

Sentencia C-561/15

Referencia: expediente D-10649

Actor: Alejandro Ayola Toro

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 58 numerales 10 y 11 (parciales), artículo 61, parágrafo 3 (parcial) de la Ley 1480 de 2011, “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”

Magistrada Ponente:
MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil quince (2015)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alejandro Ayora Toro presentó acción de inconstitucionalidad contra el numeral 10 (parcial) del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, el literal a) del numeral 11 (parcial) del mismo artículo, y el parágrafo 3º (parcial) del artículo 61 ibídem.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las disposiciones objeto de la demanda:

“ARTÍCULO 58. PROCEDIMIENTO. Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio o el Juez competente conocerán a prevención.

La Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia en todo el territorio nacional y reemplaza al juez de primera o única instancia competente por razón de la cuantía y el territorio.

2. Será también competente el juez del lugar donde se haya comercializado o adquirido el producto, o realizado la relación de consumo.

Cuando la Superintendencia de Industria y Comercio deba conocer de un asunto en un lugar donde no tenga oficina, podrá delegar a un funcionario de la entidad, utilizar medios técnicos para la realización de las diligencias y audiencias o comisionar a un juez.

3. Las demandas para efectividad de garantía, deberán presentarse a más tardar dentro del año siguiente a la expiración de la garantía y las controversias netamente contractuales, a más tardar dentro del año siguiente a la terminación del contrato, En los demás casos, deberán presentarse a más tardar dentro del año siguiente a que el consumidor tenga conocimiento de los hechos que motivaron la reclamación. En cualquier caso deberá aportarse prueba de que la reclamación fue efectuada durante la vigencia de la garantía.

4. <Aparte tachado derogado por el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012> ~~No se requerirá actuar por intermedio de abogado.~~ Las ligas y asociaciones de consumidores constituidas de acuerdo con la ley podrán representar a los consumidores. Por razones de economía procesal, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá decidir varios procesos en una sola audiencia.

5. A la demanda deberá acompañarse la reclamación directa hecha por el demandante al productor y/o proveedor, reclamación que podrá ser presentada por escrito, telefónica o verbalmente, con observancia de las siguientes reglas:

a) Cuando la pretensión principal sea que se cumpla con la garantía, se repare el bien o servicio, se cambie por uno nuevo de similares características, se devuelva el dinero pagado o en los casos de prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, cuando el bien sufra deterioro o pérdida, la reposición del mismo por uno de similares características o su equivalente en dinero, se deberá identificar el producto, la fecha de adquisición o prestación del servicio y las pruebas del defecto. Cuando la reclamación sea por protección contractual o por información o publicidad engañosa, deberá anexarse la prueba documental e indicarse las razones de inconformidad.

b) La reclamación se entenderá presentada por escrito cuando se utilicen medios electrónicos. Quien disponga de la vía telefónica para recibir reclamaciones, deberá garantizar que queden grabadas. En caso de que la reclamación sea verbal, el productor o proveedor deberá expedir constancia escrita del recibo de la misma, con la fecha de presentación y el objeto de reclamo. El consumidor también podrá remitir la reclamación mediante correo con constancia de envío a la dirección del establecimiento de comercio donde adquirió el producto y/o a la dirección del productor del bien o servicio.

c) El productor o el proveedor deberá dar respuesta dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción de la reclamación. La respuesta deberá contener todas las pruebas en que se basa. Cuando el proveedor y/o productor no hubiera expedido la constancia, o se haya negado a recibir la reclamación, el consumidor así lo declarará bajo juramento, con copia del envío por correo,

d) Las partes podrán practicar pruebas periciales anticipadas ante los

peritos debidamente inscritos en el listado que para estos efectos organizará y reglamentará la Superintendencia de Industria y Comercio, los que deberán ser de las más altas calidades morales y profesionales. El dictamen, junto con la constancia de pago de los gastos y honorarios, se aportarán en la demanda o en la contestación. En estos casos, la Superintendencia de Industria y Comercio debe valorar el dictamen de acuerdo a las normas de la sana crítica, en conjunto con las demás pruebas que obren en el proceso y solo en caso de que carezca de firmeza y precisión podrá decretar uno nuevo.

e) <Literal derogado por el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012>

f) Si la respuesta es negativa, o si la atención, la reparación, o la prestación realizada a título de efectividad de la garantía no es satisfactoria, el consumidor podrá acudir ante el juez competente o la Superintendencia.

Si dentro del término señalado por la ley el productor o proveedor no da respuesta, se tendrá como indicio grave en su contra. La negativa comprobada del productor o proveedor a recibir una reclamación dará lugar a la imposición de las sanciones previstas en la presente ley y será apreciada como indicio grave en su contra.

g) Se dará por cumplido el requisito de procedibilidad de reclamación directa en todos los casos en que se presente un acta de audiencia de conciliación emitida por cualquier centro de conciliación legalmente establecido.

6. La demanda deberá identificar plenamente al productor o proveedor. En caso de que el consumidor no cuente con dicha información, deberá indicar el sitio donde se adquirió el producto o se suministró el servicio, o el medio por el cual se adquirió y cualquier otra información adicional que permita a la Superintendencia de Industria y Comercio individualizar y vincular al proceso al productor o proveedor, tales como direcciones, teléfonos, correos electrónicos, entre otros.

La Superintendencia de Industria y Comercio adelantará las gestiones pertinentes para individualizar y vincular al proveedor o productor. Si transcurridos dos meses desde la interposición de la demanda, y habiéndose realizado las gestiones pertinentes, no es posible su individualización y vinculación, se archivará el proceso, sin perjuicio de que el demandante pueda presentar, antes de que opere la prescripción de la acción, una nueva demanda con los requisitos establecidos en la presente ley y además deberá contener información nueva sobre la identidad del productor y/o expendedor.

7. Las comunicaciones y notificaciones que deba hacer la Superintendencia de Industria y Comercio podrán realizarse por un medio eficaz que deje constancia del acto de notificación, ya sea de manera verbal, telefónica o por escrito, dirigidas al lugar donde se expendió el producto o se celebró el contrato, o a la que aparezca en las etiquetas del producto o en las páginas web del expendedor y el productor, o a las que obren en los certificados de existencia y representación legal, o a las direcciones electrónicas reportadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, o a las que aparezcan en el registro mercantil o a las anunciadas en la publicidad del productor o proveedor.

8. <Numeral derogado por el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de

2012>

9. Al adoptar la decisión definitiva, el Juez de conocimiento o la Superintendencia de Industria y Comercio resolverá sobre las pretensiones de la forma que considere más justa para las partes según lo probado en el proceso, con plenas facultades para fallar infra, extra y ultrapetita, y emitirá las órdenes a que haya lugar con indicación de la forma y términos en que se deberán cumplir.

10. Si la decisión final es favorable al consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio y los Jueces podrán imponer al productor o proveedor que no haya cumplido con sus obligaciones contractuales o legales, además de la condena que corresponda, una multa de hasta ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes **a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio**, que se fijará teniendo en cuenta circunstancias de agravación debidamente probadas, tales como la gravedad del hecho, la reiteración en el incumplimiento de garantías o del contrato, la renuencia a cumplir con sus obligaciones legales, inclusive la de expedir la factura y las demás circunstancias. No procederá esta multa si el proceso termina por conciliación, transacción, desistimiento o cuando el demandado se allana a los hechos en la contestación de la demanda. La misma multa podrá imponerse al consumidor que actúe en forma temeraria.

11. En caso de incumplimiento de la orden impartida en la sentencia o de una conciliación o transacción realizadas en legal forma, la Superintendencia Industria y Comercio podrá:

a) Sancionar con una multa sucesiva **a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio**, equivalente a la séptima parte de un salario mínimo legal mensual vigente por cada día de retardo en el incumplimiento.

b) Decretar el cierre temporal del establecimiento comercial, si persiste el incumplimiento y mientras se acredite el cumplimiento de la orden. Cuando lo considere necesario la Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar la colaboración de la fuerza pública para hacer efectiva la medida adoptada.

La misma sanción podrá imponer la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera o el juez competente, cuando se incumpla con una conciliación o transacción que haya sido realizada en legal forma.

PARÁGRAFO. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, la Superintendencia Financiera de Colombia tendrá competencia exclusiva respecto de los asuntos a los que se refiere el artículo 57 de esta ley.

ARTÍCULO 61. SANCIONES. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley, de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios:

1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.

2. Cierre temporal del establecimiento de comercio hasta por 180 días;

3. En caso de reincidencia y atendiendo a la gravedad de las faltas, cierre definitivo del establecimiento de comercio o la orden de retiro definitivo de una página web portal en Internet o del medio de comercio electrónico utilizado;

4. Prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos. El productor podrá solicitar a la autoridad competente, el levantamiento de esta sanción previa la demostración de que ha introducido al proceso de producción las modificaciones que aseguren el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad;

5. Ordenar la destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores.

6. Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.

Cuando se compruebe que los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales, socios, propietarios u otras personas naturales han autorizado o ejecutado conductas contrarias a las normas contenidas en la presente ley, se les podrán imponer multas hasta por trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción y la prohibición de ejercer el comercio hasta por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. El daño causado a los consumidores;

2. La persistencia en la conducta infractora;

3. La reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor.

4. La disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores. 5. La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes.

6. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción.

7. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.

8. El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

PARÁGRAFO 2o. Dentro de las actuaciones administrativas solo serán admisibles las mismas causales de exoneración de responsabilidad previstas en el Título 1 de esta ley.

PARÁGRAFO 3o. El cincuenta por ciento (50%) de las sanciones que impongan la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera en ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales de protección al consumidor, incluidas las impuestas por incumplimiento de reglamentos técnicos, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, falta de registro o no renovación del registro en las Cámaras de Comercio y de protección de datos personales o hábeas data, **tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia** y el otro cincuenta por ciento (50%) **se destinará para fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace**

referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaria técnica de la red.

III. LA DEMANDA

El actor considera que los enunciados normativos resaltados, y contenidos en los artículos 58 y 61 de la Ley 1480 de 2011, trasgreden (i) la prohibición de destinación de rentas específicas contemplada en el artículo 359 de la Constitución Política y el principio de unidad de caja, establecido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (Decreto 111 de 1996), así como (ii) el debido proceso (artículo 29, CP), en relación con el principio de imparcialidad en las actuaciones administrativas y judiciales.

1. Señala que las expresiones subrayadas del numeral 10 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 establecen la facultad de la Superintendencia de Industria y Comercio de imponer multas al productor o proveedor que no cumpla con sus obligaciones, hasta por 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a favor de la misma Superintendencia.

En su criterio, la asignación de esas multas a la entidad de vigilancia viola el artículo 359 de la Carta, pues las multas, entendidas como ingresos no tributarios pertenecen a los ingresos corrientes de la nación, con destino al presupuesto nacional y no a las partidas o fondos de la Superintendencia.

2. De igual forma, el artículo 58, literal a), numeral 11 de la ley demandada faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio para sancionar con multas sucesivas a su favor, equivalentes a la séptima parte de un salario mínimo legal mensual vigente, por cada día de retardo en el incumplimiento de la orden impartida en la sentencia, o de una conciliación o transacción realizadas en legal forma. Ello viola el artículo 359 de la Constitución y el Decreto 111 de 1996, por las razones ya expuestas. Afirma que no pretende discutir “las facultades disciplinarias y correctivas otorgadas a la Superintendencia, sino el que esa multa ingrese con previa destinación a un fondo común (al de la Superintendencia de Industria y Comercio), sin antes asignarse a la financiación del gasto público, que es el deber normativo.”

De acuerdo con los argumentos de la demanda, las multas deben ir al presupuesto nacional. Añade que las superintendencias hacen parte de la administración nacional y que sus gastos e ingresos deben “consolidarse” en un capítulo específico del presupuesto nacional. Las multas previstas en las normas demandadas son nacionales y de destinación específica, pues se dirigen a sufragar los gastos de un ente público. Dichos ingresos no se ajustan a ninguna de las excepciones previstas por el artículo 359 Superior, dado que “las superintendencias no son entidades territoriales, no se destinan a la inversión social y mucho menos reciben dineros para cumplir funciones de previsión social”. (El demandante cita la sentencia C-748 de 2011).

En otro acápite de la demanda manifiesta que los dineros producto de las multas no son *“un factor válido de financiación”* para las Superintendencias Financiera y de Industria y Comercio. *“La prohibición de rentas específicas encuentra total fundamento de objeción en este estudio. Una partida presupuestal que tenga como destino directo el de una Superintendencia de ninguna forma cae en el amparo del espectro semántico de una de las excepciones consagradas en el artículo 359 de la Constitución Política”*. (Subrayas en el texto).

3. Indica el actor, que el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 estipula que el 50% de las sanciones impuestas por la Superintendencia Financiera (sic) *“en ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales de protección al consumidor, incluidas las impuestas por incumplimiento de reglamentos técnicos, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, falta de registro o no renovación del registro en las Cámaras de Comercio y de protección de datos personales o hábeas data tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia y el otro 50% se destinará a fortalecer la red nacional de protección al consumidor”*, y concluye que esa regulación también contradice la prohibición de destinación de rentas específicas y el de Unidad de caja, establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

La financiación de esas entidades debe basarse en los recursos del presupuesto nacional, en cumplimiento del principio de *“gasto público”*, consagrado en el artículo 345 de la Constitución.

4. Por otra parte, propone que las normas demandadas, en su conjunto, trasgreden el artículo 29 de la Constitución, que consagra el derecho fundamental al debido proceso, aplicable en todas las actuaciones administrativas y judiciales. Y, especialmente, el principio de imparcialidad para evitar que el juzgador sea *juez y parte* o *juez en causa propia*. Así las cosas, los recursos producto de las sanciones vulneran la Constitución política porque el sujeto *“supra-ordenado que toma la decisión de imponer la sanción, es en últimas su mismo beneficiario (...) ostentando así una posición privilegiada dentro de la estructura adversarial que gobierna estas actuaciones”*.

Por lo tanto, sostiene que este tipo de regulación (i) excede la libertad de configuración del legislador pues, por la naturaleza del recaudo, estas multas deberían estar destinadas al tesoro público y no al presupuesto de las superintendencias y (ii) atentan contra el debido proceso, en las actuaciones sancionatorias que adelantan estas entidades.

En relación con el debido proceso, estima el demandante que *“comporta una ruptura grave a la imparcialidad en las decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio, y en los casos materia de estudio, de la Superintendencia financiera, que los dineros fruto de las sanciones o multas o*

que imponga en cada uno de los escenarios procedimentales anunciados se destinen a su presupuesto directo, van contra la misma esencia del proceso y perjudica (sic) a las partes, pues no se plasma en el dictado máximo de decisión justa”.

IV. INTERVENCIONES

Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes

El Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes intervino en este trámite, con el propósito de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

En primer lugar afirma que el presupuesto general de la nación está conformado por (i) los ingresos o rentas y (ii) los gastos o apropiaciones. Señala que los ingresos corrientes provienen del poder impositivo del Estado, de la venta de bienes y servicios, la renta de su patrimonio y los ingresos sin contraprestación.

Establece que entonces los ingresos corrientes de la Nación “están conformados por los impuestos, los fondos de seguridad social, las inversiones y las multas tributarias y no tributarias, las transferencias, las donaciones y otros ingresos. En la ejecución, su devengamiento (sic) produce contablemente modificaciones indirectas en la estructura patrimonial del Estado, debido a la utilización de cuentas operacionales o de resultados que permiten establecer previamente el resultado de la gestión anual”.

Expone que los ingresos de libre disponibilidad son aquellos destinados a garantizar la financiación de gastos corrientes o de funcionamiento de las entidades de presupuesto nacional, como es el caso de las Superintendencias.

Por otro lado, argumenta que reviste especial importancia determinar la composición del presupuesto de rentas, el cual está conformado por: “(i) los ingresos corrientes de la nación (...) aquellos que llegan a las arcas públicas de manera regular, no esporádica. (ii) Las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que hace parte del presupuesto. (iii) los fondos especiales (...) ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes. (iv) los recursos de capital. (v) los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional: El Estatuto Orgánico de Presupuesto estableció que el presupuesto de rentas y recursos de capital, además de incluir los ingresos del gobierno central, deberá contemplar los ingresos obtenidos por los establecimientos públicos nacionales, distinguiendo las rentas por transferencia y los aportes que reciben del gobierno nacional, con el objetivo de evitar una doble contabilización de éstos dentro del presupuesto. Los establecimientos públicos a su vez también cuentan con recursos corrientes, siendo estos de libre disponibilidades,

destinándose a garantizar la financiación de gastos recurrentes o de funcionamiento de la entidad.

Sostiene que el artículo 359 prevé la prohibición de que se creen rentas con destinación específica, para establecer “ciertas inflexibilidades” destinadas a clarificar la gestión del presupuesto: “Las rentas de destinación específica tienen como objetivo asegurar la afectación de un porcentaje determinado del recaudo para atender cierto fin que se considera prioritario en el presupuesto público. La prohibición de que habla el artículo 359 CP se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos de carácter nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación. (Cita las sentencias C-072 de 2014, C-535 de 2013, C-914 de 2010, C-262 de 2011).

En virtud de lo expuesto, propone el interviniente que la demanda es inepta. Indica que no está mal que el actor se valga de la argumentación contenida en jurisprudencia, para la contundencia de la acción no puede limitarse la transcripción de secciones de otro fallo, fuera de contexto y con un trasfondo de hecho y derecho disímil al del presente caso. Ello implica el incumplimiento de los requisitos de certeza, pertinencia, inteligibilidad y suficiencia.

En relación a los cargos por presunta violación al artículo 359, sostiene que estos adolecen de falta de pertinencia y suficiencia debido a que el actor entiende que las multas a las que se refieren los enunciados demandados forman parte de los ingresos corrientes de la nación y que se les puede aplicar la prohibición del artículo 359, pero comete un error sustancial al pensar que la prohibición abarca *todos los ingresos corrientes de la Nación*, en contra de la doctrina y la jurisprudencia consolidada de la Corte. Ambas aclaran que la prohibición se refiere a las rentas tributarias del orden nacional. El artículo consagra una serie de excepciones frente a la prohibición general de rentas de destinación específica. La única razón por la que debe tipificar un ingreso corriente de la nación dentro de esas excepciones es cuando se trata de uno del orden nacional. El interviniente además incluye un cuadro donde ilustra la clasificación de las rentas.

La prohibición de rentas con destinación específica se deriva de contribuciones fiscales, que deben hacer parte del presupuesto público nacional. Escenario distinto es de las multas relacionadas con el artículo 359 constitucional, que no están incluidas en esa prohibición. Son ingresos impositivos derivados del ejercicio del poder sancionatorio del Estados, sujetos por su naturaleza a una destinación específica. Por eso, el accionante no logró estructurar un cargo de oposición abstracta entre ley y constitucional, al no entender el núcleo esencial del artículo 359, incumpliendo el requisito de pertinencia.

Al no entenderse el alcance del artículo 359 Superior, el argumento es a su vez, insuficiente. Además, la Corte ha recalcado su deber de deferencia hacia la libertad de configuración legislativa, lo que implica una carga de “robustez

argumentativa” para los demandantes. O como una carga dinámica del aprueba.

También se afirma que el actor presenta una incorrecta interpretación de la estructura administrativa del Estado colombiano. “una superintendencia... se instituye como un Establecimiento Público del Orden Nacional, descentralizado, con personería jurídica, que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Y en virtud de dicha denominación, los recursos propios de esta entidad, corresponde a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales de este tipo de establecimientos.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 29, considera el interviniente, que el cargo no cumple los requisitos de claridad, certeza y especificidad.

“No se hace inteligible (del cuerpo de la demanda) la manera en la cual la facultad que ostenta la SIC de imponer sanciones a favor de ésta misma, vulnera el derecho al debido proceso. El autor entiende que la expresión ‘a favor de’ implica la generación de un incentivo perverso en cabeza de la SIC para perder objetividad e imparcialidad al ser éste el mismo depositario de las consecuencias de su decisión. || Este argumento no deja ni siquiera intuir un cargo concreto, sin dejos de subjetividad y vaguedad que admita la configuración real de una violación al artículo 29 de la CP. No se entiende (porque no existe) cuál es la consecuencia lógica de argumentos que permite partir al autor (sic) de una situación de hecho específica (imposición de multas por la SIC en el marco del derecho del consumo) para atribuirle tal consecuencia jurídica como lo es la vulneración al derecho fundamentalísimo al debido proceso. A su vez ... pierde de vista el hecho de que una de las funciones asignadas constitucionalmente a la SIC (y mediante las leyes que la desarrollan) es velar por la maximización del bienestar del consumidor, tanto en cuanto a la integridad del mercado, la libre competencia pero también, ejerciendo la protección directa de éste, nivelando la disparidad negocial...”

“Se hace imposible pensar que la percepción directa de dineros de las multas que la SIC impone en el marco (de sus) atribuciones jurisdiccionales del derecho del consumo, afecte o comprometa la imparcialidad y objetividad de juzgamiento que realizar al sancionar si se entiende que uno de los fines últimos u objetivos de la SIC es (...) su fortalecimiento estructural e institucional para mejorar la protección efectiva del consumidor (...) los dineros que percibe la SIC serán trasladados al consumidor”.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

La entidad, mediante concepto presentado ante la Corte Constitucional el 24 de marzo de 2015, solicita declarar la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 58 y 61 de la Ley 1480 de 2011.

Inicia su análisis jurídico exponiendo las razones por las que, en su criterio, las normas demandadas no infringen el artículo 359 de la Constitución. En primer término, señala que la Superintendencia de Industria y Comercio financia su actividad de vigilancia y control a partir de los recursos propios y aportes de la nación, la contribución por vigilancia a las cámaras de comercio, y las multas. Argumenta que el recaudo que corresponde a estas últimas

representa solo un pequeño porcentaje del presupuesto general de la entidad, lo que desvirtúa *“cualquier argumento tendiente a demostrar que esta Superintendencia pueda abusar de su facultad sancionatoria para financiar el costo que genera cumplir con las funciones que le han sido atribuidas por la ley”*.

Posteriormente, analiza la naturaleza de las multas que impone esta Superintendencia con el propósito de aclarar que no pueden considerarse parte de las rentas a las que se refiere la prohibición prevista en el artículo 359 de la Constitución. Que las multas no se catalogan como rentas nacionales, ni poseen el carácter de rentas de destinación específica.

Explica que la Corte Constitucional desde la sentencia C-040 de 1993 dejó claro *“que las rentas nacionales a que se refiere el artículo 359 de la Constitución Política son de naturaleza tributaria”*, y debido a que las multas no poseen esa calidad no pueden ser consideradas rentas nacionales.

En la intervención se presenta un extenso análisis sobre la naturaleza de los recursos que se perciban por las multas impuestas por las Superintendencias:

“Aunado a lo anterior, se debe recordar que de conformidad con el Decreto 111 de 1996, (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, por compilación de la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995) el presupuesto de rentas y recursos de capital, está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del Presupuesto General, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos de orden nacional. Así mismo, los ingresos del Presupuesto General de la Nación están conformado por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los establecimientos públicos nacionales.

De conformidad con esta catalogación de rentas y recursos, acudiendo a una interpretación sistemática, la prohibición de rentas de destinación específica del 359 de la Constitución Nacional busca preservar la disposición de las rentas que nutran o financian el Presupuesto General de la Nación, es decir, los ingresos de la Nación y los recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales.

En el argot fiscal, se conoce a estas rentas como los recursos ordinarios o comunes, es decir aquellos con los que en forma ordinaria y corriente cuenta la Nación, tales como los derivados de los impuestos directos o indirectos, entre otros. En tal sentido, no hacen parte de estos ingresos las multas, pues resultaría débil, inestable, azaroso y adicionalmente “perverso” que el Presupuesto General de la Nación las incluyera (...) dentro de sus fuentes ordinarias de financiación. [Invoca, para sustentar sus argumentos, las sentencias C-009/02 y

C-495/98 [...] señala: *“De otra parte si tenemos en cuenta que la finalidad del artículo 359 de la Carta era la de aumentar los ingresos corrientes del presupuesto nacional para que el monto de la participación a las entidades territoriales sea mayor, es claro que no tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales*

de destinación específica” [...] Conviene ahora examinar el carácter de renta específica que le imputa el actor al destino de las multas señaladas en las normas demandadas [...] el Legislador en su inteligencia, al señalar el destino de las multas, que ellas coadyuvaran al fortalecimiento de la función tutelar y protectora de esta Superintendencia, así como el de la Superintendencia Financiera y el de la Red Nacional de Protección al Consumidor, precisamente en beneficio del consumidor colombiano, el cual, conforme al artículo. 5° de la Ley 1480 de 2011, lo constituyen toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, o doméstica y empresarial, cuando no esté ligada a su actividad económica.

Una lectura errada de la norma en cita, sería la de pensar que el valor de las multas benefician a las superintendencias nombradas, en cuanto tales, es decir al incremento de su acervo patrimonial o su disposición a favor de un exclusivo sector económico o geográfico. Muy por el contrario, es clara y manifiesta la intención de la norma: Fortalecer la función y las competencias que le otorga la Ley a los entes de vigilancia en materia de protección al consumidor y a la red, misma, conformada, como lo señala el artículo 75 de la Ley 1480 de 2011 *“La Red Nacional de Protección al Consumidor estará conformada por los consejos de protección al consumidor de carácter nacional o local donde existan, las alcaldías y las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor, las ligas y asociaciones de consumidores y la Superintendencia de Industria y Comercio”*.

(...) Por estas mismas razones, es decir, la de entender que el destino indicado para las multas impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio, sirven precisamente para fortalecer su capacidad de respuesta en su función pública como ente de control y vigilancia, y no la de fines particulares en propio beneficio como entidad, es que de igual forma se entiende que no resulta válido aceptar que la Superintendencia tenga interés propio en las multas que impone, y por tal razón resulta comprometida el debido proceso”.

Al respecto, señala que la destinación de las multas en favor de la superintendencia en nada puede incidir en la imparcialidad de la decisión, toda vez que es precedida o de una actuación administrativa o de un proceso jurisdiccional en donde por mandato constitucional lo que se busca es respetar las garantías procesales. Así las cosas en las actuaciones jurisdiccionales la parte demandada tiene la posibilidad de contestar la demanda, proponer excepciones, presentar nulidades e impugnar la providencia. A su vez, en las actuaciones administrativas existe la posibilidad de impugnar las decisiones ante la administración, de solicitar revocatoria directa e incluso acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

En lo que refiere a la facultad sancionatoria, encuentra que la misma literalidad de la norma en mención define como hecho generador de la sanción el incumplimiento de las obligaciones contractuales o legales generadas de la decisión favorable al consumidor y que el monto de la sanción, se derivará de las circunstancias de agravación debidamente probadas en la actuación jurisdiccional. Lo mismo ocurre con la facultad sancionatoria consagrada en el

numeral 11 del artículo 58 de la norma acusada. En este orden de ideas, para que proceda la imposición de las sanciones en las normas demandadas, es necesario que se materialicen unos hechos expresamente señalados por el legislador. La norma claramente impone la necesidad de adelantar una actuación administrativa en la que se respete al investigado las garantías propias del debido proceso al tiempo que los principios que orientan las actuaciones administrativas consagradas en la ley 1437 de 2011.

Para finalizar, afirma que las actuaciones de la autoridad administrativa al momento de imponer sanciones vulneran el debido proceso, conllevaría partir de un juicio que desconoce el principio constitucional de la buena fe, a lo que bajo ninguna perspectiva se le puede dar cabida.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó concepto en el presente asunto, con el propósito de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Para empezar, considera que los apartes acusados son constitucionales a la luz del artículo 359 de la C.P, *“toda vez que la prohibición de rentas nacionales de destinación específica se predica solo de los ingresos tributarios y las multas carecen de esa naturaleza”*. Argumenta que la Corte Constitucional, en sentencias C-040 de 1993, C-280 de 1996 y C-495 de 1998, ha establecido que el alcance de la prohibición del artículo 359 Superior se aplica exclusivamente a las rentas nacionales de naturaleza tributaria.

Por otro lado, y con base en lo dispuesto en el artículo 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en la jurisprudencia constitucional anteriormente citada y en el concepto 1589 de agosto 05 de 2004 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el Ministerio de Hacienda aduce que las multas son ingresos no tributarios.

En consecuencia, concluye que los cargos de la demanda carecen de fundamento *“toda vez que la prohibición de la norma constitucional se refiere solo a los impuestos nacionales, y las multas no poseen naturaleza impositiva”*.

Contrario a lo argumentado por el actor, frente al cargo por la presunta violación del artículo 29 CP, plantea que la inconstitucionalidad de las normas no surge del hecho de que los recursos de las multas impuestas ingresen al presupuesto de Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera.

Menciona la sentencia C-280 de 1996, donde la Corte habría indicado que no resulta inconstitucional que el producto de las multas impuestas como sanción disciplinaria a un servidor público sea destinado a la entidad donde este preste

o haya prestado sus servicios. En el caso que la imposición de multas contenga una finalidad distinta a aquella contenida en la norma, por ejemplo la de acrecentar el presupuesto de la respectiva entidad, se configuraría una desviación de poder que implicaría la nulidad de la actuación, pero no la inconstitucionalidad de la norma.

Respecto a la eventual vulneración de la garantía de imparcialidad que se desprende del derecho al debido proceso, dice que *“de los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio se predica su probidad e independencia, por lo que si al momento de investigar y sancionar si fuere el caso, advierten un interés diferente para la cual han sido facultados por las disposiciones legales, deben declararse impedidos, o ser recusados, si se encuentran dentro de las causales previstas para el efecto”*.

Por los argumentos expuestos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles los apartes normativos demandados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Vice Procuradora General de la Nación, encargada de las funciones de Procuradora General de la Nación, radicó el concepto No. 5908 en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 24 de abril de 2015.

Inicia su intervención con una aclaración preliminar, donde manifiesta abstenerse de efectuar un pronunciamiento de fondo respecto a la expresión demandada: *“se destinará para fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaria técnica de la red”*, toda vez que el accionante no planteó ninguna razón suficiente para considerar que ese aparte normativo desconoce los artículos 29 y 359 de la Constitución Política. En ese orden, la Procuraduría General plantea su análisis constitucional en torno a las demás expresiones acusadas en la demanda.

El Ministerio Público coincide con el accionante al considerar que las expresiones *“a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio”* y *“tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia”* contenidas en los artículos 58 y 61 del Estatuto de Protección al Consumidor, al destinar las multas (consideradas como ingresos no tributarios) al presupuesto de cada Superintendencia y no al Presupuesto General de la Nación, vulneran lo dispuesto en el artículo 359 Superior.

Para sustentar su posición, destaca que las disposiciones demandadas establecen el proceso sancionatorio en el marco de la ley de protección al consumidor, específicamente en cuanto a la destinación de las multas

impuestas por violación a los derechos de los consumidores, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Plantea que la jurisprudencia de la Corte¹ ha precisado que el régimen presupuestal tiene base constitucional, además que la renta nacional comprende “*todos los ingresos del Estado que se incorporan al presupuesto para atender el gasto público y que tales rentas nacionales se integran los recursos, incluyendo aquellos de origen no tributario*”². En ese orden de ideas, en concepto de la representante del Ministerio Público, las multas, consideradas como ingresos no tributarios, pertenecen al presupuesto General de la Nación, razón por la cual las disposiciones normativas demandadas incurren en la prohibición prevista en el artículo 359 CP, al determinar que los recaudos por multas serían a favor de las entidades que impusieron dichas sanciones como consecuencia de procesos administrativos y judiciales por violaciones al Estatuto de Protección al Consumidor.

Finalmente, advierte que la discusión acerca de la destinación de las multas a la Superintendencias ya fue resuelta por la Corte Constitucional en sentencia C-748 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la cual esta alta Corporación abordó un debate similar al presente y declaró inexecutable la norma acusada, señalando que dicha disposición reñía con el artículo 359 Superior y con el principio de unidad de caja, establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

En conclusión, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional (i) declarar inexecutable las expresiones “*a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio*”, y “*tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia*” contenidas en los artículos 58 y 61 de la Ley 1480 de 2011; y (ii) declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la expresión “*se destinará para fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaria técnica de la red*” contenida en el parágrafo 3º del artículo 61 del mismo cuerpo normativo, por ineptitud sustancial del cargo.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

El Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia intervino en el presente trámite solicitando a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

Comenzó por señalar que el tema del manejo, recepción y destino de los recaudos por ingresos corrientes no tributarios ya ha sido aclarado por la jurisprudencia Constitucional. En principio, argumenta que la posición de la

¹ Sentencia C-066 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

² Cfr. Sentencia C-308 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional en las sentencia C-385 de 2003, reiterada en la C-477 de 2003 puede *“de manera eventual, dar cabida al debate acerca de la posible destinación de un porcentaje de los recaudos por multas y sanciones a favor o a cargo de la entidad encargada de determinar y aplicar dichas sanciones”*; sin embargo, afirma que el tema que se debate en el presente asunto tiene una fundamentación constitucional diferente, pues *“la prohibición de crear ingresos con destinación específica tiene una congruencia con el principio de unidad de caja establecido en el estatuto orgánico de presupuesto, y es allí donde se centra la contravención fundamental de la norma demandada”*.

Cita apartes de la sentencia C-748 de 2011, para afirmar que, como lo señala el demandante, en esa oportunidad la Corte resolvió en forma definitiva el debate en torno a la destinación específica de los ingresos corrientes no tributarios de la nación, de tal forma que el interviniente considera que la *ratio decidendi* de esa sentencia debe ser atendido por la Corte Constitucional, para así declarar la inexequibilidad de los apartes demandados, por violar el artículo 359 de la Carta Política.

INTERVENCIONES CIUDADANAS

- La ciudadana Katherine Vanessa Martínez Muñoz presentó concepto ante esta Corporación, con el propósito de solicitar que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas, o, subsidiariamente, que la Corporación se declare inhibida para conocer de fondo en el presente asunto, por no cumplirse en la demanda los requisitos mínimos de procedibilidad establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

Sobre la violación del artículo 359 Superior, aduce que la expresión *“rentas nacionales de destinación específica”* contenida en esa norma, se refiere exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-040 de 1993. Señala que en esa oportunidad el alto tribunal afirmó que *“...la prohibición del artículo 359 se aplica con exclusividad a las rentas nacionales de carácter tributario. En ningún caso a las rentas propias de las entidades territoriales o descentralizadas, como tampoco a las contribuciones parafiscales”*. Por lo anterior, en criterio de la interviniente, debido a que las multas son considerados ingresos no tributarios se encuentran excluidas de la prohibición del artículo 359 constitucional.

Adicionalmente, sostiene que la Superintendencia de Industria y Comercio, al ser parte de la rama ejecutiva y ejercer funciones administrativas en virtud del artículo 115 CP, se encuentra facultada para ejercer la jurisdicción coactiva, entendida como un proceso administrativo que consiste en la facultad de cobrar directamente las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, justificado en la prevalencia del interés general. De acuerdo a lo anterior, cuando la Superintendencia impone multas y sanciones pecuniarias a

través de la jurisdicción coactiva, actúa en ejercicio de sus facultades administrativas.

Por otro lado, la interviniente no encuentra que las normas objeto de análisis en el presente asunto, vulneren el debido proceso a los infractores de los derechos de los consumidores, porque *“la destinación final de la sanción que le corresponda al individuo - en este caso a la Superintendencia de Industria y Comercio - no viola ninguna garantía en pro de una adecuada aplicación de la justicia”*.

Para finalizar, se refiere al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En ese sentido, argumenta que las razones de la demanda no constituyen verdaderos cargos por carecer de *claridad*, debido a que *“mezcla los argumentos de cada cargo de inconstitucionalidad”* y porque no evidencia *“-con sustento legal y no exclusivamente subjetivo- la conexión entre el precepto constitucional vulnerado y la norma legal objeto de la inconstitucionalidad, generando que el lector no logre identificar por qué debe ser declarada la inconstitucionalidad”*. Así mismo, encuentra que la demanda carece de *especificidad* al no definir de manera clara cómo la disposición acusada vulnera los preceptos constitucionales invocados, y finalmente expone la falta de *pertinencia* y *suficiencia* al afirmar que *“los cargos esbozados en la demanda se limitan a expresar puntos de vista subjetivos del demandante, basados en simples críticas personales sobre la inconveniencia de la medida acusada”*.

- La ciudadana María Camila Achury Rincón, el 24 de marzo de 2015, presentó concepto ante la Secretaría de la Corte Constitucional, solicitando a esta Corporación declarar la inexequibilidad de los apartes normativos demandados por considerarlos inconstitucionales, con base en las razones que se explican a continuación:

Fundamentándose en lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, expone que los ingresos corrientes de la Nación, que forman parte de su presupuesto, se dividen en “tributarios” y “no tributarios”. Sostiene que las multas, al ser parte de los ingresos no tributarios, debe ingresar *“de manera directa al presupuesto nacional y que en nada se relaciona con las excepciones de que trata el artículo 359 de la Constitución Política”*, advirtiendo de esta manera la violación del artículo 359 Superior.

En relación con la presunta violación de artículo 29 de la Carta, expresa que el cargo debe ser desestimado porque del contenido de las normas demandadas no se predica la violación al derecho al debido, alegada por el accionante. Argumenta que la Ley 1480 de 2011 *“prevé un trámite específico que debe seguir la Superintendencia de Industria y Comercio a la hora de aplicar las multas y sanciones de que trata la referida normativa”* y afirma que dicho procedimiento garantiza el derecho a la defensa del sancionado al exigir una etapa de investigación que fundamente la imposición de la sanción.

Respecto al principio de imparcialidad, señala que las expresiones “*a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio*” (artículo 58 numeral 10 y literal a) del numeral 11) y “*tendrán como destino el presupuesto de la Superintendencia*” (art. 61 parágrafo 3º), contrarían el principio en mención, “*al otorgarle un beneficio directo a la misma autoridad que impone la multa: destinar de manera específica una renta nacional a la Superintendencia de Industria y Comercio o a la Superintendencia Financiera*”.

Finalmente, aclara que la expresión “*se destinará para fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaría técnica de la red*” no transgrede el principio de imparcialidad, bajo el entendido que la Superintendencia de Industria y Comercio no es la beneficiaria directa de ese porcentaje, pues el objetivo de la destinación es proteger el interés general de los consumidores.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

11. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Asunto previo. Las solicitudes de inhibición por ineptitud de la demanda.

Problema jurídico planteado

De acuerdo con la síntesis de la demanda y las intervenciones, corresponde a la Corte determinar si la decisión del legislador de destinar parte del dinero recibido por recaudo de multas impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio al presupuesto de funcionamiento de la misma entidad viola el artículo 359 de la Constitución Política, que prohíbe la existencia de rentas con destinación específica, las normas concordantes del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 29, Superior, que consagra el derecho fundamental al debido proceso, porque la percepción de esos recursos podría afectar la independencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los procedimientos sancionatorios que adelanta.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda.

12. De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las norma acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

13. La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

14. En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) **claras**, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) **ciertas**, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) **específicas**, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) **pertinentes**, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) **suficientes**, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”³.

15. Si bien en este trámite solo la Universidad de los Andes aunque defendió la exequibilidad de las normas demandadas, también expresó razones para solicitar un pronunciamiento inhibitorio y los cargos a primera vista satisfacen las cargas recién indicadas, encuentra la Sala que el actor no presenta acusación alguna contra uno de los apartes demandados, tal como lo señala el Procurador General de la Nación. Así, aunque es claro que estima que una regulación que confiere a la Superintendencia de Industria y Comercio los recursos derivados de las multas que la entidad impone desconoce el debido proceso (principio de imparcialidad), no expresa las razones por las que estima inconstitucional que parte de ese dinero se destine a “*fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaría técnica de la red.*”, como lo ordena el inciso final del artículo 64 de la Ley 1480 de 2011, parcialmente demandado.

En consecuencia, el pronunciamiento girará en torno a los demás enunciados cuestionados, que coinciden en destinar a la Superintendencia de Industria y Comercio el dinero derivado de las multas que esa autoridad impone en el ejercicio de sus competencias. El análisis consistirá en verificar si esa regulación desconoce la prohibición de establecer rentas con destinación

³ Es un resumen de los apartes centrales de la sentencia T-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en la que se abordó, con amplitud, el estudio de los requisitos argumentativos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad.

específica, es decir, el artículo 359 de la Constitución Política (Cargo 1); y si se opone al principio de imparcialidad que, como componente del debido proceso, debe asegurarse en todos los trámites administrativos y judiciales, al prever que el dinero recaudado a través de esas multas ingrese al presupuesto de la misma Institución que las impone (Cargo 2).

Sobre la importancia argumentativa del precedente y el valor de la jurisprudencia como fuente de derecho.

La Corte Constitucional ha desarrollado, en un conjunto amplio de decisiones, una sólida doctrina de respeto al precedente jurisprudencial relacionada, así mismo, con el valor conferido a la jurisprudencia como fuente de derecho en el orden interno.

Así, la Corporación ha considerado que cuando el artículo 230 de la Constitución Política, según el cual el juez se encuentra sometido al imperio de la ley, esta expresión (ley) debe entenderse como una referencia a todas las normas que integran el ordenamiento jurídico, pues de no ser así habría que suponer que el juez no debe respeto a las normas infra legales, a los tratados de derechos humanos vinculantes para Colombia, a la Carta Política o a los precedentes judiciales.

De igual manera, ha aclarado que las sentencias son vinculantes en distintos sentidos. Así, de una parte, las decisiones adoptadas en la parte resolutive son, por regla general, obligatorias para las partes del proceso, sin perjuicio de la facultad de la Corte de extender esos efectos, cuando ello sea necesario para asegurar la prevalencia y supremacía constitucional (sentencias C-113 de 1993 y C-131 de 1993). Sin embargo, las razones esenciales de la decisión constituyen el precedente jurisprudencial, o la respuesta construida por el juez al problema jurídico estudiado.

El precedente jurisprudencial es vinculante por diversas razones. En primer lugar (y especialmente) porque el principio de igualdad de trato exige adoptar posiciones normativas idénticas frente a supuestos de hecho iguales, o similares en lo relevante. De otra parte, porque de esa manera se consiguen importantes fines. Se asegura un mínimo de seguridad jurídica, se protege la confianza de los ciudadanos en la razonabilidad de las decisiones de los jueces y la uniformidad en la interpretación de las normas jurídicas.

El respeto por el precedente, finalmente, exige al juez seguir el camino o la forma de decisión establecida en el caso previo, siempre que los hechos entre uno y otro sean iguales o semejantes en lo relevante; o explicar la existencia de poderosas razones para apartarse de esa vía. Razones que deben tener relevancia constitucional y pueden asociarse a cambios intensos en el sistema de valores que subyace a la Carta; modificaciones relevantes del sistema normativo y la necesidad de una adecuación de la jurisprudencia a nuevas circunstancias sociales.

Pero, así como el juez debe asumir esas exigentes cargas cuando desee modificar el precedente o apartarse de su fuerza vinculante en el caso concreto, el seguimiento del precedente también cumple el papel de “descarga” argumentativa, en la medida en que su existencia, aunada al principio de igualdad es, en sí misma, una razón relevante y en ocasiones suficiente para fallar.

La Sala observa, en esta oportunidad, que existe un precedente relevante. Ese precedente, además, fue citado por el demandante como fundamento central de su petición de inexequibilidad, y no existe, en los argumentos presentados por los intervinientes, alguno que ofrezca razones serias para cambiar de decisión. Como tampoco la Sala encuentra que lo fallado en esa oportunidad sea incorrecto o requiera una adaptación a nuevas circunstancias jurídicas o sociales, procederá a fallar con base en esa sentencia.

a. De la igualdad o semejanza relevante entre las normas estudiadas.

En la sentencia C-748 de 2001 la Corporación ejerció el control previo de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria no 184 de 2010, Senado, y 046 de 2010, Cámara, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”. En el control y vigilancia del manejo de datos, la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce diversas funciones y, entre estas, posee la facultad de imponer sanciones a las empresas que vulneren los mandatos de la ley citada y, por esa vía, el derecho al habeas data.

Artículo 19. Autoridad de protección de datos. La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de una Delegatura para la Protección de Datos Personales, ejercerá la vigilancia para garantizar que en el Tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la presente ley.

En el proyecto de ley al que se hace referencia que fue objeto de control por la sentencia C-748 de 2011, el Congreso de la República estableció diversas fuentes de recursos para que la Superintendencia ejerciera adecuadamente sus funciones. En el numeral a) del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria no 184 de 2010, Senado y 046 de 2010, Cámara, el legislador incluyó entre esos recursos el dinero proveniente de las multas impuestas a los vigilados.

La Corte estimó que la decisión legislativa de destinar al funcionamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio las sumas de dinero derivadas de sanciones que la misma entidad imponer resultaba violatorio de la prohibición de rentas con destinación específica y del principio de unidad de caja, contemplado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Resulta pertinente entonces citar la argumentación de la sentencia:

“2.19.3. Análisis de constitucionalidad del artículo 20

El artículo 20 se refiere a los recursos con los cuales ha de funcionar esa Delegada. ASOBANCARIA plantea que si los dineros producto de las multas son un factor válido de financiación para que la nueva delegatura que se crea en la Superintendencia de Industria y Comercio pueda ejercer las funciones que le son atribuidas por la ley. En este sentido, debe responderse si la destinación de esta renta se encuentra conforme con el artículo 359 de la Constitución, el cual consagra que *“No habrá rentas de destinación específica”*.

Ahora bien, dicho principio constitucional guarda estrecha relación con el principio de unidad de caja, estipulado en el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), el cual sostiene que *“Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de todas las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”*, es decir, que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Por otro lado, el artículo 27 del Decreto 111 de 1996 consagra la clasificación de los ingresos corrientes de la Nación, señalando que se dividen entre “tributarios” y “no tributarios”. Los primeros a su vez, se clasifican en “impuestos directos e indirectos” y los segundos en “tasas” y “multas”. Entonces, tenemos que las multas se consideran ingresos no tributarios pero que pertenecen al ingreso corriente de la nación, que son destinados al presupuesto nacional. Lo anterior, es consecuente con la norma constitucional que define el significado de ingresos corrientes como *“los constituidos por ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”*.

Por lo anterior, concluye esta Sala que destinar al funcionamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, las multas generadas con ocasión del ejercicio de las funciones que le otorga el proyecto en revisión, contradice la prohibición de destinación de rentas específicas y el de unidad de caja establecido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, sobre el cual la Corte ha dicho que es desarrollo de la Constitución económica. Por lo tanto, la Sala declarará inexecutable el **literal a)** del artículo 20 del proyecto de ley.

En este orden, la financiación de esta nueva dependencia dependerá de los recursos del presupuesto nacional señalados en el **literal b)** del artículo 20 en revisión, que en consecuencia será declarado executable pues se establece en cumplimiento del principio del gasto público consagrado en el artículo 345”⁴.

⁴ Sentencia C-748 de 2011. (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). SV y AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva. Los magistrados cuestionaron si el proyecto cumplía las condiciones de constitucionalidad de una ley estatutaria sobre protección de la información y los datos personales, tomando en cuenta que no contenía una regulación integral del tema. SPV Mauricio González Cuervo, en relación con la declaratoria de inexecutable del artículo 27 del Proyecto, aspecto que no se relaciona con el problema jurídico abordado en esta providencia.

b. Discusión acerca de la aplicabilidad del precedente contenido en la sentencia C-748 de 2011 al cargo objeto de estudio.

Un grupo de intervinientes sostiene que la Corte debe seguir el precedente contenido en la sentencia C-748 de 2011, en la que se declaró la inexequibilidad del artículo 20 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 184 de 2010 Senado; 046 de 2010 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”

Artículo 20 de la al Proyecto de Ley Estatutaria No. 184 de 2010 Senado; 046 de 2010 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”	Artículo 58, numerales 10º y 11 (parciales) y 61, parágrafo 3º, de la Ley 1480 de 2011
Artículo 20. Recursos para el ejercicio de sus funciones. <u>La Superintendencia de Industria y Comercio contará con los siguientes recursos para ejercer las funciones que le son atribuidas por la presente ley:</u> <u>a) Las multas que se impongan a los sometidos a vigilancia.</u>	ARTÍCULO 58. PROCEDIMIENTO. Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales: 10. Si la decisión final es favorable al consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio y los Jueces podrán imponer al productor o proveedor que no haya cumplido con sus obligaciones contractuales o legales, además de la condena que corresponda, una multa de hasta ciento cincuenta (150) salarios mínimos legajes mensuales vigentes <u>a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio</u> , que se fijará teniendo en cuenta circunstancias de agravación debidamente probadas, tales como la gravedad del hecho, la reiteración en el incumplimiento de garantías o del contrato, la renuencia a cumplir con sus obligaciones legales, inclusive la de expedir la factura y las demás circunstancias. No procederá esta multa si el proceso termina por conciliación, transacción, desistimiento o cuando el demandado se allana a los hechos en la contestación de la demanda. La misma multa podrá imponerse al consumidor que actúe en forma temeraria. 11. En caso de incumplimiento de la orden impartida en la sentencia o de una conciliación o transacción realizadas en legal forma, la Superintendencia Industria y Comercio podrá: a) Sancionar con una multa sucesiva <u>a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio</u> , equivalente a la séptima parte de un salario mínimo legal mensual vigente por cada día de

	retardo en el incumplimiento. ARTÍCULO 61. SANCIONES. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley, de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios: PARÁGRAFO 3o. El cincuenta por ciento (50%) de las sanciones que impongan la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera en ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales de protección al consumidor, incluidas las impuestas por incumplimiento de reglamentos técnicos, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, falta de registro o no renovación del registro en las Cámaras de Comercio y de protección de datos personales o hábeas data, <u>tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia [...]</u>
--	--

La Corte Constitucional ha acogido la diferencia conceptual entre disposición jurídica (DJ) y norma jurídica (NJ), planteada desde algunos sectores de la teoría del derecho, según la cual las primeras (DJ) son los textos legales incorporados en las fuentes formales del derecho (Constitución, leyes, tratados, decretos, resoluciones, etc.), mientras las segundas (NJ) son el contenido de las primeras. Es decir, aquellas que *obligan, permiten o prohíben*, y que deben establecerse a partir de su interpretación.

De acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y ninguna autoridad puede reproducir “el contenido material” de un acto declarado inexecutable por la Corporación, cuando ello obedezca a razones de fondo.

Como puede verse, al referirse al contenido material, el constituyente tuvo en consideración a las *normas*, antes que a las *disposiciones normativas*, y ello resulta razonable porque de otra forma la prohibición establecida en el artículo 243 de la Carta podría ser desconocida mediante nuevos textos, con alteraciones menores frente a los que previamente fueron expulsados del ordenamiento jurídico por este Tribunal.

En ese orden de ideas, la Corporación ha señalado que la cosa juzgada puede presentarse en una dimensión formal, que se configura a partir de la reproducción un texto previamente declarado inexecutable, y en una dimensión material, cuando se introduce un *contenido normativo* (es decir, una norma

jurídica) previamente declarada inexecutable en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

En el caso objeto de estudio, la Sala observa que los textos normativos del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria de protección de datos y de los enunciados demandados, contenidos en la Ley 1480 de 2011 son distintos, de manera que debe descartarse de plano la existencia de *cosa juzgada formal*. Sin embargo, su contenido normativo sí presenta evidentes semejanzas.

Así, el artículo declarado inexecutable en la sentencia C-748 de 2011⁵ establecía directamente que las multas harían parte de los recursos de la Superintendencia de Industria y Comercio para el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, en materia de protección de datos. Las normas que se demandan plantean que, en el ejercicio de funciones sancionatorias por violación de las normas de protección del consumidor, el dinero recaudado por concepto de multas se debe pagar *a favor de* la Superintendencia de Industria y Comercio (artículos 59, literales 10 y 11, parciales) o que el 50% de esos recaudos se destinará al presupuesto de la misma institución (artículo 61, párrafo 3º, parcial). Así las cosas, los textos no coinciden punto por punto (las DJ no son iguales) y no existe cosa juzgada en su dimensión formal.

Sin embargo, en el ámbito de análisis del contenido normativo material (es decir, de las NJ) el asunto resulta más complicado pues, de una parte, el artículo 20 del proyecto de ley estatutaria de protección de datos objeto de control por la sentencia C-748 de 2011, establecía la fuente de recursos para el ejercicio de *una función específica* de la Superintendencia, mientras que en las normas demandadas se trata de una regulación más amplia, que *involucra todas las multas que la autoridad impone en el ejercicio de sus funciones ordinarias*.

Por ese motivo, la Sala concluye que si bien no se trata de normas idénticas, pues no coinciden plenamente en su ámbito de aplicación, sí guardan una semejanza indiscutible. Todas suponen que el dinero recaudado a través de las multas impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio puede o debe ingresar a su propio presupuesto. La *ratio decidendi* de la sentencia C-748 de 2011⁶ responde, precisamente, al problema jurídico acerca de si esa destinación desconoce la prohibición contenida en el artículo 359, Superior. Por lo tanto, si bien no se presenta cosa juzgada material, sí existe un precedente relevante para la decisión del caso concreto.

En la C-748 de 2011⁷, la Corporación analizó un contenido normativo muy similar a los que actualmente son estudiados por la Sala, resulta claro que, en

⁵ Sentencia C-748 de 2011. (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). SV. y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ Sentencia C-748 de 2011. (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). SV y AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Sentencia C-748 de 2011. (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). SV y AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva.

principio, debería seguirse la argumentación trazada en esa ocasión y, en consecuencia, declarar la inexequibilidad de los fragmentos normativos de la ley 1480 de 2011, objeto de análisis.

Sin embargo, la Sala observa que, en este trámite, el Ministerio de Hacienda presentó argumentos sólidos a favor de una decisión distinta. Estos argumentos se basan en que, según jurisprudencia constitucional (sentencia C-280 de 1996⁸ en la que la Corporación estudió la constitucionalidad de un amplio conjunto de artículos de la Ley 200 de 1995, Código Disciplinario Único), las multas sí pueden destinarse a una entidad como la Superintendencia de Industria y Comercio, sin que ello viole la prohibición contenida en el artículo 359 de la Constitución Política.

Esta posición, a su vez, se basaría en otros pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se ha determinado que la prohibición del artículo 359 se refiere *fundamentalmente* a ingresos tributarios.

En esa dirección, afirma el ministerio citado que las multas no son ingresos provenientes de la potestad impositiva del Estado, ni necesariamente del orden nacional y que, por lo tanto, no quedan comprendidas dentro de la prohibición de que se establezcan rentas de destinación específica (artículo 359 de la Constitución Política, ya citado). Es oportuno recordar entonces los fundamentos centrales del precedente que invoca el Ministerio de Hacienda:

“13- Uno de los demandantes ataca aquellas expresiones del CDU que destinan a la entidad correspondiente el producto de las multas impuestas como sanción disciplinaria, pues considera que de esa manera se establece una contribución parafiscal, cuya creación compete al Legislador y no a la autoridad sancionadora. Además, añade, esta destinación provoca en la administración un comportamiento doloso tendiente a imponer multas a fin de acrecentar el presupuesto de la entidad respectiva, por lo cual el actor pide la inexequibilidad de varias expresiones de los artículos 29 y 31 del CDU.

La Corte no comparte el cargo del actor y declarará exequibles esas expresiones, pues las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, mientras que una contribución es un medio para financiar los gastos del Estado. Por consiguiente, si una autoridad disciplinaria impone multas a los servidores públicos, no con el fin de sancionar o prevenir la comisión de faltas disciplinarias sino para aumentar sus recursos, estaríamos en frente de una típica desviación de poder que -conforme al artículo 88 del C.C.A- implicaría la nulidad de la actuación, pues la autoridad habría utilizado sus atribuciones con una finalidad distinta a aquella para la cual le fueron conferidas por la normatividad. Pero esa eventualidad no implica la inconstitucionalidad del mandato, según el cual, las multas impuestas como sanciones disciplinarias

⁸ MP Alejandro Martínez Caballero. AV Hernando Herrera Vergara. SV José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez.

deben destinarse a la entidad en la cual preste o haya prestado sus servicios el funcionario. En efecto, se reitera, las multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 que las sitúa dentro de los ingresos no tributarios, subclasificación de los ingresos corrientes de la Nación. Por ello, no es admisible el cargo de competencia que el actor hace recaer sobre los artículos sub-examine. Ni tampoco se está vulnerando el artículo 359 de la Carta que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica pues, desde las primeras decisiones en que tuvo que estudiar el tema, esta Corporación ha establecido que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que esta prohibición se refiere exclusivamente las rentas de naturaleza tributaria. Y, finalmente, esa destinación tiene unas finalidades sociales razonables, pues los artículos 6º y 7º del Decreto No. 2170 de 1992 establecen que las multas impuestas en virtud de una sanción disciplinaria se cobrarán por cada una de las entidades a las cuales pertenezca el servidor sancionado y se destinarán a financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades”⁹.

*Necesidad de rectificar el precedente establecido en la sentencia C-748 de 2011*¹⁰:

De acuerdo con las consideraciones vertidas al inicio del estudio del caso concreto, el seguimiento del precedente tiene una función de *descarga de la argumentación*, pues el principio de igualdad permite al juez invocar las razones previamente expuestas a favor de una decisión para fallar un nuevo caso en el mismo sentido, cuando estos guardan semejanzas claras, en los aspectos jurídicamente relevantes. Por el contrario, el cambio del precedente exige una argumentación muy calificada, en la que se demuestre la necesidad imperiosa de abandonar el camino previamente trazado, por resultar inaceptable a la luz de cambios normativos, del sistema de valores que subyace a los principios constitucionales o de un nuevo contexto social, que torna injusto el precedente.

En este caso se presenta una situación muy particular, al momento de interpretar y aplicar los precedentes. Existe, de una parte, una sentencia reciente, C-748 de 2011¹¹, en la que se declaró la inexequibilidad de una norma casi idéntica a las que analiza la Sala en este trámite. En ese fallo consideró la Corte, en síntesis, que aunque las multas no son tributos, sí se encuentran cobijadas por la prohibición del artículo 359 Superior, dado que constituyen ingresos corrientes *no tributarios* de la Nación. Por el contrario, en la sentencia C-280 de 1996¹² la Corporación fue enfática en señalar que la norma superior (artículo 359 CP) exclusivamente cobija a los ingresos provenientes de tributos del orden nacional.

⁹ MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez.

¹⁰ Sentencia C-748 de 2011. (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). SV y AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ Sentencia C-748 de 2011. (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). SV y AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva.

¹² MP Alejandro Martínez Caballero. AV Hernando Herrera Vergara. SV José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez.

En principio, la existencia de precedentes incompatibles modifica las cargas que debe asumir el juez. No se trata de que los precedentes se anulen entre sí y el juez adopte una solución en el vacío, sino del deber de buscar en sus razones, o en otros motivos de orden constitucional, cuál es la respuesta que mejor responde al problema jurídico objeto de control. La Sala observa que uno de los dos precedentes mencionados obedece, de mejor manera, a la jurisprudencia constitucional en la que se ha desarrollado el artículo 359 Superior.

Esa jurisprudencia ha explicado que la prohibición constitucional citada obedece a la necesidad de asegurar un adecuado manejo de los recursos, mediante la integración de los ingresos del Estado a un solo presupuesto (el Presupuesto General de la Nación), para así garantizar su distribución entre los distintos niveles territoriales, de conformidad con el principio de unidad de caja. En ese sentido, la sentencia C-1515 de 2000 efectuó la siguiente sistematización jurisprudencial:

“La Corte no puede menos que coincidir con los intervinientes. En efecto, de una parte, la Corte ya ha señalado que el artículo 359 de la Carta se refiere, exclusivamente, rentas nacionales de carácter tributario. A este respecto, la Corporación ha señalado: "La Corte considera que las rentas nacionales a las que se refiere el indicado precepto son precisamente las de origen tributario. Así lo expresó con claridad en la Sentencia C-40 del 11 de febrero de 1993: El artículo 359 de la Constitución nacional prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las participaciones en favor de las entidades territoriales, las destinadas a inversión social, y las que en virtud de leyes anteriores hubieren sido destinadas a la previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. A dos razones fundamentales obedeció esta importante prohibición. En primer lugar, como se sabe, las rentas de destinación específica no eran computables dentro del monto global del presupuesto nacional para efectos de señalar la debida participación de las entidades territoriales. La proliferación de tales rentas disminuía entonces el monto de las transferencias de la nación a los municipios y departamentos. En segundo lugar, la afectación de determinadas rentas restaba flexibilidad a la asignación del gasto público. Así, gastos que en un momento adquirían la condición de prioritarios, debían ceder ante la previa asignación legal de ciertas rentas, cuyo monto era cada vez mayor. Por estas dos razones, el Constituyente decidió excluir del presupuesto nacional las llamadas rentas de destinación específica, a fin de aumentar el monto global sobre el cual se computa la participación fiscal de las entidades territoriales y hacer más flexible el manejo del gasto público. Ahora bien, lo que hace el artículo 359, es excluir del presupuesto las rentas nacionales de destinación específica, mas no prohibir la creación de contribuciones parafiscales - que por su naturaleza, son de destinación específica -, o excluir de los presupuestos de las entidades territoriales distintas a la Nación, dichas rentas. La prohibición que se estudia no excluye la existencia de contribuciones parafiscales, pues la propia Carta consagra este tipo de gravámenes y cuando la norma habla de "rentas nacionales", se refiere fundamentalmente a rentas de naturaleza tributaria. De una parte, la Carta autoriza al Congreso para decretar contribuciones parafiscales las cuales tienen como característica esencial ser recursos de destinación específica. Y si como bien se sabe, uno de los principios fundamentales de hermenéutica jurídica es el de interpretar sistemáticamente un conjunto normativo de manera que sus

disposiciones adquieran un sentido dentro del contexto y puedan ser aplicables, debe concluirse que la prohibición a la que alude el artículo 359, no incluye a las contribuciones parafiscales, contempladas en los artículos 150-12, 179-3 y 338 de la Carta. De otra parte, una interpretación sistemática del texto constitucional nos lleva a afirmar que la expresión "rentas nacionales de destinación específica", se refiere exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos. Esto es así, por cuanto no solo el concepto rentas evoca el de impuestos, sino que también sería difícil entender cómo podrían ser aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 150-7, 210, 336 y 362 de la Carta, en cuanto se refiere a la descentralización por servicios. Es bien sabido que el legislador otorga a algunas entidades con patrimonio autónomo ciertas funciones, en virtud de las cuales recaudan de manera sistemática y continuada, una serie de recursos que son destinados a su cumplimiento. Si tales recursos fueran entendidos como rentas nacionales, no podrían tener destinación especial, además que pasarían a formar parte del presupuesto nacional quedando así desvertebrado el principio constitucional de la descentralización por servicios. Todo lo anterior nos permite afirmar que la prohibición del artículo 359 no incluye a las contribuciones parafiscales. Se refiere exclusivamente a las rentas fiscales. Aquellas por el contrario, no afectan el fisco, no surgen como participación o transferencias de rentas nacionales, no son impuestos y por lo tanto cuentan con un régimen jurídico especial, distinto al consagrado para los ingresos tributarios de la nación. De otra parte, la prohibición de crear rentas de destinación específica se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al presupuesto general y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales. [...] De lo cual resulta que cuando el ingreso no es de carácter tributario, no se considera que sea una renta nacional cuya destinación específica se encuentre prohibida."

En ese orden de ideas, la Sala considera obligatorio rectificar el precedente del año 2011 para, en su lugar, y con el propósito de armonizar la jurisprudencia constitucional, retomar las reglas planteadas desde el año 1996, y que encuentran respaldo en la doctrina general de la Corte acerca de la prohibición de rentas de destinación específica.

También en la sentencia C-280 de 1996¹³, este Tribunal evaluó el cargo por presunta vulneración al debido proceso, en cuanto a la eventual afectación de la imparcialidad de la autoridad de vigilancia que podría surgir, en la medida en que las normas demandadas, ordenan que las multas sean impuestas a su favor o ingresen al presupuesto de la entidad. La Corte estimó que esa posibilidad no se desprende de la regulación, sino que se traduciría en un abuso, susceptible de control ante la jurisdicción contencioso administrativa, bajo el concepto de desviación de poder, vicio que afecta la validez de los actos administrativos.

La Sala comparte lo expresado por el Tribunal en 1998. Sin embargo, considera oportuno señalar que en toda actuación sancionatoria deben aplicarse estrictamente los principios del debido proceso y que todo abuso de poder puede ser controlado, bien por los medios de la vía gubernativa, bien

¹³ MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez.

ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o incluso, en sede de tutela.

En efecto, la desviación de poder (actualmente, desviación de las propias atribuciones), se presenta “cuando la atribución de que está investido un funcionario se ejerce, no hacia el fin requerido por la ley, sino en busca de logros diferentes. Según lo ha reiterado esta Corporación, la alegada desviación de poder como causal de anulación de los actos administrativos “Consiste en el hecho de que una autoridad administrativa, con la competencia suficiente para dictar un acto ajustado, en lo externo, a las ritualidades de forma, lo ejecuta, no en vista del fin para el cual se le ha investido de esa competencia, sino para otro distinto”.¹⁴

Así las cosas, si la Superintendencia de Industria y Comercio, o la Superintendencia Financiera impusieran multas o iniciaran procedimientos sancionatorios con fines distintos a los de satisfacer los intereses de consumidores y usuarios del sistema financiero, estarían actuando por fuera de las competencias sancionatorias que les confiere la Ley. Ello implicaría además una violación a la prohibición o interdicción de la arbitrariedad, elemento cardinal del debido proceso y de la Constitución Política de 1991.

Por ello, es imperativo recordar que los procedimientos sancionatorios deben adelantarse única y exclusivamente con el propósito de defender los derechos mencionados. Las Superintendencias deben utilizar estos recursos de forma transparente y con apego al principio de eficiencia, que rige la función pública, de manera que exista la posibilidad de un control ciudadano sobre su manejo, a través de los informes de gestión que periódicamente debe adelantar la entidad, y de una contabilidad donde conste, de manera clara y precisa la manera en que ingresan al presupuesto y son nuevamente invertidos en pro de los ciudadanos.

Por las razones expuestas, la Sala seguirá entonces el precedente sentado en la sentencia C-280 de 1996¹⁵ y declarará la **exequibilidad** de los enunciados normativos demandados.

¹⁴ Sentencia del treinta y uno (31) de enero de mil novecientos noventa y uno (1991), Consejo de Estado, Sección Segunda, MP. Clara Forero de Castro. Ver también la sentencia del 22 de enero de 2015, rad. 25000-23-24-000-2008-00382-01, CP. María Claudia Rojas Lasso), la alta Corporación precisó. “(...) ha dicho el Consejo de Estado que cuando se alega desviación de poder debe llevarse al Juez a la certeza incontrovertible de que los motivos que tuvo la administración para proferir el acto enjuiciado no son aquellos que le están expresamente permitidos por la ley, sino otros, de manera que el resultado de la decisión que se ataca es diverso del que naturalmente hubiera debido producirse si la decisión se hubiese proferido de acuerdo con los dictados legales que la informan.

En otras palabras, cuando se alega desviación de poder como causal para pedir la nulidad de un acto administrativo y como consecuencia un eventual restablecimiento de derecho, quien pretenda esa declaración está obligado a aportar tales pruebas que el Juez del conocimiento no tenga la más mínima duda, que al expedir el acto controvertido el agente de la administración que lo produjo no buscó obtener el fin obvio y normal determinado al efecto, sino que, por el contrario, se valió de aquella modalidad administrativa para que se obtuviera como resultado una situación en un todo diversa a la que explícitamente busca la ley (...).”

¹⁵ MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato expreso de la Constitución

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones **a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio**, contenida en el numeral 10 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011; **a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio**, del literal a), numeral 11 de la Ley 1480 de 2011 y **“tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia”**, del parágrafo 3º, del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MYRIAM AVILA ROLDAN
Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General