

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-909 de
2012 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

¿La definición de consumidor financiero, con inclusión de todo aquel que esté en relación con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, vulnera el principio constitucional de libertad económica y sus límites?

¿La facultad otorgada a la Superintendencia Financiera de Colombia, de calificar y definir de manera previa y general, cláusulas y prácticas abusivas, de prohibida incorporación en los contratos de adhesión celebrados entre las entidades vigiladas y los consumidores financieros, adicionales a las previstas por el legislador, desconoce la competencia asignada al Congreso de delimitar el alcance de la libertad económica?

Magistrado Ponente

Dr. Nilson Pinilla Pinilla

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. NORMA ACUSADA.....	3
3. PROBLEMA JURÍDICO	14
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	15
5. DECISIÓN	20
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	21

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-909 DE 2012 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

¿La definición de consumidor financiero, con inclusión de todo aquel que esté en relación con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, vulnera el principio constitucional de libertad económica y sus límites?

¿La facultad otorgada a la Superintendencia Financiera de Colombia, de calificar y definir de manera previa y general, cláusulas y prácticas abusivas, de prohibida incorporación en los contratos de adhesión celebrados entre las entidades vigiladas y los consumidores financieros, adicionales a las previstas por el legislador, desconoce la competencia asignada al Congreso de delimitar el alcance de la libertad económica?

Magistrado Ponente

Dr. Nilson Pinilla Pinilla

1. Introducción

En ejercicio de la acción pública estatuida en los artículos 40-6 y 242-1 de la carta política, los ciudadanos Carlos Andrés Gómez Sánchez y Jaime Humberto Tobar Ordóñez presentaron acción pública de inconstitucionalidad, contra los artículos 2° literal d) (segmento), 11 literal e) y 12 literal d) de la Ley 1328 de 2009, que contemplan la definición de consumidor financiero y la facultad de la Superintendencia Financiera de Colombia de determinar cláusulas y prácticas abusivas de prohibida incorporación en los contratos de adhesión, conforme al régimen de protección al consumidor financiero, previsto en el Título I de la Ley 1328 de 2009.

2. Normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, pertenecientes a la Ley 1328 de 2009, publicada en el Diario Oficial N° 47.411 de julio 15 del mismo año, subrayando lo impugnado:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para los efectos del presente régimen, se consagran las siguientes definiciones:

*a) **Cliente:** Es la persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social.*

*b) **Usuario:** Es la persona natural o jurídica quien, sin ser cliente, utiliza los servicios de una entidad vigilada.*

c) **Cliente Potencial:** Es la persona natural o jurídica que se encuentra en la fase previa de tratativas preliminares con la entidad vigilada, respecto de los productos o servicios ofrecidos por esta.

d) **Consumidor financiero:** Es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas.

e) **Productos y servicios:** Se entiende por productos las operaciones legalmente autorizadas que se instrumentan en un contrato celebrado con el cliente o que tienen origen en la ley. Se entiende por servicios aquellas actividades conexas al desarrollo de las correspondientes operaciones y que se suministran a los consumidores financieros.

f) **Contratos de adhesión:** Son los contratos elaborados unilateralmente por la entidad vigilada y cuyas cláusulas y/o condiciones no pueden ser discutidas libre y previamente por los clientes, limitándose estos a expresar su aceptación o a rechazarlos en su integridad.

g) **Queja o reclamo:** Es la manifestación de inconformidad expresada por un consumidor financiero respecto de un producto o servicio adquirido, ofrecido o prestado por una entidad vigilada y puesta en conocimiento de esta, del defensor del consumidor financiero, de la Superintendencia Financiera de Colombia o de las demás instituciones competentes, según corresponda.

h) **Entidades vigiladas:** Son las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

ARTÍCULO 11. PROHIBICIÓN DE UTILIZACIÓN DE CLÁUSULAS ABUSIVAS EN CONTRATOS. Se prohíbe las cláusulas o estipulaciones contractuales que se incorporen en los contratos de adhesión que:

a) Prevean o impliquen limitación o renuncia al ejercicio de los derechos de los consumidores financieros.

b) Inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor financiero.

c) Incluyan espacios en blanco, siempre que su diligenciamiento no esté autorizado detalladamente en una carta de instrucciones.

d) Cualquiera otra que limite los derechos de los consumidores financieros y deberes de las entidades vigiladas derivados del contrato, o exonere, atenúe o limite la responsabilidad de dichas entidades, y que puedan ocasionar perjuicios al consumidor financiero.

e) Las demás que establezca de manera previa y general la Superintendencia Financiera de Colombia.

PARÁGRAFO. Cualquier estipulación o utilización de cláusulas abusivas en un contrato se entenderá por no escrita o sin efectos para el consumidor financiero.

ARTÍCULO 12. PRÁCTICAS ABUSIVAS. Se consideran prácticas abusivas por parte de las entidades vigiladas las siguientes:

a) El condicionamiento al consumidor financiero por parte de la entidad vigilada de que este acceda a la adquisición de uno o más productos o servicios que presta directamente o por medio de otras instituciones vigiladas a través de su red de

oficinas, o realice inversiones o similares, para el otorgamiento de otro u otros de sus productos y servicios, y que no son necesarias para su natural prestación.

b) El iniciar o renovar un servicio sin solicitud o autorización expresa del consumidor.

c) La inversión de la carga de la prueba en caso de fraudes en contra de consumidor financiero.

d) Las demás que establezca de manera previa y general la Superintendencia Financiera de Colombia.

PARÁGRAFO. Las prácticas abusivas están prohibidas a partir de la entrada en vigencia de la presente norma y serán sancionables conforme lo dispone la Superintendencia Financiera de Colombia y la ley.”

La Demanda

Previas consideraciones preliminares acerca de la estructura del poder público en Colombia; de las funciones que cumplen sus tres ramas, bajo el principio de colaboración del Estado; y de la libertad económica, que comprende la libertad contractual como una connotación de la iniciativa privada, los actores estructuran dos cargos de inconstitucionalidad, por vulneración de los artículos 113, 150, 151, 152 y 333 de la carta política, a saber:

i) “El Congreso de la República no podía delegar en la Superintendencia Financiera la posibilidad de definir cuáles son las cláusulas y prácticas abusivas.”

Precisan los demandantes que los requisitos de la delegación legislativa, contemplados en el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución, “*además de ser copulativos son de interpretación restrictiva*”, conforme lo indicó esta Corte en la sentencia C-094 de 2003.

No obstante, indican que la Ley 1328 de 2009 tipificó “*cuáles son -más no qué son-*” las cláusulas consideradas abusivas en los contratos de adhesión celebrados entre las entidades vigiladas y los consumidores financieros, “*condenándose las mismas a la ineficacia de pleno derecho*” y enlistó aquellas prácticas estimadas abusivas, sancionables bajo determinados supuestos de hecho, delegando, sin embargo, la calificación de otras a la Superintendencia Financiera de Colombia.

Con mención de los postulados del principio de libertad económica y sus limitaciones (artículo 333 superior), explicados y desarrollados por esta corporación (C-616 de 2001, C-327 de 2007, C-1011 de 2008, C-432 de 2010), sostienen que al ser potestativo del legislador limitar la libertad contractual, “*la cual hace parte de la libre iniciativa privada o la libertad de empresa*”, así como consagrar los supuestos de hecho que definen las prácticas abusivas, corresponde al Congreso realizar la calificación de una cláusula o de una práctica, salvo que la delegación ocurra “*con la plena observancia de los requisitos que la Carta establece para dicha delegación*”, los cuales “*salta a la vista que no se encuentran presentes*” en los literales acusados de los artículos 11 y 12 de la Ley 1328 de 2009.

En este sentido, agregan que las facultades otorgadas a la Superintendencia Financiera de Colombia, no fueron solicitadas expresamente por el Ejecutivo; carecen de un límite material. al no insertar la ley la definición de cláusula abusiva; no aparecen demarcadas en forma temporal; y no existe imperativo, necesidad o conveniencia para que esa entidad deba determinar cuáles cláusulas y prácticas son abusivas, anotando que tal prerrogativa corresponde únicamente al Congreso de República, por lo que las normas acusadas vulneran la separación de poderes consagrada en la carta política.

ii) *“El Congreso de la República no podía calificar como consumidor financiero, a todo aquel que tenga relación con una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera.”*

Hacen referencia los accionantes al surgimiento del “sujeto” denominado “consumidor”, emanado de la masificación de la contratación y de la industrialización de la economía por la evolución de los mercados, por las relaciones *“entre quienes pretenden satisfacer una demanda determinada y aquellos que cuentan con un bien o servicio que, de ser proveído, podría satisfacer esa necesidad”*.

A partir de esta realidad, manifiestan que para poder enfrentar el tradicional distanciamiento entre consumidor y productor, *“en cuanto a información y poder de negociación”*, se instituyó el régimen de protección particular, sobre el que la Corte se ha pronunciado dando relevancia al derecho a la igualdad, de manera que se permita identificar con más certeza y seguridad *“quién debe ser tenido como consumidor”*, a efectos de proporcionarle la protección debida, en consideración a las relaciones asimétricas, originadas en la imposición de condiciones de funcionamiento y utilización del servicio y en el dominio de los canales de comercialización de bienes y servicios, por la indefensión y la necesidad del consumidor de obtener los bienes que ofrece el mercado (C-1141 de 2000 y C-973 de 2002).

Expresan que en Colombia la Ley 1480 de 2011 tomó de la definición de consumidor, la noción de destinatario final, siendo válido concluir que *“para cualquier asunto diferente a los productos y servicios financieros, quien se encuentra en la condición de desigualdad descrita, con sus características, por la Corte Constitucional, es aquel que encaje en la definición traída por el numeral 3° del artículo 5° de la Ley 1480 de 2011. Aquí, por tanto no todo aquel que celebre un contrato con un productor -según definición traída por el propio Estatuto- es considerado como consumidor”*.

Acerca de los servicios financieros, observan que la Ley 1328 de 2009 adoptó definición distinta, puesto que estableció como consumidor *“todo”* cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas, no siendo posible excepción alguna, lo que, según anotan, vulnera la libertad económica y sus limitaciones porque de aquella no surgen razones adecuadas, suficientes, razonables ni proporcionadas que la restrinjan, en la medida que no todo consumidor se encuentra en condición de *“desequilibrio”*, asimetría no prevista como única en tal definición, dado que *“es consumidor, todo aquel que tenga trato con la entidad vigilada, con lo que se incluye, al parecer, no solo a quienes cuentan con las calidades del consumidor descrita por los antecedentes legislativos y la Corte*

Constitucional, sino también a aquellos que no cuentan con esas calidades”.

Para concluir, aducen que la definición de consumidor financiero del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, *“si bien, parcialmente limita justificadamente la libertad económica, puesto que en algunos eventos existen razones suficientes, adecuadas y objetivas, también está demostrado que, en lo atinente a supuestos que desbordan esas razones, viola innegablemente tal derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política. Esto, porque restringe tal libertad sin fundamento alguno, al calificar como consumidor aún a quienes no se encuentran en las condiciones de desigualdad o asimetría, que los harían sujetos de protección legal”.*

Con base en las anteriores consideraciones, los actores solicitan declarar inexequibles los literales e) y d) de los artículos 11 y 12 de la Ley 1328 de 2009, respectivamente, y la exequibilidad condicionada del literal d) del artículo 2° ib., bajo el entendido de que *“solo será consumidor financiero todo cliente o usuario o potencial cliente que se encuentre en una condición de asimetría o desequilibrio frente a la entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia”*, de acuerdo con los parámetros del artículo 5° numeral 2°, de la Ley 1480 de 2011.

Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia

Dicha Superintendencia, mediante apoderada, pide declarar (i) la exequibilidad de los literales e) y d) de los artículos 11 y 12 de la Ley 1328 de 2009, respectivamente; (ii) inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda en cuanto al literal d) del artículo 2° *ibídem*, o, en caso de hallar procedente su estudio, la exequibilidad del precepto.

Tras explicación preliminar y detallada de la regulación legal y las funciones que competen a la entidad, cuyo objeto es *“el mantenimiento del orden público económico, garantizando la protección del interés general y la preservación de la confianza pública”*, indica que el legislador al expedir la Ley 1328 de 2009 buscó la protección del consumidor financiero, pues *“la actividad financiera es de interés público, en la que existe un criterio evidente de necesidad por cuanto, ‘por regla general, la población requiere acceder a un producto o servicio financiero con el ánimo de alcanzar un bienestar económico y que la relación contractual es, generalmente, asimétrica”*, lo cual se advierte de la lectura de la exposición de motivos del entonces proyecto de ley número 286 de 2008 Senado y 282 de 2008 Cámara, cuyo fin consistió en equilibrar los intereses de las entidades financieras y de los consumidores de productos y servicios.

En cuanto a las funciones previstas en los literales e) y d) de los artículos 11 y 12 bajo estudio, estima que es improcedente hablar de delegación cuando se trata delimitar la libertad económica de las actividades financieras, bursátiles y aseguradoras, y que éstas no obedecen a una imperativa necesidad o conveniencia política, por cuanto en razón al carácter de *“interés público”* que contienen, la competencia como intervención estatal a recursos captados del público (terceros de buena fe) conforme a los artículos 150-19-d) y 189-24-25 de la Constitución, ha sido repartida entre el Congreso y el Presidente de la República, correspondiéndoles dictar las normas generales y ejercer

las labores de inspección, vigilancia y control, respectivamente, sobre las personas que realicen las actividades mencionadas.

Así, “no es acertado como lo afirma el demandante que el único llamado a intervenir o delimitar la libertad económica, en el caso de las actividades financiera, bursátil y aseguradora, sea el Congreso”, en la medida que por el carácter reforzado de intervención del Estado en la actividad económica y determinadas funciones de policía administrativa, “el ejercicio de la libertad de empresa y de asociación en cuanto a la constitución de entidades financieras se encuentra sujeto a límites constitucionales, legales y reglamentarios como actividad reglada que es, no previsto para otras categorías de actividades industriales y comerciales. Para el ejercicio de la actividad financiera se debe contar previamente con la autorización del Estado, siendo, entonces, objeto de inspección, vigilancia y control por organismos gubernamentales de carácter técnico como la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Con base en lo anterior, concluye que lo previsto en las disposiciones acusadas *“no son funciones extrañas a la órbita de competencia de la Superintendencia Financiera de Colombia, antes bien comulgan con el objetivo mismo de esta entidad”.*

Adicionalmente, manifiesta que la Ley 1328 de 2009, estableció los parámetros y criterios que permiten identificar cuando se configuran las cláusulas y prácticas abusivas, *“con lo cual la facultad de la Superintendencia no queda a su libre albedrío, como pretende hacerse ver, sino que debe ser coherente con estos lineamientos, momento en el cual se puede verificar la competencia compartida entre el Congreso y el Presidente de la República”.*

De otra parte, advierte que el señalamiento de una cláusula o práctica como abusiva, debe hacerse previamente, por lo que no es posible que la Superintendencia viole algún derecho de las entidades bajo su vigilancia, ya que daría a conocer su criterio con anterioridad, permitiendo *“que puedan adecuar sus contratos y prácticas con el objeto de mantener el orden público económico, garantizando la protección del interés general y la preservación de la confianza pública. En caso que estas entidades no compartan esta posición, están en libertad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, con el fin de discutir la legalidad de esta decisión”.*

En cuanto al concepto de consumidor financiero, estima que en este cargo de inconstitucionalidad la demanda carece de una pretensión clara y concreta, toda vez que los actores se limitan a expresar cómo debe ser interpretado.

Con todo, al desglosar otras definiciones previstas en el artículo 2° de la ley (cliente, usuario, cliente potencial), aprecia como evidente que *“consumidor financiero NO es ‘todo’ aquel que tenga cualquier tipo de relación con una entidad vigilada, pues, por el contrario, la identificación o definición normativa es suficiente al delimitar el sujeto, es decir, que éste es claramente determinable”.*

Destaca la importancia de la definición para efectos de la protección especial consagrada por el legislador, en atención al tipo de servicios de la actividad financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con la captación de recursos de terceros, y por las consecuencias que conlleva suscribir un contrato de adhesión, *“que eventualmente podría traer consigo cláusulas o prácticas abusivas que desequilibren notablemente la relación contractual”* y generar resultados adversos a la comunidad en general.

Observa que la definición *“sí trae consigo criterios de razonabilidad y proporcionalidad que se vislumbran al hacer una lectura integral de la norma y al atender a los fines últimos de la ley”*, por lo que no es necesario condicionar el precepto atacado, *“pues las características particulares y personales de los contratantes no son óbice para que sean considerados ‘consumidores financieros’”* y objeto de protección constitucional, dado que *“considerar tal desigualdad sin justificación, conlleva a violación flagrante al derecho de igualdad, reconocido como derecho fundamental”*.

Por último, la Superintendencia se aparta de la constitucionalidad condicionada, dado que la Ley 1328 de 2009 *“tiene señalado que el consumidor financiero es aquel sujeto que reúne las condiciones para ser cliente, es decir, para entablar una relación contractual con las entidades sujetas a vigilancia de esta Superintendencia, o usuarios de los servicios que estas entidades presten, con el objeto de recibir el suministro de productos o servicios, que se presten en desarrollo del objeto social de dicha entidad”*.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Una delegada del respectivo Ministro, pide que la Corte se inhiba de pronunciarse en relación con los cargos planteados contra los artículos 11 y 12 de la Ley 1328 de 2009 o, en subsidio, declare la exequibilidad de lo demandado. Lo primero, por ausencia del requisito de certeza, por cuanto el cargo relacionado con la delegación de una función legislativa no se fundamenta en contenidos reales, sino ajenos a la normativa, resultado de apreciaciones subjetivas y erróneas del demandante, toda vez que *“la norma no delega funciones, sino que atribuye una facultad reglamentaria a una autoridad administrativa normativamente creada para dicho fin”*, lo cual no se ajusta al mandato del artículo 150-10 de la carta, porque no se trata de un precepto que otorgue facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Sin embargo, la facultad otorgada a la Superintendencia *“parte del reconocimiento de que esta entidad conoce ‘de primera mano’ los contratos y las prácticas llevadas a cabo entre sus vigiladas y sus clientes, así como las quejas y reclamaciones que estos últimos realizan sobre aquellas. Es, por lo tanto, la autoridad con capacidad y el conocimiento técnico para establecer, de manera precisa, las cláusulas y prácticas contractuales que pueden ser consideradas como abusivas”*; ello, dice, a efecto de considerar, de manera subsidiaria, la exequibilidad de los literales demandados.

Adicionalmente, acota que el sector financiero no ha sido ajeno a la evolución normativa, al establecer disposiciones cada vez más específicas y de mayor control, que

datan desde la creación de la Superintendencia Bancaria (Ley 45 de 1923), organizadas después en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), a partir del cual se ha expedido una serie de circulares, *“muchas de las cuales consisten justamente, en la limitación de la libertad económica de sus entidades vigiladas, sin que ello suponga el ejercicio de la actividad legislativa ni una violación de los principios y derechos fundamentales estipulados en la Constitución”*.

Añade que la jurisprudencia (C-432 de 2004, C-372 de 2009 y C-594 de 2010), *“pone de presente que la facultad reglamentaria asignada a las autoridades administrativas pretende asegurar la aplicación real de los enunciados generales y abstractos que resultan del ejercicio legislativo”, tratándose así “de un deber de la rama ejecutiva, cuya finalidad no es otra que asegurar la operatividad efectiva de las normas. Ello, en ocasiones, se traduce en la definición por vía reglamentaria de elementos relevantes a la hora de aplicación de la norma –como sucede con la especificación de un desplazado o la determinación de las prácticas abusivas-, que en general responden a realidades móviles y en continua evolución que no pueden someterse a las rigideces de la definición legislativa”*.

En este sentido, aduce que justamente la Ley 1328 de 2009 procedió a delimitar los derechos y deberes del consumidor financiero, desarrollados en circulares de la Superintendencia Financiera de Colombia, como la N° 039 de septiembre 6 de 2011, *“mediante la cual se adicionó el numeral 10 ‘Cláusulas y prácticas abusivas’ al Capítulo Sexto del Título I de la Circular Básica Jurídica (Circular Externa 007 de 1996)”*, facultad resaltada por esta corporación (C-397 de 1995, C-406 de 2004 y C-392 de 2007) al denotar que las particularidades de la actividad financiera exigen, para asegurar su operatividad, actuaciones administrativas diferentes a la sola expedición de leyes y decretos reglamentarios.

En cuanto a la definición de consumidor financiero, observa que fue establecida *“con la finalidad de crear un espectro amplio de aplicación de las medidas especiales que dicha ley dispuso en materia de protección de los clientes y usuarios de las entidades financieras, entendiendo que la mayoría de los usuarios del sistema financiero se encuentran en una situación de asimetría o desequilibrio y por ende están sometidos a la aceptación de cláusulas y reglamentos”, sin que sea posible “entablar una negociación sobre las mismas”*.

Así, una interpretación condicionada de la norma modificaría la cobertura de los beneficiarios de la definición, imposibilitando definir con antelación los sujetos de la especial protección que incorpora la ley, al punto que *“implicaría una injustificada desprotección de la mayoría de los consumidores financieros que en efecto se encuentran en una situación de asimetría frente a las entidades vigilada”*.

Finalmente, estima que la previsión acusada *“persigue un fin constitucionalmente válido a través de medidas razonables, que pretenden asegurar los superiores interés (sic) de los consumidores financieros. Sacrificar esta finalidad con la sola intención de impedir una*

adecuada interpretación de la norma sería equivalente a hacer derivar del control de constitucionalidad una serie de efectos que no le son propios”.

Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Mediante oficio suscrito por el Coordinador Grupos de Procesos Especiales, esa entidad manifiesta que la norma demanda no corresponde a asuntos de su competencia, razón por la que se abstiene de intervenir. Remitida la invitación al Banco Agrario de Colombia por su condición de entidad financiera, estimó innecesario emitir concepto.

Intervención de la Universidad del Norte

El Profesor del Departamento de Derecho Privado de esa Universidad Vladimir Monsalve Caballero, aboga por la constitucionalidad de las normas glosadas, anotando, en primer término, que lo referido a la delegación legislativa otorgada a la Superintendencia Financiera de Colombia, *“versa sobre la clásica discusión que ya fue superada en torno al principio general de libertad y las prohibiciones y regulaciones administrativas”.*

Con apoyo en doctrina foránea acerca de la intervención estatal, por las ineficiencias o fracasos del mercado sobre los presupuestos básicos del capitalismo (derechos de propiedad y libertad de empresa) y las garantías básicas para la protección de éstos a partir de la reserva de ley y su contenido esencial, señala que estos elementos, sobre los que discurre la demanda, fueron indebidamente abordados *“al plantear un conflicto inexistente dentro de las funciones de delegación”.*

Explica que el régimen constitucional y administrativo del derecho a la propiedad y la libertad de empresa, ha mostrado la necesidad de intervención mediante controles de legalidad y juridicidad, fijados por vía reglamentaria, que vienen desarrollando entidades como las superintendencias, encargadas de pormenorizar las decisiones básicas y generales contenidas en las leyes respectivas, de acuerdo al marco de funciones y competencias.

Bajo ese marco, en cuanto a lo dispuesto por la Ley 1328 de 2009 en materia de consumidores o usuarios financieros, observa que *“ingenuo sería pensar que el legislador podía enunciar o construir todos los supuestos de abuso, ya que los controles de contenido se dan por la aplicación del principio de buena fe y las reglas que de él devienen (transparencia, confianza, lealtad) todas de formulación general y donde se afectan no solo los intereses de las partes, sino también los de los terceros y el interés público”.*

Así, *“los actores no solo buscan neutralizar la facultad reglamentaria en los asuntos de prácticas y cláusula abusivas, sino en general afectar la potestad reglamentaria de la superintendencia financiera en asuntos de protección a los consumidores, con lo cual se pondría en riesgo su facultad de intervención y control y con ello la lesión de los derechos colectivos de los consumidores, de un mercado marcadamente asimétrico y en donde los*

niveles de reclamaciones son escasos, las normas hasta ahora insipientes y las prácticas abusivas han consolidado una constante por parte de los empresarios”.

En segundo lugar, considera que la definición de consumidor financiero, de origen legislativo, no es facultad excepcional en el sistema jurídico colombiano, dado que lo que tiene importancia propiamente es la prestación del servicio para la comunidad y las realidades asimétricas y negociales en las que se interviene, por lo que acerca de la *“indeterminación y no calificación de los consumidores, basta revisar la Ley 142 de 1994”.*

Con más apoyo doctrinario, indica que *“la tutela del consumidor bancario se da en orden a que ‘todos’ (sin importar nuestra condición o fin con el que accedemos al mercado) estamos expuestos a los comportamientos de dichas entidades, en particular los relativos a la comercialización de servicios y a su concreción negocial, como también frente a la mayor exposición a los riesgos a que son conducidos los sujetos de ese segmento”.*

Manifiesta además que *“las técnicas de protección del cliente singular son comunes a las utilizadas como mecanismos de intervención en la actividad global, útiles y aplicables a todos los sectores que vinculan a los servicios financieros, sea que se trate de empresas grandes, medianas o pequeñas o de personas físicas. Por tanto, todos los modos de atención o protección de la clientela general no son excluyentes ni exclusivos, sino que por el contrario admiten su aplicación a todas las categorías contractuales en donde variará la intensidad de protección, que en todo caso será una valoración que de ser necesaria la realizará el juez en los supuestos de incumplimiento”.*

Por último, en cuanto a la delimitación del concepto, aprecia que sería un retroceso dadas las situaciones en las que se tienen posiciones dominantes y altos niveles de concentración como el sector financiero, encontrando, por el contrario, loables los avances de que trae la ley en punto a (i) técnicas de información hacia el cliente; (ii) técnicas de formación del contrato; y (iii) de definición de su contenido y modos de ejecución del mismo.

Intervención de la Universidad Externado de Colombia

Para el Director del Departamento de Derecho Económico de esta Universidad, Emilio José Archila Peñalosa, la declaración de inexequibilidad de los preceptos acusados carece de asidero, por las siguientes razones:

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los asuntos que motivan la demanda, denotando que a los entes administrativos se les puede facultar para definir ciertos aspectos de la ley cuando ésta así lo autoriza (C-726 de 2009, C-228 de 2010), por cuanto, en síntesis, el principio de reserva de ley *“no significa que el legislador debe regular integralmente la materia, incluso en sus aspectos más específicos”*, puesto que su competencia exclusiva está relacionada propiamente con *“la definición de los aspectos esenciales y definatorios del asunto objeto de reserva legal, la cual no puede ser de ningún modo deferida al reglamento”.*

Después de la Ley 1328 de 2009, se expidió la Ley 1480 de 2011 que consagró el Estatuto del Consumidor, aplicable a todos los sectores de la economía que no tengan normas especiales, siendo además aplicable para llenar vacíos y regular la relación frente a consumidores, entendiendo entre estos *“las personas naturales o jurídicas no pertenecientes al sector, que utilizan sus servicios en los diferentes niveles referenciados por la norma”*.

Si bien el sector financiero no tiene una definición especial de cláusula abusiva, *“esto no quiere decir que no pueda acudir al resto del ordenamiento para llenar este vacío, más aún si existe una norma general en materia de consumidor con la que se puede suplir tal falencia, como es la Ley 1480 de 2011, en su artículo 42”*.

Resulta necesario dotar a la autoridad sectorial de instrumentos para que pueda ejercer sus funciones *“a la par del desarrollo del comercio”*, pues si no, *“la velocidad del tráfico mercantil haría inútil su tarea”*.

La carencia, al decir de los demandantes, de límites conceptuales para ejercer la facultad otorgada a la Superintendencia Financiera de Colombia, es suplida por el Estatuto del Consumidor, al proporcionar la definición de cláusula abusiva.

Concepto del Procurador General de la Nación

Mediante escrito N° 5390 de junio 20 de 2012, el director del Ministerio Público solicita a la Corte que *“se declare inhibida de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de la expresión demandada contenida en el artículo 2°.e (sic) de la Ley 1328 de 2009; y se declare EXEQUIBLES las expresiones contenidas en los artículos 11.e 12.d de la Ley 1328 de 2009, bajo el entendido de que la competencia para establecer, de manera previa y general, las demás situaciones que considere constituyan cláusulas y prácticas abusivas en contra el consumidor financiero, fue asignada al Gobierno Nacional y no a la Superintendencia Financiera”*.

Encuentra, en primer término, que la censura sobre la definición legal de consumidor financiero no puede ser objeto de estudio, puesto que los actores piden la constitucionalidad condicionada, en el sentido de que se excluya de la norma a quienes no se hallen en situación de asimetría o desequilibrio contractual, solicitud que no es propia de la acción pública, como lo bien lo ha advertido esta Corte en las sentencias C-1299 de 2005 y C-743 de 2010.

De otro lado, sobre las facultades atribuidas a la Superintendencia Financiera de Colombia en los literales e) y d) de los artículos 11 y 12 de dicha ley, respectivamente, estima que *“la prohibición de cláusulas contractuales abusivas y de prácticas abusivas, que afectan a los consumidores y favorecen a las entidades financieras, se enmarca dentro de la intervención del Estado en la economía y responde a la necesidad de limitar el ejercicio de la actividad económica de las entidades financieras para evitar posibles abusos y a la necesidad de proteger los derechos y los intereses de los consumidores, conforme a lo previsto en los artículos 78 y 333 superiores”*.

La limitación de la actividad económica es, pues, asunto que compete al legislador y no a la Superintendencia, así esta posea toda la experticia y conocimiento sobre la materia, porque *“su misión es de control de las actividades de captación de recursos del público, a modo de una competencia administrativa policiva para preservar el orden público económico, conforme a lo previsto en el artículo 184.24 superior, como lo advierte la Corte en sentencia C-860 de 2006”*.

Agrega que la facultad de la entidad no es legislativa, sino administrativa reglamentaria y residual, ejercida con el propósito de garantizar la imparcialidad de su misión, en cuanto implica la posibilidad de imponer sanciones, circunstancia que a su turno permite dejar claro, en razón del principio de conservación del derecho, la asignación de la competencia al Gobierno Nacional, en virtud de los artículos 150-19 d) y 335 de la Constitución, siendo el legislador quien *“debe fijar un marco, con unos objetivos y criterios generales, con arreglo a los cuales el Gobierno Nacional puede regular el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”*.

Precisa que lo anterior obedece a que *“la actividad financiera es una actividad económica de interés público, y en ese interés está incluida la protección del consumidor financiero, que está sometido a las consecuencias de la posición dominante en el mercado de las entidades financieras”*, según lo explicó esta Corte en sentencia C-123 de 2003.

En conclusión, el Procurador General de la Nación advierte que la tarea de completar las situaciones que constituyen cláusulas y prácticas abusivas hacia el consumidor financiero corresponde al Gobierno Nacional, en cuanto el listado de hipótesis previsto por el legislador en los preceptos acusados *“no es exhaustivo sino enunciativo”*, ello sin menoscabo de la protección general de los consumidores que prevé la Ley 1480 de 2011.

3. Problema Jurídico

corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La definición de consumidor financiero, con inclusión de **todo aquel** que esté en relación con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, vulnera el principio constitucional de libertad económica y sus límites?

¿La facultad otorgada a la Superintendencia Financiera de Colombia, de calificar y definir de manera previa y general, cláusulas y prácticas abusivas, de prohibida incorporación en los contratos de adhesión celebrados entre las entidades vigiladas y los consumidores financieros, adicionales a las previstas por el legislador, desconoce la competencia asignada al Congreso de delimitar el alcance de la libertad económica?

4. **Consideraciones de la Corte Constitucional**

Aducen los demandantes que no es potestad del Congreso delegar en la Superintendencia Financiera de Colombia la posibilidad de definir y prohibir cláusulas y prácticas abusivas en los contratos de adhesión celebrados por los consumidores financieros con las entidades vigiladas, por cuanto el legislador es el “*único*” órgano del poder político facultado para ello, dentro de las limitaciones propias de la libertad de configuración legislativa.

Bajo estos mismos parámetros de restricción, consideran además que el legislador no podía definir como consumidor financiero “*todo*” aquel que tenga relación con una entidad vigilada, pues ello vulnera la libre actividad económica y la iniciativa privada, al incluir personas que no se encuentran en condiciones de desigualdad y asimetría, sin que de la norma acusada se desprendan razones que denoten su necesidad o conveniencia.

No obstante el orden argumentativo de la demanda, por razones de hermenéutica se abordará primero la censura atinente a la definición que la Ley 1328 de 2009 dispone acerca de “*consumidor financiero*”, en consideración a que el cuerpo normativo, según su objeto y ámbito de aplicación (art. 1°), está dirigido a esta modalidad de sujetos de la actividad económica, tanto más cuando el segundo cargo obedece a elementos ligados con los contratos de adhesión (cláusulas y prácticas abusivas), que celebren los consumidores con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Reitérese que el estudio referido al literal d) del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, se asume por satisfacer los requisitos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, conforme a los lineamientos que esta corporación ha desarrollado en cuanto a su numeral 3°. Además el tema, en virtud de los antecedentes jurisprudenciales, como plantea el accionante, precisa de pronunciamiento constitucional por los efectos de su aplicación sobre la actividad económica de las entidades de los sistemas financiero, asegurador y de valores.

Resulta imperativo insistir de manera previa, en que el concepto censurado se subsume en el objeto y ámbito de aplicación de la Ley 1328 de 2009, que regula los principios y las reglas sobre la protección del consumidor de bienes y servicios, ofrecidos por las empresas vinculadas a dichos sistemas (financiero, asegurador y de valores, art. 1°).

Esta realidad incontrastable arroja un rol identificado de manera análoga con una de las actividades de la economía con la que se relaciona, resumida en el título de la ley y la jurisprudencia atrás enunciadas, como “*materia financiera*” o “*actividad financiera*”, esto es, la persona natural o jurídica será “*consumidor financiero*”, que por obvias razones refiere al sujeto de la relación de consumo, que busca en las entidades del sistema un producto de esa naturaleza, para adquirirlo, disfrutarlo o utilizarlo con el fin de satisfacer una necesidad propia.

Consecuencialmente, tal nominación comporta de la persona una condición que le es propia, ligada a la relación productor / proveedor – consumidor, esto es, por antonomasia, descripción y dirección, la cual en cuanto a la norma examinada, es *“todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas”*, definición ajustada al medio, porque participa de los propósitos de esa actividad económica en la que el consumidor funge como un extremo mercantil o contractual de esa relación, cuyos elementos constitutivos han sido a su vez descritos en los literales a), b) y c) del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009.

No obstante, los demandantes censuran el adjetivo *“todo”* que contiene la norma, para desestimar la inclusión de consumidores que hipotéticamente no se encontrarían en condiciones de desigualdad y asimetría, sin que la disposición arroje tal necesidad o conveniencia para el sistema.

Así, los fundamentos de impugnación no se contraen (i) al concepto que la ley desde 1982 y la evolución doctrinaria y jurisprudencial de la justicia ordinaria, han dispuesto del término *“consumidor”* y, sobre todo, (ii) se apartan de los precedentes constitucionales acerca de la desigualdad y asimetría *“inmanente”*, que el proceso contractual o de negocios productor / proveedor – consumidor trae en la relación de consumo, sin que haya lugar a suponer exclusiones o limitaciones, según los postulados del artículo 78 superior.

En efecto, a partir de la noción inicial de consumidor, actualizada por la Ley 1480 de 2011, resulta desacertado llegar a afirmar que no era asimilable el consumidor financiero, y especialmente con la expedición de la Ley 1328 de 2009, toda vez que los fines del legislador estuvieron dirigidos a disponer su actuar sin distingos de calidad (persona natural o jurídica) o característica (consumidor nato, financiero, agrícola, etc.), en *“todos los ámbitos del quehacer económico”*, situación confirmada luego con los antecedentes de la Ley 1480 citada, que enfocaron la regulación del consumidor a *“todos los sectores de la economía”*.

A la par, la jurisprudencia constitucional, con sustento en el artículo 78 superior, ha encausado sus pronunciamientos hacia *“la protección del consumidor”*, sin reparar exactamente en sus características particulares, por cuanto, las desigualdades del mercado y la asimetría entre las partes que concurren al intercambio de bienes y servicios, tornan necesario garantizar y efectivizar sus derechos.

Los consumidores, sin distingos, adoptan decisiones teniendo como soporte la confianza y la buena fe, en la creencia o convicción de encontrar calidad y/o satisfacción sobre lo adquirido, que sin embargo, supone un cierto riesgo, superior a sus conocimientos, lo que demanda la protección especial que prevé la carta política, razón por la que ese desequilibrio debe contrarrestarse.

También ha de precisar esta Corte que la expresión *“todo”* converge en quien entraña una relación de consumo ante las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera que, como consumidor financiero, (i) refiere a un

determinado sector de la economía, (ii) frente a la adquisición de un bien o servicio, para satisfacer una necesidad propia, no ligada intrínsecamente a su actividad económica, componentes que coetáneamente permiten establecer que, (iii) aunque no sea habitual consumidor financiero, ello no enerva ni impide que llegue a serlo, manteniéndose como potencial consumidor, que se materializará al mostrar interés por un bien o servicio, y (iv) lo será todo aquel vinculado de una u otra forma, directa o indirectamente, con las entidades vigiladas por razón del producto o servicio ofrecido y adquirido o por adquirir, propio de tal actividad económica.

Las situaciones descritas en torno a “*consumidor financiero*”, abarcan a toda persona natural o jurídica, sin que concierna sobre esa calidad la existencia o no de desigualdades y asimetrías, o de circunstancias de necesidad o conveniencia, dado que las profundas desigualdades “*inmanentes*” al mercado y al consumo, explicadas por esta corporación a partir de los postulados del artículo 78 superior, son suficientes y superan cualquier incertidumbre, duda o especulación, una vez elevada a categoría constitucional el amparo de los derechos del consumidor.

En otro contexto relacional, el vínculo entre el consumidor financiero y las entidades vigiladas es asunto que reviste gran complejidad, por los eventos ligados a la actividad económica en la que están sumidas e interactuantes las partes, por lo que, paralelo a la protección del consumidor, extremo usualmente “*débil*” en esa relación, es menester detenerse a mirar el otro sujeto, como parte contractual o del negocio.

El productor y el proveedor financiero, por contar habitualmente con mayores conocimientos profesionales y técnicos acerca de los productos o servicios que ofrece, se encuentra en condiciones de asimetría sobre el consumidor financiero, quien si bien puede tener un saber específico, no por ello deja de ser consumidor financiero. Así, sería necesario que el legislador señale principios y reglas de información y transparencia (v.gr. prohibición de cláusulas y prácticas abusivas, procedimientos, sanciones), a efectos de contrarrestar, a partir de la asimetría, las desigualdades que experimenta la relación de consumo.

Bajo este esquema, opera igualmente la no distinción de la calidad en que actúa el consumidor financiero, por lo que mostrada esa asimetría, según lo indica la jurisprudencia constitucional, se torna irrelevante la censura del accionante, orientada a las circunstancias de necesidad o conveniencia, que a su entender no se advierten en la norma objetada, para en un momento dado justificarla. En otras palabras, las características particulares y personales de quien busca un bien o servicio de carácter financiero, no son óbice para ser considerado consumidor financiero, siempre que lo adquirido busque la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar y empresarial, no ligada intrínsecamente a su actividad económica, sin que por ello deban considerarse o añadirse otros factores.

Insiste esta corporación sobre la intensión del legislador de ubicar al consumidor en todo el quehacer económico de la nación, por lo que de relacionarse con el sector financiero, tendrá dicha connotación, siendo aplicables las normas que le son propias,

como la Ley 1328 de 2009. En este orden, recuérdese que el artículo 78 superior no contempla distinción alguna, sino que vela por los derechos del consumidor para atemperar la desigualdad y asimetría surgidas de la relación de consumo, protección que incluye a las personas descritas como consumidor financiero, acorde con lo antes razonado.

Los elementos constitutivos analizados de la noción general de consumidor, por su consonancia con el mercado financiero, permiten establecer que la definición dispuesta en el literal d) del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, satisface y respeta los principios de actividad económica e iniciativa privada libres, dentro de los límites del bien común, que protege la Constitución, por cuanto su actividad, según las circunstancias anotadas, se origina en el móvil de la economía en la que interacciona y a la que precisamente se integran las instituciones del mercado financiero, creadas a partir de las libertades de empresa y de competencia.

Realizado el cotejo con los artículos 333, 334 y 335 superiores, el consumidor financiero concurre como arquetipo y usuario de la actividad económica, constituyendo una indispensable herramienta que hala el desarrollo nacional, razón por la cual el legislador ha fijado reglas dirigidas a apuntalar su rol, al igual que, paralelamente, a garantizar sus derechos, ante las desigualdades y asimetría palmarias en la relación productor / proveedor – consumidor.

En esta medida, por no vulnerar la Constitución, será declarado exequible el segmento acusado *“Es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas”*, del literal d) del artículo 2° de la Ley 1328 de 2009, decisión que de suyo enerva y desvanece cualquier análisis acerca del condicionamiento del aparte acusado.

En las consideraciones quinta y sexta de esta providencia se explicó con amplitud que la libertad de configuración del legislador está alindecada por el inexorable acatamiento a la preceptiva constitucional, que reafirma la primacía del interés público y el bien común, que encauzan la imperiosa intervención del Estado en la economía.

Tales previsiones constitucionales se reflejan en el asunto a decidir, puesto que las otras normas acusadas, en cuanto a la definición previa y general de cláusulas y prácticas abusivas de prohibida incorporación en los contratos de adhesión celebrados entre entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y consumidores financieros, se relacionan con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, sobre los cuales los controles se tornan más intensos y permanentes, a partir de que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra aprovechadora de tales recursos, sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado.

De otro lado, en términos del artículo 189 numeral 24 superior, el Presidente de la República ejerce, de conformidad con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen tales actividades. Estas funciones, aparejadas con las normas

precedentes de la Constitución, arrojan un ejercicio compartido con el Congreso (literal d), numeral 19, art. 150 Const.).

En este ámbito, la Superintendencia Financiera de Colombia ejerce la función asignada al Presidente de inspeccionar, vigilar y controlar las actividades económicas mencionadas, de manera que funge como órgano gubernamental, a manera de policía administrativa, en el reparto de competencias con el Congreso, que suministra la regulación general pertinente.

Dentro de las funciones y la estructura política y administrativa explicadas, las normas que censura el accionante son propias de las funciones de supervisión financiera, que se hallan constitucionalmente a cargo del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, obligado como está, acatando la preceptiva superior y de acuerdo con la ley, *“a ejercer inspección vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”* (art. 189-24 Const.), pero que, siendo labores tan intensas, trascendentales y complejas que obviamente no puede realizar por sí solo, acuda a las posibilidades que también le confiere la Constitución de, igualmente según lo señalado por ley, delegar en el respectivo superintendente (art. 211 ib.).

En ese contexto actúa la Superintendencia Financiera de Colombia desde la creación de la en principio Superintendencia Bancaria (Ley 45 de 1923), pasando por los desarrollos constitucionalmente aupados a partir de la reforma de 1968, como la Ley 45 de 1990 y, ya bajo la Constitución de 1991, las Leyes 35 de 1993, 510 de 1999, 546 de 1999 y 795 de 2003, entre otras, disposiciones que, *grosso modo*, señalaron la forma como se ejerce la intervención estatal en este sector de la economía y los principios a tener en cuenta para el desarrollo de las tareas de inspección, vigilancia y control, acorde con las condiciones así mismo previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, EOSF (Decreto 663 de 1993, con todas sus reformas).

Adicionalmente, con el propósito de complementar y perfeccionar las tareas de supervisión por su contenido social, se expidió la Ley 1328 de 2009.

Instrumentalización de esa labor de supervisión en pro del consumidor financiero, son los literales e) y d) de los artículos 11 y 12 de la Ley 1328 citada, guiados por los postulados del artículo 78 superior y la jurisprudencia reiterada de esta corporación.

Con sustento en el interés público propio de la actividad financiera y en la defensa de la comunidad, la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente de inspección, vigilancia y control, se halla legítimamente facultada para describir y señalar conductas adicionales a aquellas previstas por el legislador, que puedan llegar a generar amenaza o desconocimiento de los derechos del consumidor financiero.

Sin llegar a socavar el principio de libertad contractual, será cláusula o práctica abusiva aquella que, en función de su contenido, en condiciones generales o como adhesión, esto

es, al no ser debatida y concertada, contravenga la buena fe en perjuicio del consumidor, por generar un desequilibrio notable entre los derechos y obligaciones de las partes, expresión jurídica que deberá ser entendida no solamente en sentido formal, como un párrafo o apartado, sino en sentido material, al contener una regla, una pauta o un patrón inequitativo de comportamiento.

De tal manera, el carácter abusivo estará determinado por el proceder desleal de la entidad vigilada frente al conjunto de expectativas razonables del consumidor financiero conforme al instrumento de negociación, de manera que la conducta desplegada por aquella sea la causa del desequilibrio y menoscabo.

Adviértase que la facultad de la Superintendencia es abierta pero determinable, al disponerse que las cláusulas y prácticas abusivas serán establecidas de “*manera previa y general*”, lo que para la entidad supervisora comporta el deber de dar a conocer a las entidades vigiladas los criterios de definición y calificación escogidos, con el fin de que se adecuen la contratación y las prácticas financieras. De surgir algún reproche sobre los actos de regulación, las entidades involucradas con la decisión administrativa podrán acudir a la jurisdicción competente.

La condición objeto de análisis, por su misma naturaleza, proporciona adicionalmente una protección hacia los consumidores financieros y la confianza general del público, al converger los principios de “*libertad de elección*” y “*transparencia e información cierta, suficiente y oportuna*” estatuidos por el artículo 3° de la Ley 1328 de 2009, de manera que las partes conozcan los términos contractuales antes de decidir sobre la adquisición o acceso al bien o producto ofrecido.

Finalmente la buena fe, la confianza legítima, el interés público, las posibilidades de negociación, la atención de la asimetría y la superación de las desigualdades en la relación de consumo, constituyen principios y elementos sustanciales que la Superintendencia Financiera de Colombia debe evaluar para lo que constituiría abuso a través de una cláusula o práctica en contratos de adhesión en el mercado financiero (cfr. art. 78 superior).

No sobra advertir que esta facultad abierta, pero previamente determinada, conforme a las analizadas funciones de inspección, vigilancia y control, en lugar de ser contraria a la Constitución, por lo cual también se declarará su exequibilidad, tiene como sustrato proteger al consumidor, parte débil en cardinales manifestaciones económicas, cuya dinámica amerita que la ley cumpla el propósito de que sus mandatos se adecuen, para el caso, a las posiciones cambiantes del mercado financiero.

5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, el segmento acusado del literal d) del artículo 2° y los literales e) del artículo 11 y d) del artículo 12, de la Ley 1328 de 2009, *“Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”*

6. Análisis y conclusiones

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

- La actividad financiera tiene también que allanarse a los principios fundantes del Estado social de derecho, sometida expresamente, como está, a la procuración del bien común y al interés general, constituyendo materia de regulación compartida entre el Congreso y el Presidente de la República, con fundamento en leyes marco depositarias de pautas generales y en procesos de ejecución y supervisión administrativas, para la inspección, vigilancia y control de las personas que realicen tal actividad u otra relacionada, enfocadas al manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados al público (arts.58, 78, 150-19-d, 189-24-25, 209, 211, 333, 334 y 335 Const.).
- El Presidente de la República, a través de la Superintendencia Financiera, cumple la tarea descrita, que por disposición de la Ley 1328 de 2009 ampara a los consumidores de bienes y servicios ofertados por las entidades vigiladas, cuya libertad de competencia e iniciativa tienen que limitarse cuando así lo exija el interés social, como ocurre en las previsiones bajo estudio.
- La descripción de consumidor financiero y las facultades concedidas a la Superintendencia Financiera de Colombia para determinar las cláusulas y prácticas que, por abusivas, es prohibido incorporar en contratos de adhesión, adicionales a las dispuestas por el legislador, reflejan en debida forma el ejercicio compartido de competencias que el Constituyente de 1991 quiso disponer en esta materia, razón para afirmar su conformidad con la carta política, además de avenirse a las condiciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, EOSF.