

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-560 de  
1994 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Actividades Financiera, Bursátil y Aseguradora*

**Magistrado Ponente**

**Dr. José Gregorio Hernández Galindo**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., 2020**

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>NORMAS DEMANDADAS.....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>PROBLEMA JURÍDICO.....</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO.....</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>DECISIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>6.</b>	<b>ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>7</b>

# RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-560 DE 1994 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

*Actividades Financiera, Bursátil y Aseguradora*

**Magistrado Ponente**

**Dr. José Gregorio Hernández Galindo**

## **1. Introducción**

El ciudadano LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 -parcial-, 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993.

En el desarrollo del proceso se escuchó al Procurador General de la Nación y posteriormente la Corte entró a presentar sus consideraciones y para luego proferir el respectivo fallo.

## **2. Normas demandadas**

Las normas demandadas por inconstitucionalidad están dirigidas contra los artículos 3 -parcial-, 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993.

A continuación las normas demandadas y, subrayado, los apartes por los cuales se solicitó la referida nulidad:

- (...)
- ARTÍCULO 3º.- Instrumentos de la intervención. En desarrollo de lo previsto en el artículo 1º, el Gobierno Nacional tendrá las siguientes funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público:

- (...)
- b) Fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas;

- c) Establecer las normas requeridas para que las entidades objeto de intervención mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con su actividad;
- d) Limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías por parte de las entidades objeto de intervención e inclusive el otorgamiento de seguros individuales de crédito;"

(...)

- "ARTICULO 5º.- Democratización del crédito. El Gobierno Nacional intervendrá para promover la democratización del crédito. Para este efecto fijará a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, y las reglas para su cálculo.

Además, el Gobierno Nacional podrá dictar normas con el fin de evitar que en el otorgamiento de crédito por parte de las instituciones sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante.

Para este mismo propósito, el Gobierno Nacional podrá definir y prohibir prácticas que constituyan exigencia de reciprocidades con el fin de evitar que a través de las mismas se impida injustificadamente el acceso al crédito o a los demás servicios financieros

- ARTICULO 6º.- Orientación de los recursos del sistema financiero. El Gobierno Nacional podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito a los diferentes sectores o actividades económicas y a los entes territoriales, cuando existan fallas de mercado o con el propósito de democratizar el crédito. Además, señalará las condiciones y términos en que habrá de cumplirse esta obligación.

En el ejercicio de esta facultad de intervención, el Gobierno Nacional deberá buscar que el cumplimiento de las obligaciones que se impongan sea común a los distintos tipos de establecimientos de crédito, atendiendo en todo caso a la naturaleza de las operaciones de cada uno de ellos.

Sin embargo, esta facultad sólo podrá utilizarse para complementar recursos de sistemas de financiación y apoyo sectorial creados por ley, tales como el sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. En todo caso, por este mecanismo sólo podrán comprometerse recursos con base en esta facultad en una proporción, en conjunto, hasta del 30% del total de los activos de cada clase de establecimiento de crédito.

PARAGRAFO 1º. El Gobierno Nacional deberá actuar en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República para el ejercicio de esta facultad.

PARAGRAFO 2º. Cuando se fijen límites específicos a los préstamos o inversiones de los establecimientos de crédito con destino a la vivienda de interés social, el Gobierno deberá hacerlo en igualdad de condiciones para todas las entidades que otorguen créditos hipotecarios de largo plazo para vivienda".

(...)

- "ARTICULO 18.- Operaciones de compra y venta de divisas. Las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial podrán efectuar como intermediarios del mercado cambiario, operaciones de compra y venta de divisas y las demás operaciones de cambio que autorice la Junta Directiva del Banco de la República, que dictará las regulaciones pertinentes".

### **3. Problema Jurídico**

Establecer la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República, y verificar las atribuciones, de intervención y regulación estatal de las actividades financiera, bursátil y aseguradora. La necesidad de preservar la confianza pública en el sistema financiero.

### **Consideraciones de la Procuraduría General de la Nación**

*El Jefe del Ministerio Público señala que la Ley contentiva de las normas acusadas, es una ley marco cuya expedición implica **per se** una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en virtud de la cual el primero consagra los preceptos generales y el segundo expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma amplia, los asuntos a que se refiere la ley.*

*Procura también dicha intervención promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tienen por objeto el desarrollo de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; democratizar el crédito para que las personas no puedan obtener, directa o indirectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución; proteger y promover el desarrollo de las entidades financieras de la economía solidaria y que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.*

*Afirma el Procurador que si se revisa cada uno de los instrumentos tachados por el actor, contemplados en el artículo 3, se halla su correspondiente objetivo en el artículo 1 así: cuando el literal b) del artículo 3º acusado dispone como función de intervención del*

*Gobierno fijar los plazos de las operaciones autorizadas y las clases y montos de la garantías requeridas para realizarlas, lo hace con el fin de que en el funcionamiento de dichas actividades se garanticen y protejan adecuadamente los intereses de las personas que acceden a los servicios ofrecidos por las entidades intervenidas -literal b) del artículo 1 de la Ley 35 de 1993-.*

#### **4. Consideraciones de la Corte Constitucional**

*La Corte Constitucional manifestó que “ (...) ha sido constante en afirmar la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República. También ha reiterado que su Junta Directiva, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no puede ser desplazada en el cumplimiento de sus funciones por el Congreso ni por el Ejecutivo”.*

*Así lo ha señalado en sentencias como la C- 021 del 27 de enero de 1994, cuando indicó “el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar”. Allí se dijo que la previsión de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio es de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado”.*

*Igualmente en la misma sentencia adujo “Adviértase, eso sí, que (...) la reserva constitucional de la regulación del crédito, derivada del entendimiento sistemático de los mencionados preceptos, no constituye impedimento para que, ya en el terreno de los sujetos que actúan en el mercado de las finanzas, en los cuales debe el Estado intervenir para cristalizar los objetivos propios de la política económica general, ejerza el Congreso la función señalada en el artículo 150, numeral 19, literal d), que consiste en establecer las pautas legislativas, los criterios y los objetivos a los que debe someterse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Al Gobierno corresponde en tales materias, según el artículo 189, numeral 25, ejercer la intervención con arreglo a las prescripciones legales”.*

*Asimismo, lo ha hecho en sentencia de T-461 del 26 de octubre de 1994 “la ausencia de una autoridad que, con conocimiento de causa y sobre estimativos técnicos fundados, defina el rumbo del sistema financiero en su conjunto representaría la entronización del caos en dicha actividad, implicaría la pérdida de la confianza pública en su manejo y conduciría a la ruptura de las necesarias políticas estatales en lo concerniente a la dirección y estabilización de la economía”.*

*No puede evadirse la consideración de que la Ley 35 de 1993 es una ley **marco**, cuyo objeto radica precisamente en trazar las pautas y en fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con funciones constitucionales a él asignadas de manera expresa y que consisten en regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra atinente al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.*

*A juicio de la Corte, los artículos 3º, 5º, 6º y 18 de la Ley 35 de 1993, materia de la acción, deben ser apreciados en su carácter de normas generales a las que habrá de sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades en comento y no como una regulación del crédito en el sentido económico, motivo por el cual, habida cuenta de la subrayada diferencia entre los dos órdenes de funciones, su vigencia no implica desconocimiento a la autonomía de decisión del Banco de la República ni invasión de la privativa órbita señalada por la Carta a la Junta Directiva del mismo.*

*Ningún motivo de inconstitucionalidad se aprecia en dicha norma, que apenas otorga a las indicadas instituciones financieras la autorización genérica que requieren, en su calidad de entidades vigiladas, para negociar divisas y celebrar operaciones de cambio, dejando en cabeza de la autoridad cambiaria la atribución que le corresponde para dictar las regulaciones generales aplicables al ejercicio concreto de esa prerrogativa y para emitir las autorizaciones pertinentes en cada caso.*

## **5. Decisión**

Declarar EXEQUIBLES los artículos 3º, literales b), c) y d), 5º, 6º, y 18 de la Ley 35 de 1993.

## **6. Análisis y conclusiones**

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

Las funciones del Banco de la República consagradas en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 busca regular el crédito interbancario para atender los requerimientos de liquidez de los establecimientos de crédito.

La facultad reguladora del crédito es función propia del Banco de la República, sin embargo, el Gobierno conserva la potestad de intervenir en las actividades que menciona el numeral 25 del artículo 189 y otras disposiciones que se incluyen en la Constitución Política.

Por otro lado el artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero advierte que la libertad a ellas reconocida habrá de ejercerse dentro de los límites del bien común, la libre competencia económica, si bien

es un derecho, tiene unas responsabilidades, que delimitan ese alcance de la libertad económica, entre ellos el interés social.

La intervención del Estado de manera activa, técnica y razonadamente dirigida, es una garantía para el público y genera una solidez en el sistema económico, por ello el artículo 334 de nuestra Constitución confía al Estado la dirección general de la economía, mientras que el 335 esta relacionado con las actividades financieras, bursátil, aseguradora junto con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados por el Público, tal y como fue dicho en las consideraciones de la Corte: *“Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho (artículo 1º C.P.), que mal podría dejar expósita la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional”*.

Por lo tanto, cuando el literal b) del artículo 3º de la Ley 35 de 1993, acusado en este proceso, ordena al Gobierno fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas, no interfiere en nada el ejercicio de la autoridad crediticia que corresponde al Banco de la República, sino que se limita a señalar una responsabilidad de control estatal tendiente a ordenar la práctica de la actividad financiera y a preservar los recursos que manejan las instituciones vigiladas

En cuanto a los literales c) y d) ibidem, facultan al Gobierno para intervenir, *mediante la expedición de normas sobre mantenimiento de niveles adecuados de patrimonio, en defensa de la confianza pública en el sistema financiero, previniendo los riesgos asociados a la actividad, así como para limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías y de seguros individuales de crédito*.

El artículo 5 demandado, instruye al Gobierno para que intervenga en materia de los créditos, contenida en el artículo 335 de la Constitución. Así en su inciso final, prohíbe las prácticas que constituyan exigencia de reciprocidad, con el fin de asegurar a todos la igualdad de condiciones.

Por lo que, las medidas en el plano económico son de competencia de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia, pero el poder para impartir el mandato correspondiente a las instituciones financieras, que caen bajo el control y la vigilancia estatal desde el punto de vista subjetivo, la tiene el Gobierno con arreglo a la ley y, desde luego, en concordancia con el Banco Central en lo que a éste atañe.

Por lo tanto, el parágrafo 1º del artículo manifiesta que, el Gobierno deberá actuar en coordinación con la junta Directiva del Banco de la República. De ninguna manera se reemplaza a la mencionada junta en el ejercicio de su función específica, sino que, de manera conjunta se busca la realización de los propósitos Constitucionales de racionalizar la economía, buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los



habitantes, los beneficios del desarrollo, la promoción de la productividad, la competitividad y el progreso armónico de las regiones.