esta Corte declaró inexecutable el párrafo primero de este último artículo, en cuanto imponía a los usuarios del sistema bancario la obligación de acudir previamente al defensor del cliente, como requisito de procedibilidad para formular la reclamación correspondiente ante la Superintendencia Bancaria, y de ninguna manera suprimió la figura del defensor del cliente, simplemente eliminó dicha obligación, en el artículo 148 de la Ley 446.

Indica que posteriormente se expidió el artículo 47 de la Ley 640 del 5 de enero de 2001, en el que se hizo referencia a los párrafos 1º y 3º del nuevo artículo 148 de la Ley 446 -modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999- de modo que si esa referencia se hubiera hecho solo respecto del párrafo 1º la norma no se afectaría de inconstitucionalidad pues en ella solo se reitera que el defensor del cliente presta servicios en la solución de conflictos generados por las relaciones bancarias y se le otorga el papel de conciliador, en los términos de la ley 640.

Sin embargo, el artículo 47 resulta inconstitucional por la referencia que se hizo al párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446, ya que sustituyó y derogó una norma que nada tiene que ver con la existencia del defensor del cliente y con sus calidades conciliadoras, sino que alude al término con que cuentan los afectados con una conducta constitutiva de competencia desleal para promover el incidente de regulación de perjuicios ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Por lo tanto, estima evidente que la intención del legislador al introducir el artículo 47 no era la de suprimir las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio, antes referidas, y que por ello el Gobierno Nacional expidió un Decreto en el que precisó que la referencia hecha en el artículo 47 era únicamente al párrafo 1º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998.

Así mismo, considera que es claro que el tema de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio no guarda ninguna relación con la materia de la Ley 640, que trata modificaciones a la conciliación.

En consecuencia, afirma que la norma demandada debe declararse inconstitucional porque al expedirla se violaron los principios de unidad normativa (C.P., arts. 158 y 169), sobre los que, indica, se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia C-390 de 1996, M.P., Dr. José Gregorio Hernández Galindo, que trae en cita y es pauta para acceder a las súplicas de la demanda.

Y agrega que, por haberse incluido en el título de la Ley 640 que mediante ella se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan "otras disposiciones" no se autoriza al legislador para introducir modificaciones incoherentes con el tema de la ley y que no guardan relación con el propósito de la misma, que es el de modificar las normas relativas a la conciliación, como sucedió con la supresión de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio a que se ha venido haciendo referencia, que, además, tampoco concuerda con las demás normas de la Ley 640. -negrilla y bastardilla originales-

También sostiene que en forma subrepticia se modificó una disposición legal que no se relaciona con la materia de ley, en una forma tan sutil, que la reforma pasó desapercibida frente a quienes presentaron el proyecto, lo aprobaron y posteriormente lo sancionaron. Contrariando lo que precisamente quiso evitar el constituyente de 1991 con lo dispuesto en el artículo 158 superior y, en consecuencia, solicita se "acceda a las

pretensiones de la demandada."

1.2. El ciudadano Alfonso Miranda Londoño interviene en el proceso para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad contra los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, por violación de los artículos 157 y 158 de la Constitución Política, por las razones que a continuación se sintetizan.

En primer término, hace un recuento de las modificaciones que ha sufrido el artículo 148 de la ley 446 de 1998: i.) por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, que fue declarado exequible por la Corte constitucional mediante la sentencia C-1641 de 2000, excepto en su párrafo 1º cuya declaratoria de inexequibilidad eliminó la figura del defensor del cliente y ii.) por el artículo 47 de la Ley 640 de 2001, que derogó la facultad de la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios que se ocasionen con la realización de conductas de competencia desleal y estableció la facultad de los defensores del cliente para actuar como conciliadores.

En ese contexto, estima que el artículo 47 demandado no es inconstitucional en sí mismo, pues guarda relación con la materia de que trata la Ley que lo contiene, este es, la conciliación. Sin embargo, la inconstitucionalidad del mismo se deriva de su inclusión en reemplazo de una norma relativa a las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio, que en nada se relaciona con la conciliación.

Lo anterior, a su juicio, vulnera el principio de unidad de materia que se debe observar en cada proyecto de ley, y que en el caso bajo estudio no se respeta al hacer la referencia al párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446 en el artículo 47 de la Ley 640, de modo que esa referencia es inconstitucional, no así el contenido mismo del artículo 47, que respeta dicho principio al regular un aspecto relacionado con la materia propia de la ley que lo contiene y que, además, pretendía revivir la figura del defensor del cliente como conciliador y no modificar las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio.

De otro lado, considera que las menciones al párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446 incluidas en el artículo 47 de la Ley 640 violan el artículo 157 superior, toda vez que fueron incluidas con infracción al trámite previsto para la elaboración de las leyes, pues resultaron de una propuesta sustitutiva presentada por tres miembros de la Cámara de Representantes en el último y cuarto debate del proyecto en esa Corporación.

Así las cosas, se tiene que las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio para adelantar el incidente de liquidación de perjuicios a que se refería el párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446 es un tema que no se incluyó, ni discutió en el proyecto que dio origen a la Ley 640 y que, además, no tiene relación con el objeto de esta ley. De modo que el estudio que hubiera podido adelantar la Comisión Conciliadora respecto de esa norma no sanearía la falta de discusión y aprobación de los, mínimo, tres debates anteriores a ella porque la misma no se refería a la derogatoria de dichas facultades.

En ese orden de ideas, estima que, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C-1488 de 2000 de la Corte Constitucional, debe declararse únicamente la inexequibilidad de las menciones al párrafo 3º del artículo 148 de la ley 446 que hizo el artículo 47 de la Ley 640, y así lo solicita.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El delegado de este Ministerio interviene en el proceso de la referencia con el fin de coadyuvar las pretensiones de la demanda. Por lo tanto, manifiesta que acoge la plenitud de sus argumentos, sobre la violación del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) porque *"no corresponde con la materia de la ley 640 de 2001, cual es la conciliación, el que una de sus disposiciones -artículo 47- pretenda modificar una norma de la ley 446 de 1998 -artículo 148- que consagra el procedimiento a surtirse por parte de las Superintendencias cuando realicen actuaciones jurisdiccionales en sus campos."*

De la misma manera, los apartes acusados violan las normas constitucionales que determinan el trámite que debe darse a un proyecto de ley (C.P., art. 157), por cuanto no se dieron los cuatro debates allí establecidos, pues *"su texto fue discutido y aprobado (sic) el cuarto y último debate, faltando, entonces, en la comisión constitucional y en la Plenaria del senado y en la comisión de la Cámara de Representantes."*

Por lo tanto, solicita se declare inexequible la mención al párrafo 3º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 que se hace en el artículo 47 de la Ley 640 de 2001.

3. Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio

Esta entidad actúa dentro del proceso de la referencia, mediante un profesional especializado de su Oficina Asesora Jurídica, con el fin de manifestar sus consideraciones respecto a la naturaleza de las funciones jurisdiccionales y liquidación de perjuicios a su cargo, establecidas en la Ley 446 de 1998, sobre las que afirma que esta Corte ya se pronunció declarándolas exequibles en la sentencia C-384 de 2000, que trae en cita.

También hace referencia a la forma como ese organismo ha desempeñado las funciones en materia de competencia desleal, inicialmente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 143 y 147 de la Ley 446 de 1998, mediante la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, y en lo relativo a los perjuicios en el artículo 148 de la precitada Ley 446 y, posteriormente, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 510 que modificó a este último.

Ahora bien, sostiene que con dicha modificación, se introdujo el párrafo 3º que indica el trámite que debe seguir la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios de las conductas constitutivas de competencia desleal.

De otra parte, se refiere a la facultad jurisdiccional de esa Superintendencia, cuya competencia es la prevención respecto de los jueces de la República, de lo que resulta que el señalamiento del trámite para la liquidación de perjuicios no es más que un trámite asignado a aquella y no la designación de la facultad misma, que fue conferida a la entidad administrativa en la Ley 446, por su carácter técnico, que, según indica, quedó ampliamente explicada, tal como lo demuestra, en las citas que hace de las respectivas Gacetas del Congreso.

Por todo lo anterior, concluye que las funciones jurisdiccionales para conocer de las conductas constitutivas de competencia desleal fueron atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio por la Ley 446 de 1998 y que con ellas le fue conferida la competencia para tramitar el incidente de indemnización de perjuicios, en el parágrafo 3º del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que señaló las particularidades y el trámite que debe seguir la Superintendencia para ejercer dicha función.

Para finalizar, informa que *"el Tribunal Superior de Bogotá en providencia del 25 de abril de 2001 proferida dentro del proceso n° 1001- 02, magistrada ponente doctora María Teresa Plazas Alvarado, el pronunciarse en relación con el recurso de queja interpuesto por la sociedad Comcel S.A dentro del proceso de competencia desleal adelantado en su contra por las sociedades Telecom., Orbitel y Etb (sic), reitera el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en la sentencia C-384 de 2000 y el ejercicio excepcional de competencias jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, específicamente de las Superintendencias con fundamento en lo consagrado en el artículo 116 de la Constitución Política."*

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2539, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 9 de mayo, presenta escrito frente al proceso de la referencia y solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 47 de la ley acusada y, por integración normativa, de algunas expresiones del artículo 50 *ibídem*, con base en las siguientes consideraciones:

Con apoyo en la jurisprudencia constitucional, hace una referencia histórica al desarrollo legislativo de las facultades jurisdiccionales de las superintendencias a partir de la expedición de la Ley 446 de 1998 y, especialmente, a la figura del defensor del cliente. También reseña el tema de la función de la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios causados respecto de conductas constitutivas de competencia desleal.

A continuación señala que, en principio, el contenido del artículo 47 demandado, dentro del contexto que lo regula, esto es, la conciliación, no contraría precepto constitucional alguno, toda vez que reconoce la calidad de conciliadores a los defensores del cliente en las entidades financieras donde éstos estén constituidos, así como que continúen conociendo de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras entre clientes o usuarios de la entidad y las entidades del sector financiero. Sobre éste último aspecto, sostiene que no era necesario que el legislador lo estableciera toda vez que *"la institucionalización de la figura del defensor del cliente la puede efectuar cada entidad financiera en sus estatutos internos, si previa anuencia del legislador."*

Sin embargo, manifiesta que no es claro que el legislador, en la Ley 640 que modifica normas sobre conciliación, haya derogado tácitamente, mediante su artículo 47, enjuiciado, la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar perjuicios en los eventos de competencia desleal y, por lo tanto, vulneró el principio de unidad de materia (C.P., art. 158), según el cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y se inadmitirán todas las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Y agrega que, esa derogatoria tácita dejó un vacío legal que vuelve inocuas las decisiones de esa autoridad administrativa en asuntos de competencia desleal, pues no podrá realizar la liquidación de perjuicios, sino que corresponderá a los jueces, mediante sus propios procedimientos.

De otra parte, indica el trámite surtido en el Congreso de la República para la aprobación del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, y concluye que: i.) solo dentro del texto del articulado que presentó la Comisión Accidental de Conciliación, el 12 de diciembre de 2000 ante la plenaria del Senado, es que aparece por primera vez el artículo 47, demandado, al igual que sucede con el artículo 50 de la misma ley, referido a la fecha de entrada en vigencia de la misma, esto es, dentro del año siguiente a su publicación, salvo para el artículo 47 que entraría a regir inmediatamente, ii.) la segunda referencia al artículo 47 se hace en el texto definitivo del proyecto de ley, *"aprobado en sesiones plenarias de Senado y Cámara de Representantes el 12 de diciembre de 2000"* y iii.) dentro del expediente del proceso de la referencia constan las *"proposiciones sustitutivas"* relativas a esos dos artículos, pero sin referencia de fecha de presentación y sin argumento que los justifique.

En ese orden de ideas, considera que en la aprobación de los artículos 47 y 50 de la Ley 640 de 2001 se desconocieron los preceptos constitucionales y legales relacionados con el trámite de las leyes.

En efecto, los artículos 47 y 50 fueron introducidos en el texto presentado por la Comisión de Mediación, sin motivación y desconociendo que ella sólo puede conciliar sobre los textos objeto de discrepancia, de modo que si se incluye uno nuevo debe ser relativo al tema de discusión.

Por lo tanto, estima que los artículos 47 y 50 de la Ley 640 vulneran el artículo 161 de la Constitución Política, en lo relativo a la vigencia inmediata, toda vez que desnaturalizan las funciones de las comisiones de conciliación, que no fueron creadas para sustituir los debates de las comisiones constitucionales permanentes y de las plenarias de las Cámaras, sino que tienen la función constitucional de *"conciliar los textos divergentes y están en la obligación de presentar el informe correspondiente expresando las razones acerca del proyecto respectivo"*, informe que no se presentó en el asunto *sub examine* y que, en consecuencia, violó el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992.

De igual manera, afirma que los artículos 47 y 50 vulneran la Carta Política, en la medida que sus textos no se sometieron a los cuatro debates reglamentarios que establece y exige en el artículo 157.

De otro lado, manifiesta que el Ministro Delegatario de Funciones Presidenciales, profirió el Decreto 131 del 23 de enero de 2001 "*por el cual se corrigen yerros de la Ley 640 de 2001 ...por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones...*", que aclaró, entre otras cosas, el contenido del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 en el sentido que la derogatoria sólo hacía referencia al párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 510 de 1999.

Por lo tanto, considera que, aun cuando ese Decreto no es de los señalados en el artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es el órgano competente para juzgar su constitucionalidad, dado que "*el mismo es inescindible de la Ley 640 de 2001, pues la corrección de yerros de una disposición hace parte de la misma, al punto que la expedición del decreto que se dice corregir da lugar a una nueva publicación de la ley corregida en el diario oficial*", tal como ocurrió con la referida ley, según consta en su publicación en el Diario Oficial No. 44.303 del 24 de enero de 2001.

Bajo ese presupuesto estima que "*mal podría el Consejo de Estado decidir sobre la constitucionalidad de ese decreto sin desconocer la inescindibilidad que existe entre este acto administrativo y la ley que lo corrigió, y sin atentar contra la seguridad jurídica*", por la eventual decisión de inexecutable que adopte la Corte Constitucional sobre las normas de la Ley 640 y, del Consejo de Estado de abstenerse de anular el Decreto 131, o viceversa.

Por lo tanto, a su juicio, los vicios de trámite del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 afectan el artículo 1º del Decreto 131 de 2001 y, en consecuencia, solicita que esta Corte también declare su inconstitucionalidad, con fundamento en las mismas razones expuestas respecto del precitado artículo 47.

También sostiene, bajo la condición que la Corte adopte los criterios de este concepto y del emitido dentro del proceso D-2378, que se generaría un vacío legal respecto de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios en los eventos de competencia desleal, que hace necesario, como lo solicita, que se inste al Congreso de la República para que legisle sobre ese tema, al igual que sobre la figura del defensor del cliente.

En conclusión, los vicios de inconstitucionalidad del artículo 47 no se limitan a las referencias al párrafo 3º, sino a todo el artículo, toda vez que la Comisión de Mediación en ningún momento resolvió discrepancia alguna respecto al párrafo 1º del mismo, de modo que todo el artículo 47 de la Ley 640 de 2001 es inexecutable por violar los artículos 157, 158 y 161 de la Constitución Política, y así solicita sea declarado. Lo mismo sucede en cuanto al artículo 50 de la Ley 640, del que solicita se declare inexecutable la expresión "*salvo el artículo 47, que regirá inmediatamente...*", y con el artículo 1º del Decreto 131 de 2001, igualmente inexecutable.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional

2. La materia sujeta a examen

La Corte, teniendo en cuenta la sustentación de la demanda, la intervención ciudadana, las intervenciones de las entidades públicas y el concepto del Señor Procurador General de la Nación debe entonces determinar i) si en la tramitación del Proyecto de Ley No. 148 de 1999-Senado, 304 de 2000-Cámara, hoy Ley 640 de 2001, se incurrió en vicios de procedimiento respecto del párrafo 3º del artículo 47 que ocasionen su inconstitucionalidad, en cuanto se haya desconocido el artículo 157 de la Constitución Política, por no haberse sometido el proyecto de ley a los debates reglamentarios y ii) si al modificar normas que no se relacionaban con el tema de la Ley 640 -la conciliación- se generó la ruptura de la unidad de materia y se transgredió el artículo 158 de la misma Constitución.

3. El análisis de los cargos

A continuación la Corte se ocupará de los cargos formulados por el actor previa la aclaración de que no obstante que éste plantea como cargo principal el de la violación del principio de unidad de materia, se seguirá la secuencia lógica de despachar primero el relativo a los vicios de trámite en que a su juicio se incurrió por parte del legislador y en caso de no prosperidad de éste estudiará el relativo a la transgresión de la regla de la unidad de la materia legislativa tratada en la ley parcialmente acusada.

3.1. Las reglas Constitucionales y legales relativas al trámite, discusión y aprobación de las leyes

Conforme al artículo 157 de la Constitución que se invoca como regla superior transgredida tanto por el demandante como por quienes han intervenido y por el Señor Procurador General de la Nación, para que un proyecto se convierta en ley se requiere que haya cumplido los requisitos siguientes: Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva; haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara (o en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, según lo determine el reglamento del Congreso); haber sido aprobado por cada Cámara en segundo debate y haber obtenido sanción del Gobierno.

De conformidad con el artículo 161 de la Constitución "*Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto*".

Como se ha puesto de presente, el artículo 47, cuyo contenido es parcialmente acusado, aparece por primera vez en el texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara, sin que exista referencia alguna al mismo con anterioridad, según lo establecido del análisis de las pruebas que obran en el presente proceso. Es decir que a lo sumo, como recalca el Señor Procurador en el Concepto, habría obtenido la aprobación de la plenaria de la Cámara de Representantes, más no de las respectivas comisiones permanentes ni de la Plenaria del Senado.

En la Sección 5ª (artículos 186 a 189) de la ley 5ª. de 1992 se precisa que serán consideradas como discrepancias "*las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*" y se regula lo relativo al funcionamiento de las comisiones de mediación: i.) su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto; ii.) preferencialmente se deben integrar por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado, reparos, observaciones o propuestas en las plenarios; iii.) prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras y en el término que les fijen sus presidentes; iv.) en el informe que rindan a las plenarios se deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse por las corporaciones la decisión final y v.) si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia "*siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley*".

La Ley 5ª (Art. 202) señala igualmente que cuando la Corte Constitucional encuentre en la formación de una ley o de un acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras legislativas para que, de ser posible, enmienden el defecto observado. Subsanado el vicio dentro de los treinta días siguientes a su devolución se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad.

Como surge de las disposiciones constitucionales y legales recordadas, el procedimiento de formación de la ley se ha de orientar precisamente a garantizar el principio democrático en el que descansa la potestad del Congreso de la República de expedir las leyes, en cuanto normas de conducta que han de ser observadas y cumplidas por la sociedad y por las autoridades.

Si bien es cierto que a diferencia de la Constitución anterior, la actual ha previsto mecanismos de flexibilidad en el proceso de producción de las leyes ello no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos.

Dentro de ese marco conceptual, el estudio armónico de las disposiciones contenidas en los artículos 157, 158, 160 y 161, y de las normas de desarrollo contenidas en la Ley 5ª de 1992, conduce a la consideración -destacada en varias oportunidades por la Corte- de que las comisiones accidentales de conciliación o mediación, a que se ha hecho referencia, no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni de éstas mismas, y que toda iniciativa legislativa para que sea ley debe ser discutida y aprobada por las comisiones y por las plenarios de cada Cámara.

Ahora bien, dentro del procedimiento de formación de la ley se acepta por la Constitución y por el reglamento del Congreso que pueden darse variadas situaciones. Particularmente, para la decisión del caso *sub iudice* la Corte tendrá en cuenta éstas:

- Que un proyecto aprobado en comisión reciba modificaciones y adiciones en la plenaria de la respectiva Cámara. En este supuesto se habrá de atender a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución: "*Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*".

- Que surjan discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto. En este supuesto conforme al artículo 161 "*ambas cámaras integrarán comisiones accidentales, que reunidas conjuntamente prepararán el texto que será sometido a decisión final en plenaria de cada cámara*".

En cuanto a la labor de las comisiones accidentales es necesario tener en cuenta como ya lo ha señalado esta Corporación, siguiendo los textos constitucionales y legales (C.P., art 161 y Ley 5ª de 1992, arts. 186 a 189), que ella se circunscribe al estudio de las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto. Así las cosas, se ha afirmado que si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones.

Ahora bien, como se recuerda entre otras sentencias de esta Corporación en la C-1488 de 2000, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez:

"...la conformación de estas comisiones tiene como presupuesto principal que, en relación con un proyecto de ley específico, se presenten divergencias, discrepancias entre el texto aprobado en una y otra Cámara, artículo 161 de la Constitución. Divergencias o discrepancias producto natural de la facultad que se reconoce a cada una de las Cámaras, de introducir las modificaciones, las adiciones o supresiones que se juzguen necesarias, a efectos de que el proceso legislativo realmente sea democrático, producto del pluralismo que se encarna en el órgano legislativo.

En este sentido, tenemos que si un proyecto de ley puede ser reformado en una y otra Cámara, se presentarán, en la mayoría de los casos, textos que no serán coincidentes al final del proceso legislativo y, como tal, carentes de uno de los requisitos constitucionales esenciales para que puedan ser tenidos como ley: aprobación en los cuatro debates reglamentarios. Contingencia ésta que viene a subsanarse con la conformación de la comisión accidental de que trata el artículo 161 de la Constitución, que tendrá la función de preparar un texto que concilie las divergencias que presentan los proyectos aprobados por las plenarios, y que permita la aceptación de un texto único, para que se entienda cumplido el requisito en mención y pueda así concluirse ágilmente el trámite de aprobación de las leyes. Esto, a diferencia de lo que sucedía en el régimen constitucional anterior, en donde la jurisprudencia constitucional exigía que los proyectos de ley durante los cuatro debates guardaran identidad (artículo 81 de la Constitución de 1886), pues no se autorizaba a las plenarios introducir modificaciones a los proyectos de

ley ni la existencia de comisiones de conciliación, como sí lo hizo el Constituyente de 1991.

Dentro de este contexto, la competencia de la comisión accidental, es de conciliación entre textos divergentes, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ello se logran superar la divergencia. Sobre el particular, se ha dicho "*...las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad...*" (sentencia C-282 de 1995).

Lo anterior significa que la facultad de las comisiones accidentales de mediación se circunscribe a los textos no coincidentes del proyecto aprobado en Cámara y el aprobado en el Senado y, por ende, sobre la materia de que éstos traten. Así, ha de entenderse, que existe un límite material a la función de esta comisión, y el rebasamiento de este límite, habrá de entenderse como la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras en pleno.

En este sentido, está claro, entonces, que el proceso legislativo, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, se erige sobre el principio de participación activa y dinámica de las distintas instancias que conforman el órgano legislativo, en donde la función de las plenarias no es de simple asentimiento de lo que han decidido las comisiones técnicas - refiriéndonos a la labor que realizan las Comisiones Constitucionales Permanentes - pues aquéllas mantienen inalterable su facultad de creación e innovación, cuando se les reconoció la facultad de introducir modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos aprobados por sus comisiones constitucionales permanentes.

Es así como, por ejemplo, el artículo 159 de la Constitución faculta a las plenarias para considerar proyectos de ley negados por las comisiones constitucionales permanentes. En este caso, y a diferencia de lo que disponía la Constitución de 1886, no se ordena que el proyecto reconsiderado y aceptado en la plenaria, regrese a la comisión permanente para ser debatido nuevamente. Este artículo denota la importancia política y de decisión que poseen las plenarias de las Cámaras." -bastardilla original, negrilla y subraya fuera de texto-

Para efectos de la decisión que ocupa a la Corte es necesario destacar, como ya lo ha hecho la Corporación en ocasiones anteriores que de la propia Constitución surge el límite material a la actuación de las comisiones de mediación o conciliación, cuando en su artículo 158, exige que todo proyecto deberá referirse a una misma materia y serán "inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".

Sobre el particular expresó en la ya citada sentencia C-1488 de 2000:

"(...) Texto éste [refiriéndose al artículo 158] que ha de interpretarse sistemáticamente con el artículo 160 de la Constitución, al señalar que cada Cámara "*podrá introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*". En este sentido, es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le da al asunto correspondiente. Sobre el particular, esta Corporación ha señalado:

"...para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquéllos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo". (Sentencia C-435 de 1996).

Lo anterior, aplicado al tema que ocupa la atención de la Sala, ha de entenderse en el sentido que las modificaciones que se pueden introducir a los proyectos de ley por las plenarias y que pueden dar origen a las comisiones accidentales de mediación, son aquellas que están directamente vinculadas con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente. De esta manera, en las plenarias se pueden introducir artículos nuevos que, posteriormente, serán de conocimiento de las comisiones accidentales, siempre y cuando la materia a la que ellos se refieran, presente un nexo sustancial con lo que se debatió y aprobó en la otra Cámara. Así, lo consagró el artículo 188 de la ley 5ª de 1992, al expresar "*serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas*".

(...)

En este sentido, ha de entenderse que la regla de los cuatro debates a que hace referencia el artículo 157 de la Constitución, parte del supuesto según el cual desde el primer debate que debe surtir en cada una de las comisiones permanente constitucionales de cada Cámara, el proyecto presente una unidad en la materia o temática, objeto de discusión y aprobación. Por consiguiente, si las modificaciones que se introducen en las plenarias guardan esa unidad, la competencia para zanjar las discrepancias entre un proyecto y otro, concluido el proceso legislativo, será de la comisión accidental de conciliación que, para el efecto, se conforme." -bastardilla original, negrilla y subraya fuera de texto-

Como también se ha expresado por la Corte en la sentencia c-702 de 1999:

" (...) 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 aun 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 ínsito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido "pupitrazo", uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario". -bastardilla original-

3.2. El trámite de la Ley 640 de 2001 en el Congreso de la República

En armonía con las pruebas que obran en el proceso, esto es, las certificaciones remitidas a la Corte por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como en los antecedentes legislativos y en las actas publicadas en la Gaceta del Congreso de la República, se ha podido determinar que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley No. 640 de 2001, y en particular de las expresiones acusadas del artículo 47 de la misma, fue el siguiente:

3.2.1. El Gobierno Nacional, a través del Ministro de Justicia y del Derecho, presentó ante el Senado de la República el articulado del proyecto de ley *"por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al servicio legal popular y se dictan otras disposiciones"* con su exposición de motivos, el cual fue radicado bajo el número 148 de 1999-Senado y publicado en la Gaceta del Congreso Año VIII No. 400 del viernes 29 de octubre de 1999, págs. 1-7 (fls. 161-164). Como pone de presente el Señor Procurador, en el concepto rendido a la Corte, en la exposición de motivos se expresó, entre otras cosas, que el objeto de la ley es fomentar la utilización de los medios alternativos de solución pacífica de conflictos, uno de los cuales es la conciliación, por ello se busca mejorar la normatividad existente en la materia de manera especial la prevista en la ley 446 de 1998¹. En el texto del proyecto presentado a consideración del Congreso de la República no se incluía el contenido del artículo 47 de la hoy ley 640 de 2001; así mismo se difería la vigencia de la ley a seis meses.

3.2.2. El primer debate del mencionado proyecto de ley se realizó por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, con base en la ponencia y el pliego de modificaciones presentados por el senador José Renán Trujillo García y publicada en la Gaceta del Congreso Año VIII No. 562 del viernes 17 de diciembre de 1999 págs. 9-15 (fls. 154-157). En la ponencia se explica que el proyecto de ley consta de dos partes, la primera referida a la conciliación y la segunda a las normas sobre el servicio legal popular, y destaca que el proyecto busca formalizar ciertos procedimientos para agilizar el proceso de conciliación y ampliar el ámbito de acción de los conciliadores. Cabe observar que en el pliego de modificaciones no se incluyó el texto del artículo 47 y que la vigencia de la ley se mantiene diferida a seis meses.

El debate se inició el día 31 de mayo de 2000, según Acta No. 37 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso Año IX No. 328 del miércoles 16 de agosto de 2000 págs. 4 y 5 (fls. 135 reverso y 136) y según *"proposición número 144"*, presentada por el ponente, se aplazó para la siguiente sesión, a la que se invitó al señor Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Rómulo González *"para que esgrima los argumentos que tuvo para presentar dicho proyecto."*

Reanudado el debate el 6 de junio de 2000, según consta en Acta No. 38 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso Año IX No. 329 del miércoles 16 de agosto de 2000 págs. 1-9, se presentó, entre otras, la proposición del senador José Renán Trujillo García de modificar el título del proyecto de ley, que sometida a votación fue aprobada quedando el nuevo título así: *"Por el cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones"* (fls. 102-106). El proyecto de ley fue aprobado unánimemente mediante quórum deliberatorio y decisorio de 12 de los 19 senadores miembros de la Comisión, según consta en el Acta mencionada. En las modificaciones efectuadas durante el debate en Comisión no se incluyó el artículo 47 acusado, ni se encuentra referencia alguna a él; tampoco se modificó la vigencia de la ley que continuaba diferida a seis meses.

3.2.3. Posteriormente, la Plenaria del Senado de la República, a partir de la ponencia presentada por el senador José Renán Trujillo García y publicada en la Gaceta del Congreso Año IX No. 218 del viernes 16 de junio de 2000, págs. 9-16 (fls. 146-149 reverso), discutió y aprobó el proyecto de ley, con quórum de 97 senadores de 102, según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República del 23 de marzo de 2001 (fl. 254) y como consta en el Acta No. 47 de la sesión ordinaria del lunes 19 de junio de 2000, publicada en la Gaceta del Congreso Año IX No. 254 del martes 11 de julio de 2000 págs. 53 y 54 (fl. 132 reverso y 133 del Anexo 1 del Expediente).

3.2.4. Radicado el proyecto de ley en la Cámara de Representantes, con el número 304 de 2000-Cámara, la Comisión Primera Constitucional Permanente adelantó el primer debate, con base en la ponencia y el pliego de modificaciones presentados por los representantes Germán Navas Talero y Hernán Andrade Serrano, publicada en la Gaceta del Congreso Año IX No. 451 del jueves 16 de noviembre de 2000 págs. 16-28 (fls. 95 reverso-101 reverso). Dicho proyecto de ley fue aprobado en forma unánime, con la asistencia de 28 de los 33 representantes según consta en Acta No. 15 en sesión del 28 de noviembre de 2000, publicada en la Gaceta del Congreso año X No. 73 del miércoles 14 de marzo de 2001 págs. 1-8. En la ponencia en mención no se alude al que posteriormente fue artículo 47 de la ley 640; igualmente se mantuvo la fórmula diferida para su vigencia.

3.2.5. El proyecto de ley continuó su curso ante la plenaria de la Cámara de Representantes, a partir de la ponencia y el pliego de modificaciones presentados por los representantes Hernán Andrade Serrano, Germán Navas Talero y Gustavo Ramos Arjona y publicada en la Gaceta del Congreso Año IX No. 490 del miércoles 6 de diciembre de 2000 págs. 10-23 (fls. 80 reverso -87). Tampoco aparece en dicha ponencia antecedente alguno del artículo 47. Respecto de la vigencia sí se introdujo un cambio consistente en fijar el término de un año para tal efecto.

Y según los documentos "*Sustanciación Comisión Accidental de Mediación*" y la "*Sustanciación Ponencia Segundo Debate*" suscritos, el 19 de diciembre de 2000, por el secretario general de la Cámara de Representantes, dicho proyecto de ley fue aprobado por esa Corporación el día martes 12 de diciembre de 2000, por unanimidad de los 151 representantes (fl. 36 del Anexo 1 del Expediente).

3.2.6. La Cámara de Representantes presentó el texto definitivo al Proyecto de ley 304 de 2000 Cámara, 148 de 1999 Senado, "*[a]probado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día martes 12 de diciembre de 2000*", publicado en la Gaceta del Congreso Año X No. 08 del viernes 26 de enero de 2001 págs. 15-20 (fls. 216-218 reverso), en el que se incluyó el artículo 47 con el mismo texto presentado, "*posteriormente*" por la Comisión Conciliadora.

En este último paso se echa de menos la necesaria consistencia ya que, de conformidad con la ponencia y el pliego de modificaciones publicados para adelantar el cuarto debate, en la Plenaria de la Cámara, no se hizo referencia alguna al artículo 47 aquí demandado y, sin embargo, se afirma que fue aprobado el 12 de diciembre de 2000, con el resto del proyecto, texto que se publicó en la Gaceta del Congreso antes citada.

Así pues, en este estado del trámite adelantado al proyecto de ley 148 de 1999-Senado, 304 de 2000-Cámara, la única referencia que se encontró en las Gacetas del Congreso al artículo 47 de la Ley 640 de 2001, demandado en este proceso, es la transcripción del mismo en el texto definitivo del proyecto aprobado por la Plenaria de la Cámara, según la publicación en la Gaceta referida.

3.2.7. Ante la Plenaria del Senado de la República en sesión ordinaria Número 26, del 12 de diciembre de 2000, según consta en Acta de la Plenaria, publicada en la Gaceta del Congreso Año X No. 02 del viernes 19 de enero de 2001 págs. 4-8 (fls. 143 reverso a 145 reverso del Anexo 1 del Expediente), una vez surtidos los cuatro debates a los "*Proyectos de ley 148 de 1999 Senado y 304 de 2000 Cámara*", como quiera que los textos aprobados en cada Cámara no coincidían en su integridad, las Mesas Directivas de ambos cuerpos legislativos designaron al Senador José Renán Trujillo García y a los Representantes a la Cámara Hernán Andrade Serrano y Germán Navas Talero, para conformar una Comisión Accidental de Conciliación, quienes revisaron el articulado y concluyeron que "*las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo han enriquecido sustancialmente la propuesta.*"

En el informe señalaron que "*hemos convenido en adoptar el texto que se adjunta como definitivo para que sea sometido a la aprobación de las Plenarias de ambas Cámaras.*" En el texto del articulado presentado por la Comisión Accidental de mediación, aparece por primera vez el texto del artículo 47, demandado, que a su tenor dice:

"CAPITULO XIII

Conciliación ante el defensor del cliente

Artículo 47. Los párrafos 1º y 3º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedarán así:

"Párrafo 1º. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero."

"Párrafo 3º. Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presente ley."

Con base en ese estudio, los miembros de dicha Comisión rindieron su informe de conciliación sobre los "*Proyectos de ley 148 de 1999 Senado y 304 de 2000 Cámara*", como ya se anotó, ante la Plenaria del Senado de la República en sesión ordinaria Número 26, del 12 de diciembre de 2000, según consta en Acta de la Plenaria, publicada en la Gaceta del Congreso Año X No. 02 del viernes 19 de enero de 2001 págs. 4-8 (fls. 143 reverso a 145 reverso del Anexo 1 del Expediente). Y a continuación, el presidente del Senado después de ser leído el "*informe de mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de ley número 148 de 1999 Senado, 304 de 2000 Cámara*", lo sometió a consideración de la Plenaria con el articulado leído, y cerrada la discusión, le impartió su aprobación.

3.2.8. El día 05 de enero de 2001, el Presidente de la República, Doctor Andrés Pastrana Arango, sancionó la ley bajo el número 640 de 2001, y ésta fue publicada ese mismo día en el Diario Oficial No. 44.282.

No obstante lo anterior, el demandante, Ministro de Justicia y del Derecho, afirma que posteriormente a la sanción de la Ley 640 se detectó la inclusión del artículo 47 en ella, a su juicio, sin el lleno de los requisitos constitucionales (C.P., art. 157) y con una referencia errada, al escribir en su texto las expresiones demandadas "3" y "PARAGRAFO 3." dentro del artículo, pues con ellas se modificó una norma que no guardaba relación con el tema que se introdujo: la figura del defensor del cliente.

Por ello, el Presidente de la República expidió el Decreto 131 del 23 de enero de 2001 "*por el cual se corrigen yerros de la Ley 640 de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*" publicado en el Diario Oficial No. 44.303 del 24 de enero de 2001, que en su artículo 1º señaló:

"Artículo 1º. Corrija el artículo 47 de la Ley 640 de 2001 en el sentido de que su tenor literal es el siguiente:

"Artículo 47. El párrafo primero del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 quedará así:

"Párrafo 1º. Los defensores del cliente de las instituciones financieras, continuarán prestando sus servicios para la solución de conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las entidades del sector financiero.

Los defensores del cliente de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la presente ley."

En consecuencia, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º del mismo Decreto 131, se publicó nuevamente la Ley 640 de 2001 con la corrección antes anotada, entre otras, en el Diario Oficial No. 44.303 del 24 de enero de 2001, de manera que el texto del artículo 47 de la Ley 640 quedó tal como se transcribió anteriormente.

3.2.9. Conforme al recuento efectuado del material probatorio que obra en el expediente, resulta evidente que el citado artículo 47, o su texto, no figura en el proyecto inicialmente presentado a consideración del Congreso, que tampoco fue publicado con el resto del proyecto presentado por el señor Ministro de Justicia y del Derecho junto con la exposición de motivos, antes de ser estudiado en la Comisión Primera del Senado. Así mismo, los diferentes textos del articulado del proyecto publicados para cada debate no incluyen el artículo; no se encuentra mención del mismo en ninguna de las ponencias para los debates, ni en los pliegos de modificaciones propuestos con las mismas, ante las comisiones permanentes respectivas de Senado y Cámara y ante la Plenaria del Senado. Tampoco aparece con la necesaria claridad que haya sido aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes pues de acuerdo con la información que arroja la Gaceta del Congreso -ante la falta de respuesta directa a las pruebas ordenadas por la Corte-, la coincidencia de fecha con la realización de la repetición del segundo debate luego de la intervención de la comisión accidental bien puede llevar a concluir que hubo simultaneidad o que solo se efectuó el último. No obstante, para efectos de la decisión que ha de adoptar la Corte aparece demostrado que en el Senado de la República, ya sea en Comisión o en Plenaria, no se surtió el trámite legislativo previsto en el artículo 157 de la Constitución. Sólo cuando la Comisión Accidental de Conciliación presentó su informe ante la Plenaria del Senado de la República, el 12 de diciembre de 2000, junto con el texto "*acordado*"- según se expresa en el respectivo informe- es cuando viene a incluirse el artículo 47, sin explicación y motivación, y sin reparo alguno por parte de quienes aprobaron tanto el informe como el texto del articulado.

En ese orden de ideas, se debe concluir que aunque para la formación de la Ley 640 de 2001 en su conjunto, bien pudieron surtirse todos los requisitos constitucionales y legales en el trámite al proyecto de ley, no sucedió lo mismo con el artículo 47 de esa ley, que no fue sometido a los debates de rigor establecidos en el artículo 157 de la Constitución Política.

La Corte teniendo en cuenta las formulaciones de la propia demanda, y las del Señor procurador hará integración normativa con el resto del artículo acusado pues habida cuenta del vicio invocado éste gravita sobre el conjunto del artículo y no solamente respecto de algunas de sus expresiones. En efecto si bien podría afirmarse que salvo la referencia que allí se hace al párrafo tercero del artículo 148 de 1998 (tal como dicho artículo fue modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999) las otras partes de su contenido guardan relación material con el tema propio de la Ley 640 es lo cierto que evidentemente él no fue sometido al trámite constitucionalmente establecido, pues como ha quedado comprobado dicho texto no fue aprobado en la Comisión ni en la plenaria del Senado de la República; tan solo aparentemente en la Plenaria de la Cámara de Representantes y por ello no se dan frente al texto en su conjunto los presupuestos que la Constitución y la Ley 5ª de 1992 prevén para que opere el trámite especial de las comisiones accidentales. Entonces, no llegó a configurarse la voluntad del Congreso de la República, en la forma prescrita por las normas superiores. La misma conclusión cabe expresar respecto de la expresión "*salvo el artículo 47, que regirá inmediatamente...*" del artículo 50 de la Ley 640 de 2001, la cual como ha puesto de presente el Señor Procurador en su Concepto, no fue sometida a los trámites previstos en los artículos 157, y 161 en concordancia con lo ya analizado. Como la expresión aludida es inescindible del texto del artículo 47 y en la medida en que se ha demostrado que está afectada por el mismo vicio en su formación se habrá de declarar la inconstitucionalidad y consiguiente inexecutable tanto del artículo 47 como de la expresión referida del artículo 50 de la Ley 640 de 2001.

3.3. El cargo por violación del artículo 158 de la Constitución

La Corte, una vez establecido el vicio de formación de la voluntad del legislador, que lleva a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 47 y de la expresión "*salvo el artículo 47 que regirá inmediatamente*" del artículo 50 de la ley acusada estima, como ya se anunció que no es pertinente el pronunciamiento respecto del cargo por violación del artículo 158 de la Constitución, tal como fue planteado en la demanda

4. Imprudencia de pronunciamiento sobre la constitucionalidad del Decreto 131 de 2001 expedido por el Gobierno Nacional

El señor Procurador General de la Nación en el concepto de rigor solicitó a la Corte, de una parte, que extienda su pronunciamiento de inconstitucionalidad al artículo 1º del Decreto 131 de 2001, expedido por el Gobierno para subsanar el presunto yerro en que incurrió en el artículo 47 de la ley, dada su condición de inescindible respecto de la materialidad de aquella, y de otra, que se inste al Congreso la expedición de la ley que llene el vacío normativo que pueda generar el pronunciamiento de inconstitucionalidad a que de lugar la decisión del presente proceso.

4.1. La petición de inconstitucionalidad respecto del artículo 1º del Decreto 131 de 2001.

Cabe de antemano precisar que no obstante lo que parece afirmarse en el Concepto de la vista fiscal (fl. 317), el demandante no formuló petición de inconstitucionalidad contra el Decreto 131 de 2001, y por ello el auto admisorio proferido dentro del presente proceso, no hizo

pronunciamiento alguno al respecto.

Como ya se ha expresado mediante el Decreto 131 de 2001, el Gobierno Nacional, conforme a los considerandos del mismo, buscó subsanar "un yerro" en su contenido, que hace consistir en que, según las expresiones allí mismo consignadas, por error en el texto de la ley se aludió al párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 cuando ha debido hacerse referencia tan solo al párrafo primero del mencionado artículo. El Gobierno en el encabezamiento del decreto y en la respectiva motivación invoca como fundamento normativo de éste a la Ley 4ª de 1913, cuyo artículo 45 dispone:

"Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencia de unas leyes a otras no perjudicarán y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador".

Así las cosas, el Decreto 131 de 2001 ha de enmarcarse dentro de las funciones propias del Presidente de la República, encaminadas a la promulgación de las leyes (C.P., art. 189, num. 10).

Ahora bien cabe preguntarse, como lo hace el Señor Procurador, si la circunstancia de que por virtud del decreto haya resultado "modificado" el texto legal expedido por el Congreso, en las condiciones que ya se han señalado, hace que no puede resolverse sobre la constitucionalidad de la ley sin pronunciarse al propio tiempo sobre la constitucionalidad del decreto. Sobre el particular la Corte Considera:

En el presente proceso, restringido, por virtud del examen del conjunto de las pruebas acopiadas, al análisis del trámite surtido en el Congreso de la República, sin que haya sido necesario abarcar el estudio de la materialidad de las disposiciones adoptadas sin el cumplimiento de los requerimientos constitucionales para el efecto, no cabe hacer pronunciamiento sobre la identidad material entre la ley y el Decreto 131 de 2001.

De otra parte para la Corte es evidente que el juicio de constitucional que se intentara del decreto en mención tiene que pasar de manera indispensable por la confrontación entre el contenido de éste y la Ley 4ª de 1913, invocada como fundamento del mismo.

Igualmente no puede desconocerse que la identidad de "contenido" que señala el señor Procurador no implica un idéntico tratamiento desde el punto de vista del control de juridicidad de la ley y del decreto. En efecto, mientras que en el caso de autos, el análisis del trámite de la ley busca establecer si éste fue el constitucionalmente apropiado, el estudio del decreto debe estar encaminado a determinar si el Presidente de la República usó bien -dentro del marco legal- su competencia constitucional enderezada a la promulgación de la ley (C.P., art. 165, en concordancia con el art. 189-10).

Como ha precisado esta Corporación, siguiendo el texto del artículo 52 de la Ley 4ª de 1913 -Código de Régimen Departamental y Municipal- "*La promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma los mandatos que ella contiene [...]*"²

Así mismo ha señalado que:

"La promulgación de la ley es requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad)³. Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción⁴. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,⁵ puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,⁶ para luego exigir su cumplimiento. Si la promulgación se relaciona exclusivamente con la publicación o divulgación del contenido de la ley, tal como fue aprobada por el Congreso de la República, no es posible deducir de allí facultad alguna que le permita al Presidente determinar el momento a partir del cual ésta debe empezar a regir." (Sentencia C-084 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

De otra parte, también la Corporación ha precisado que dentro de la función constitucional de promulgar las leyes es válido que "...se haga uso del mecanismo idóneo para enmendar los textos legales cuando ellos presentan errores caligráficos o tipográficos que puedan alterar su sentido real, tal como sucede en el caso en estudio, cual es la publicación de la ley con la corrección del error o la expedición de un decreto que ponga de presente el error y su correspondiente corrección -los cuales no afectan la vigencia y validez de la inicialmente publicada-, actuaciones que le corresponde ejecutar al Presidente de la República,...". (Sentencia C-520 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Finalmente, si bien es cierto que por resultas de la decisión de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas el decreto puede llegar a carecer de objeto, es también cierto que la ley para tales eventos ofrece soluciones específicas como la contenida en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), por lo cual no es necesario asumir el control del decreto, aspecto éste susceptible de fundadas dudas habida cuenta que las competencias de la Corte en materia de control de constitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno solo pueden ejercitarse en los precisos y restrictivos términos del Artículo 241 de la Constitución que en todo caso han de interpretarse en armonía con lo dispuesto en los artículos 237 y 238 de la misma, que regulan las competencias propias del Consejo de Estado como Tribunal Supremo en lo contencioso administrativo.

En consecuencia habrá la Corte de abstenerse de emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad del mencionado Decreto 131 de 2001.

4.2. El Señor Procurador plantea igualmente que la inconstitucionalidad que él mismo solicita en su Concepto generaría un vacío legal respecto de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios en los eventos de competencia desleal "vacío que es necesario suplir a la mayor brevedad con el objeto de que se vuelvan inocuas las normas relacionadas con competencia desleal". Por esa razón solicita a la Corte que se inste al Congreso "para que legisle en relación con la figura del defensor del cliente de las instituciones bancarias y financieras y con la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para liquidar los perjuicios por competencia desleal".

Al respecto es pertinente señalar que en la medida en que mediante la Sentencia C-501 de 2001 de esta misma fecha la Corte resolvió declararse inhibida para proferir fallo de fondo respecto del párrafo tercero del artículo 52 de la ley 510 de 1999, "por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad" no se presenta el vacío anotado por el Señor Procurador.

5. Los efectos de la Sentencia

El demandante como consecuencial a su petición de inexecutable "de la mención al párrafo 3° del artículo 148 de la ley 446 de 1998 que se hace en el artículo 47 de la ley 640 de 2001" pide que se declare por la Corte que el texto ajustado a la Constitución del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 es el contenido en el Decreto 131 de 23 de enero de 2001.

Atender la solicitud formulada implicaría para la Corte inmiscuirse en el control del Decreto Ejecutivo 313 de 2001, lo cual, como ya se expresó excede las precisas competencias de control constitucional que asisten a la Corporación respecto de los actos del Presidente de la República.

De otra parte, también solicita el demandante que en caso de que la Corte decida declarar la inconstitucionalidad de todo el artículo 47 de la Ley 640 de 2001 "se indique que tal declaración procede a partir de la fecha de expedición de la ley". Y que en consecuencia se exprese que el párrafo 3° del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, introducido a éste por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, "se encuentra plenamente vigente en su concepción original, esto es consagrando la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de la tasación de perjuicios en los procesos que tramite respecto de conductas constitutivas de competencia desleal".

La competencia de la Corte cuando actúa como titular del control abstracto de constitucionalidad no abarca la declaratoria de vigencia de normas. Tan solo la de armonía o inarmonía de las directamente encausadas ante ella en ejercicio de la acción pública.

Ahora bien, como el demandante parece basarse para su petición en decisiones de la Corte que han resuelto sobre la aplicación de los efectos de la sentencia, no a partir de la fecha de su comunicación en debida forma, sino retrotrayéndolos a fecha anterior, es necesario que la Corte determine la pertinencia de tal aplicación para ello; por la aparente similitud tendrá en cuenta la sentencia C-702 de 1999, en lo relativo a la decisión de inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

En relación con la norma acusada en aquella ocasión señaló la Corte:

"Por ello, la Corte Constitucional lo declara inexecutable a partir de la fecha de promulgación de la Ley 489 de 1998, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca.

Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno y, en el entendido de que al declararse la inexecutable, en este caso desaparece la norma del ordenamiento jurídico desde el momento mismo de su promulgación y, por tanto, no puede producir efecto alguno".

En ese orden de ideas, en armonía con lo que se ha expuesto, siendo claro que la voluntad del órgano legislativo por razón de los vicios en que se incurrió en el trámite del artículo 47 de la ley, y de la expresión "salvo el artículo 47, que regirá inmediatamente" del artículo 50 ibidem, no se conformó en la debida forma constitucional, hay que entender que al declararse la inexecutable de las disposiciones en estudio ellas desaparecen desde el momento mismo de su promulgación y por tanto no pueden producir efecto alguno; así se declarará en la parte resolutive.

VIII. DECISION

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:

Primero.- Declarar INEQUILIBRADO el artículo 47 de la Ley 640 de 2001 a partir de su promulgación.

Segundo.- Declarar INEQUILIBRADO la expresión "salvo el artículo 47, que regirá inmediatamente" del artículo 50 de la Ley 640 de 2001 a partir de su promulgación.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado
JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado
MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado
RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-500/01

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Inseguridad jurídica por efectos retroactivos (Salvamento parcial de voto)

SEGURIDAD JURIDICA-Valor fundamental (Salvamento parcial de voto)

La seguridad jurídica es uno de los valores fundamentales del derecho. La filosofía del derecho enseña que al lado del bien común y de la justicia el otro valor fundamental es el de la seguridad jurídica; solo a la luz de este valor podemos entender instituciones vitales para el derecho como son la caducidad de las acciones o la prescripción de los derechos y de los delitos; sólo la seguridad permite entender instituciones como la cosa juzgada que buscan darle firmeza al derecho y tranquilidad a los ciudadanos.

Referencia: expediente D-3403

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 47 parcial de la Ley 640 del año 2001.

He considerado necesario salvar parcialmente mi voto, respecto del numeral 1 de la parte resolutive, que tiene como causa el que se haya producido un fallo con efectos retroactivos y que en este caso es a partir de la promulgación de la ley, esto es a partir del 5 de enero del año 2001.

Como se puede observar la sentencia se produce el 15 de mayo, o sea mas de cuatro (4) meses después de que la ley entró a regir y la norma declarada inexecutable había tenido la virtud de devolver a los jueces la competencia para liquidar perjuicios en los eventos de competencia desleal; de manera tal que durante la vigencia de la Ley 640 de 2001 el competente para conocer de la liquidación de perjuicios era el juez y no la Superintendencia de Industria y Comercio; ¿Qué pasa entonces con los procesos que se iniciaron ante el juez de conformidad con la Ley 640 de 2001? No hay duda que este fallo retroactivo crea inseguridad jurídica.

La situación es mucho más grave cuando se observa que la norma anterior que es la Ley 510 de 1999 establece que el término para ejercer la acción de perjuicios por competencia desleal es de quince (15) días ante la propia Superintendencia de Industria y Comercio. ¿Me pregunto entonces, a las personas que en cumplimiento de la Ley 640 de 2001 fueron ante el juez competente a ejercitar la acción de perjuicios y ahora, cuatro (4) meses después se les ordena que tienen que ir ante la Superintendencia de Industria y Comercio, se les podrá decir que ya su acción prescribió, por cuanto han transcurrido más de quince (15) días para el ejercicio de la misma?

No existe duda que con este fallo retroactivo se crea una gran inseguridad jurídica y que no solo las leyes sino que también los fallos deben respetar la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica es uno de los valores fundamentales del derecho. La filosofía del derecho enseña que al lado del bien común y de la justicia el otro valor fundamental es el de la seguridad jurídica; solo a la luz de este valor podemos entender instituciones vitales para el derecho como son la caducidad de las acciones o la prescripción de los derechos y de los delitos; sólo la seguridad permite entender instituciones como la cosa juzgada que buscan darle firmeza al derecho y tranquilidad a los ciudadanos.

Por esta razón me aparto de la decisión mayoritaria de concederle efectos retroactivos a la sentencia que se comenta.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Gaceta del Congreso N° 400 del 29 de octubre de 1999, páginas 1 a 7.
2. Sentencia C-179 de 1994.
3. FULLER, Lon. *The Morality of Law*. Yale University Press, New Haven, 1969. Págs. 49-51.
4. Dicha obligación del gobierno está consagrada expresamente en el artículo 2o. de la Ley 57 de 1985.
5. Este principio está consagrado expresamente en el artículo 9o. del Código Civil Colombiano y en el artículo 56 del Código de Régimen Político Municipal (Ley 4a. de 1913).
6. Sentencia de la Corte Constitucional C-544 de 1994, magistrado ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. AFTALIÓN, Enrique, *Introducción al Derecho*. op. cit. Pág. 293.

Fecha y hora de creación: 2026-07-08 03:08:17