C-252-94

Expediente D-439

Sentencia C-252/94

CONSTITUCION POLITICA-Fue promulgada el 7 de julio de 1991/CONSTITUCION POLITICA-Vigencia

La Constitución Política fue promulgada el 7 de julio de 1991. Luego el Decreto 1730 de 1991 fue promulgado antes de la vigencia de la Carta Política actual, aún bajo el imperio de la Constitución de 1886. Por tanto, carece de fundamento la afirmación del actor, referente a que el Decreto fue promulgado cuando la Constitución de 1991 ya estaba rigiendo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de Forma/CADUCIDAD

El exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la República al Presidente, no se asimilaba a un vicio de forma y que, por consiguiente, la acción pública de inconstitucionalidad dirigida a impugnarlo, no estaba sujeta al término de caducidad contemplado en el artículo 242-3 de la Carta Política, esto es, un año.

CODIGO-Expedición/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO

Todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un Código. Este es la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total. Con el Estatuto Orgánico no se expidió un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del derecho, sino que tan sólo se compiló la normatividad existente.

NORMA CONSTITUCIONAL-Exequibilidad/CODIGO-Expedición

La Corte desestima los argumentos de la demanda al respecto del artículo 19 de la Ley 35/93, por cuanto el contenido del artículo acusado no es relativo a la expedición de códigos. Si se examina el contenido normativo de la facultad dada por el artículo 19 de la ley 35 de 1993, se puede observar que ella no corresponde a una autorización para expedir normas que podrían calificarse como disposiciones que regulan las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En efecto, no se atenta contra lo establecido en el artículo 150 numeral 19 literal d), pues el artículo objeto de examen de constitucionalidad, tan sólo se limita a fijar términos y condiciones que enmarcan la actividad financiera, sin llegar a determinar su contenido sustancial.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO/CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La unidad temática y sistemática del código claramente pone de presente la voluntad del legislador extraordinario de regular en un todo, tanto la actuación estatal destinada a la producción de un acto administrativo, como la fase correspondiente a su control, a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Como puede observarse, a diferencia de la

normatividad anterior que únicamente se ocupaba de regular el procedimiento administrativo a partir del momento en que se expedía el acto, es decir, la vía gubernativa contentiva de los recursos gubernativos, y el derecho de petición como el único mecanismo para dar iniciación a la actuación administrativa, el Código Contencioso Administrativo actualmente vigente contiene una regulación ordenada, sistemática e integral de los procedimientos administrativos.

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Procedimiento Administrativo Especial

Estima la Corte, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que pueden existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley, e incorporarse al C.C.A. como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del art. 158 de la C.P., que dice: “la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”. En el caso subjudice, la autorización para “adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria” implica la permisión para reformar el C.C.A., pues la normatividad creada en ejercicio de las facultades extraordinarias, aún cuando no introduce un cambio total del código, contiene disposiciones que son propias del referido código, por dos razones fundamentales: la primera, que los procedimientos administrativos especiales constituyen materia esencial y básica de la primera parte del C.C.A. que regula los procedimientos administrativos, y la segunda, que un nuevo procedimiento administrativo especial que se establezca, a partir de la Constitución Política de 1991, necesariamente debe hacerse por el legislador y no a través de facultades extraordinarias, porque un conjunto normativo de esta naturaleza, necesariamente incorpora regulaciones especificas que constituyen excepciones en relación con el procedimiento general ordinario establecido en el mencionado código.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Procedimiento administrativo especial/LEY ESTATUTARIA-Improcedencia

El procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria, previsto en el artículo 335, numerales 1° al 9° del decreto 663 de 1993, no se relaciona con la protección de derecho fundamental alguno; por lo tanto, lo en él previsto no exige de regulación a través de ley estatutaria ni siquiera en el evento de aceptarse, como lo hace esta Sala, que el susodicho procedimiento busca amparar el derecho de petición que tienen las personas frente a la Superintendencia Bancaria, pues en el mencionado procedimiento simplemente se desarrollan aspectos complementarios y adjetivos del derecho de petición, es decir, meramente procedimentales, y no su núcleo esencial, que como ámbito intangible de ese derecho constitucional fundamental obligaría a una regulación mediante ley estatutaria. De aceptarse la tesis de que todo procedimiento debe regularse a través de leyes estatutarias, se llegaría al absurdo de que todos los aspectos procedimentales de la relación de las personas con el poder público deberían encontrarse previstos en las leyes estatutarias; ello en razón de que las normas procesales se vinculan con los derechos constitucionales, y por lo general, con los derechos al debido proceso y de petición.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos

La prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos. Un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho; por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias.

Referencia: expediente D-442.

Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la Ley 45 de 1990, mediante el cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un estatuto orgánico del sistema financiero; el Decreto 1730 de 1991 orgánico del sistema financiero, artículos 19 y 36 de la Ley 35 de 1993 por medio de la cual se dictan las normas generales a las cuales se debe someter el Gobierno para regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; el Decreto 654 de 1993, mediante el cual se adoptó el procedimiento especial aplicable a la Superintendencia Bancaria; el Decreto 655 de 1993, mediante el cual se dictaron normas para regular aspectos relativos a la liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria; el Decreto 656 de 1993, mediante el cual se dictan normas dirigidas a facilitar, agilizar y promover la realización de procesos de fusión y adquisición de instituciones financieras y entidades aseguradoras, y el Decreto 663 de 1993, por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

Actor: Bernardo Carreño Varela

Magistrados Ponentes:

Drs. VLADIMIRO NARANJO MESA Y ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veintiséis (26) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Bernardo Carreño Varela, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 25 de la Ley 45 de 1990, mediante el cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un estatuto orgánico del sistema financiero; el Decreto 1730 de 1991 orgánico del sistema financiero; los artículos 19 y 36 de la Ley 35 de 1993, por medio de la cual se dictan las normas generales a las cuales se debe someter el Gobierno para regular la actividad financiera, bursátil,

aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; el Decreto 654 de 1993, mediante el cual se adoptó el procedimiento especial aplicable a la Superintendencia Bancaria; el Decreto 655 de 1993, mediante el cual se dictaron normas para regular aspectos relativos a la liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria; el Decreto 656 de 1993, mediante el cual se dictan normas dirigidas a facilitar, agilizar y promover la realización de procesos de fusión y adquisición de instituciones financieras y entidades aseguradoras, y el Decreto 663 de 1993, por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

• El artículo 25 de la Ley 45 de 1990, que es del siguiente tenor:

“Artículo 25.- Facultades para su expedición. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro del término de un (1) año, contado desde la publicación de esta ley, expida un estatuto orgánico del sistema financiero, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que contengan las facultades y funciones asignadas a ésta. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de esas facultades podrá unificar la aplicación de las normas que regulan la constitución de las instituciones financieras, simplificar y abreviar los procedimientos administrativos que lleva a cabo la Superintendencia Bancaria, inclusive los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por dicha entidad, y eliminar las normas repetidas o superfluas.

En dicho Estatuto Orgánico se incorporarán igualmente las normas vigentes que rigen la actividad financiera cooperativa”.

• Del artículo 19 inciso 2° de la ley 35 de 1993, el siguiente pasaje:

“… en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional, el cual fijará dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley los términos y condiciones en que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores, la forma y términos en que deberán rendir cuentas de su gestión a los acreedores, las acciones que éstos podrán seguir en caso de desacuerdo o inconformidad, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso y los recursos administrativos y jurisdiccionales que pueden interponerse contra las decisiones

que el mismo adopte".

• Del artículo 36 el inciso 2° de la ley 35 de 1993, que dice:

"Dentro de los tres meses siguientes a la sanción de esta ley, el Gobierno Nacional tendrá la facultad para incorporar al estatuto orgánico del sistema financiero las modificaciones aquí dispuestas y hará en dicho estatuto las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran, lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria".

• La totalidad de los decretos No. 654, No. 655, y No. 656, todos de 1993 que aparecieron en el Diario Oficial No. 816 fechado el 1 de abril de 1993, cuya copia se adjunto al escrito de la demanda para los fines del numeral primero del art. 2 del Decreto 2067 de 1991.

• La totalidad del Decreto 663 de 2 de abril de 1963, publicado en el Diario Oficial No. 40.820 fechado el 5 de abril de 1993, cuya copia se adjunto al escrito de la demanda para los fines del numeral 1 del art. 2 del D. 2067 de 1991.

• La totalidad del Decreto 1730 de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 39889 del 4 de julio de 1991, cuya copia se adjunto al escrito de la demanda para los fines del numeral 1 del art. 2 del D. 2067 de 1991.

III. LA DEMANDA.

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 4, 6, 113, 121, 150 numerales 1o., 2o., 10o. y 19 literal d, y 189 numeral 24 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

Sostiene el demandante que las facultades concedidas al Gobierno Nacional mediante las normas acusadas son "extraordinarias", es decir que, lo facultan para legislar. Sin embargo, el numeral 24 del artículo 189 superior, únicamente faculta al Ejecutivo, en relación con el sector financiero, para "ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección y vigilancia sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público"; dicha facultad, de acuerdo con el numeral 19 del artículo 150 superior, se ejercerá dentro de los objetivos y criterios que señale la ley en normas generales. "Como se ve, puntualiza el actor, la Carta sujeta la actividad presidencial a la ley; no confiere al primer Mandatario competencia para legislar, como lo hacía la Constitución anterior". Sostiene que las disposiciones que adopte el Presidente en desarrollo de la facultad de inspección y vigilancia del sistema financiero, no se concretan en leyes, sino que se ejerce en desarrollo de las mismas y de acuerdo con ellas. Entonces, considera el demandante que "las facultades que confieren los textos acusados son para varios textos legales, (sic) luego no son las señaladas en el art. 189, 24; estas últimas son simplemente el ejercicio del llamado poder de policía".

Manifiesta el actor que el artículo 25 de la Ley 45 de 1990 faculta al Presidente de la República para expedir el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y los artículos 19 y 36 de

la Ley 35 de 1993 lo facultan para modificar dicha estatuto; señala que tales facultades permiten modificar leyes y dictar normas con fuerza de ley en relación con códigos y con leyes de intervención económica o leyes marco. El Presidente, en ejercicio de las facultades que le fueron otorgadas, promulgó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que, a juicio del actor, es un código, toda vez que sistematiza, integra y armoniza en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes sobre la materia. Señala el actor que a la luz del inciso final del numeral 10o. del artículo 150 de la Carta, el Congreso de la República no puede revestir al Presidente de facultades extraordinarias para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni leyes marco, ni para decretar impuestos. En virtud de lo anteriormente expuesto, surge para el actor la inconstitucionalidad de los artículos citados.

La nueva Constitución Política, señala el demandante, prohibe al Presidente de la República legislar en lo relacionado con códigos, o en aquellas materias en las cuales su actividad está señalada, delimitada mediante leyes marco. No obstante, afirma que las normas acusadas facultan al Presidente para legislar "no en cuanto a un código sino sobre varios". Anota que la nueva Constitución prevé que el Congreso tiene la competencia general para legislar en materia financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; pese a lo anterior, el artículo 50 transitorio de la Constitución prorrogó la competencia legislativa del Presidente en esta materia, prevista en la anterior Constitución, hasta cuando se dictaran las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno en la materia; dicha facultad se agotó en el momento en que se promulgó la Ley 35 de 1993.

Al tenor de la nueva Carta, señala el demandante, la competencia para legislar en materia financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, está reservada al Congreso de la República; el Gobierno únicamente está facultado para reglamentar la ley marco dictada para la materia. Por consiguiente su competencia no es para legislar, y se limita a ejercer el denominado "poder de policía"!, a través de los llamados actos de ejecución. Señala que "al aparecer la Constitución de 1991 el Congreso perdió capacidad para conceder facultades para expedir códigos o leyes marco. Las facultades que aún no se habían utilizado perdieron su sustento jurídico en la Constitución. La nueva Carta, de acuerdo con la doctrina de esa H. Corte, deroga la 'ley habilitante, es decir la ley que concede facultades".

Afirma el actor que el Decreto 1730 de 1991 fechado el 4 de julio, se publicó en el Diario Oficial No. 39.989 de esa misma fecha; pero sostiene que el citado diario no circuló ese día. Sin embargo, dice el actor que según el certificado expedido por la Jefe del Diario Oficial, convenio Caja Agraria, que se aportó junto con la presente demanda, el ejemplar del Diario Oficial en que se publicó el decreto estuvo oportunamente a disposición del público, pero la edición inicial se repartió solamente "a más de 5.000 despachos públicos, a nivel nacional. Es decir, que fue una edición para uso del Estado, no de los gobernados". Así, a su juicio, el Decreto 1730 de 1991 se expidió después de que la Constitución de 1991 entró en vigencia y, por tanto, después de que el artículo 29 de la Ley 45 de 1990 quedó derogado por chocar con la Carta.

Igualmente, encuentra el ciudadano Varela Carreño que "el artículo 36 de la Ley 35 de 1993

confirió al 'Gobierno Nacional' (la Constitución habla de facultades al Presidente) la facultad para modificar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -que como se vio es un código- por tres meses contados a partir de la sanción de la ley. Según consta en el Diario Oficial No.40710 – y no importa cuándo haya circulado; el Presidente y sus Ministros sancionaron la Ley el 5 de enero de 1993; los tres meses vencían el 5 de abril de este año y el Diario Oficial No. 40820, fechado 1 de abril de 1993, que publica el Decreto 663 de 1993, circuló para los despachos públicos entre el 13 y el 14 de este año; y para el público en mayo y junio. Así lo certifica la Imprenta Nacional" (Subraya el actor). En consecuencia, encuentra que, además de que la Ley 35 de 1993 es violatoria del numeral 10o. del artículo 150 superior, el Decreto 663 igualmente es inconstitucional, toda vez que fue promulgado con posterioridad al vencimiento del término otorgado. De esta forma, dice el actor, el Presidente "obró violando los artículos 6, 113, 114 y 121 de la Carta, pues obró por fuera de sus atribuciones e invadiendo las del Congreso".

Concluye el actor señalando que, en virtud de la inconstitucionalidad de los artículos 19 y 36 de la Ley 35 de 1990, resultan también inconstitucionales los decretos 654, 655, 656 y 663 de 1993, expedidos en ejercicio de las facultades concedidas por la citada ley, toda vez que modifican y expiden códigos y leyes marco. Además, tales decretos, a excepción del 655 de 1993, fueron promulgados una vez vencido el término otorgado por la ley que revistió de facultades al Gobierno para su expedición, razón de más para declarar su inconstitucionalidad.

IV. INTERVENCION DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

El doctor Juan Camilo Restrepo, actuando como apoderado especial de la Superintendencia Bancaria, presentó ante esta Corporación escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las normas acusadas.

Afirma el defensor de las normas acusadas que el Decreto 1730 de 1991 fue promulgado el día 4 de julio de 1991 y que la Constitución de 1991 fue promulgada el 7 de julio de 1991. "De esta constatación elemental e incontrovertible -dice el interviniente- fluye con meridiana claridad, que puesto que el concepto de promulgación es el contenido en el Artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, o sea la publicación (inserción) de la norma correspondiente en el Diario Oficial, y puesto que el Decreto 1730 de 1991 fue publicado en un Diario Oficial aparecido 3 días antes de que se promulgara la Carta Política de 1991, mal puede afirmarse que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero fue promulgado con posterioridad a la Carta Fundamental de 1991".

Para el apoderado de la Superintendencia Bancaria, la constancia de publicación del Diario Oficial número 39889, aportada por el actor como prueba que respalda sus argumentos, demuestra tres cosas: en primer lugar, que el Decreto 1730 de 1991 fue promulgado el 4 de julio de 1991; en segundo lugar, que, como se lee en dicha constancia, dichos diarios oficiales "estuvieron oportunamente a disposición del público", elemento esencial de la promulgación, y en tercer lugar, que dicha constancia "simplemente da cuenta de un problema mecánico que acontece en el Diario Oficial cuando en él se publican normas extensas y de interés para sectores determinados, circunstancia en las cuales es necesario hacer reediciones y dar prelación a la distribución de ejemplares a los despachos oficiales",

sin desvirtuar el hecho de que las normas deban entenderse promulgadas en la fecha de publicación de los correspondientes Diarios Oficiales.

En relación con el aspecto temporal de la utilización de facultades extraordinarias para la expedición del Decreto 1730 de 1991, afirma el defensor de las normas acusadas, que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-588 de 15 de octubre de 1992 y C-024 de lo. de febrero de 1993, que hicieron tránsito a cosa juzgada, se pronunció sobre los aspectos, tanto materiales como formales de las mismas, encontrándolas plenamente ajustadas a las normas constitucionales.

Manifiesta además, que si eventualmente se llegare a admitir que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se expidió con posterioridad a la promulgación de la nueva Constitución, o que las facultades extraordinaria del artículo 25 de la Ley 45 de 1990 fueron derogadas por la misma, la acción no está llamada a prosperar, toda vez que, al tenor del numeral 3o. del artículo 242 superior, la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma caduca en el término de un año que, para el caso del Decreto 1730 de 1991, se cumplió el 4 de julio de 1992; y la demanda fue presentada el 10 de septiembre de 1993.

En relación con las otras normas demandadas, sostiene el apoderado de la Superintendencia Bancaria que el Decreto 663 fue promulgado el 1o. de abril de 1993, pues tal es la fecha que aparece en el Diario Oficial No. 40820 en el que fue publicado. De conformidad con la constancia expedida por la Jefe del Diario Oficial-convenio Caja Agraria, el referido Diario estuvo oportunamente a disposición del público, es decir, que el Decreto 663 de 1993 en él contenido, fue expedido cuatro días antes de que expirara el término de utilización de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993.

Sobre esta disposición el interviniente desestima los cargos formulados por el actor; señala que “mal puede afirmarse que el artículo 36 de la Ley 35 concedió facultades para expedir leyes marco, porque la ley marco es la misma ley habilitante, o sea, la Ley 35 de 1993”. Igualmente anota que dicho artículo no facultó al Gobierno para producir ninguna norma nueva, “sino para incorporar y sistematizar la normatividad creada por la Ley 35 de 1993 en el cuerpo del Estatuto Orgánico del Sistema financiero, a fin de mantener un estatuto único; lo menos disperso posible, y de fácil consulta para los vigilados, como ha venido siendo el propósito del legislador desde la Ley 45 de 1990.

Así mismo, considera que, si bien el numeral 10o. del artículo 150 superior prohibe al Congreso de la República otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos o adoptar leyes marco, “en materias financieras bursátiles, aseguradoras, o de cualquiera otra materia relacionada con el manejo del ahorro no está prohibido el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular aspectos específicos de dichas actividades, siempre y cuando, claro está, que al ejercitar dichas facultades extraordinarias se respeten las normas generales trazadas sobre la materia, o sea las leyes que como la 35 de 1993 pertenecen a la categoría regulatoria del 150-10-d) de la Constitución”. A juicio del interviniente, esta situación fue la que se presentó al promulgarse el artículo 25 de la Ley 45 de 1990 y los artículos 19 y 36 inciso 2o. de la Ley 35 de 1993. “En estos casos hubo evidentemente el otorgamiento de facultades extraordinarias, pero no para expedir códigos o leyes marcos que es lo que prohibe la Constitución de 1991, sino para

modificar leyes específicas, lo cual no está prohibido en el ordenamiento constitucional vigente".

V. CONCEPTO FISCAL.

En primer lugar, afirma el señor Procurador General de la Nación, que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre el aspecto relacionado con las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para expedir el Decreto 1730 de 1991; así, señala que en la Sentencia C-558 de 1993, la Corte Constitucional advirtió que el Decreto 1730 de 1991 se promulgó en razón de facultades extraordinarias otorgadas a la luz de la Constitución de 1886, y encontró que no hubo ninguna violación a dicho ordenamiento superior en el trámite de su expedición. "Así pues, -anota el jefe del Ministerio Público-, en el contexto de lo que ya se ha recordado, forzoso es afirmar que el predicado de 'Estatuto' o 'Código' que tanto inquieta al demandante, es irrelevante en este caso preciso, puesto que revisado como debe ser, vale decir desde la perspectiva de los artículos 76-12 y 118- 8 de la antigua Carta, el legislador no tenía límites temáticos para habilitar al Ejecutivo. Mal puede pretenderse una inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley habilitante y de ahí derivar la del Decreto que fue su desarrollo, si ambos se efectivizaron bajo los supuestos y parámetros que imponían los cánones citados".

En segundo lugar, sostiene el señor Procurador que la Ley 35 de 1993, en sus artículos acusados, otorgó facultades al Presidente de la República para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero "las disposiciones que la misma Ley debía rectificar y las modificaciones de entidades y del sistema de titulación que eran menester. Hallada constitucional la Ley 35 en sus artículos acusados, el mismo efecto tienen los decretos expedidos en su virtud".

Concluye el señor Procurador manifestando que el Decreto 663 de 1993 fue promulgado el 1o. de abril de 1993, y no el 5 de abril como lo sostiene el actor, y, por tanto, se expidió dentro del término con que contaba el Gobierno para tal fin.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. La competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 4o. del artículo 241 de la Carta Fundamental.

B. Precisiones en torno a algunas de las normas sobre las cuales recaen las consideraciones de la Corte.

De acuerdo con el inciso 2° del artículo 19 de la ley 35 de 1993, el Congreso de la República facultó al Gobierno para fijar los términos y condiciones en que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores, la forma y términos en que deberán rendir cuentas de su gestión a los acreedores, las acciones que éstos podrán seguir en caso de desacuerdo o inconformidad, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso y los recursos

administrativos y jurisdiccionales que pueden interponerse contra las decisiones que el mismo adopte., ley que fue incorporada en el decreto 663 de 1993, como lo dispone el artículo 339 del mencionado decreto.

Igualmente, de conformidad con el último aparte del inciso 2° del artículo 36 de la ley 35 de 1993, el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional "para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria"; ley que fue incorporada en el actual Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, como se dispone en su artículo 339, que reza "el presente decreto rige a partir del 2 de mayo de 1993 y sustituye e incorpora la ley 35 de 1993…".

El Gobierno Nacional hizo uso de dichas facultades, con la expedición del decreto 654 del 1o de abril de 1993, "por el cual se adopta el procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria", del decreto 655 de 1993, "por medio del cual se dictan normas para regular aspectos relativos a la liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria", incorporados y sustituidos por el referido decreto 663 de 1993, conforme se expresa en el artículo 338 que dice: "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente, el presente Estatuto incorpora y sustituye los Decretos 654, 655 y 6561, todos del 1° de abril de 1993, en virtud de los cuales se ejercieron las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional por los artículos 36, 19 y 38 de la ley 35 de 1993, respectivamente".

C. Promulgación del Decreto 1730 de 1991.

El imperio de la norma jurídica, dentro del Estado Social de Derecho, se presenta como una regla y medida de los actos humanos en el seno de la sociedad. Pero esa regulación se impone en cuanto se aplica a aquellos que son regulados por la norma. Por tanto, para que la ley, o cualquier sistema normativo, tenga la fuerza de obligar, es necesario que se aplique a los destinatarios; pero tal aplicación tiene lugar a partir de su promulgación, es decir, cuando llega al conocimiento de los asociados. De ahí que la promulgación sea necesaria para que la norma entre a regir.

Promulgar significa así el acto de divulgar una prescripción legal; es pues un acto, es decir, una realización. Dicha realización consiste en poner en conocimiento del vulgo -del pueblo- el contenido de una prescripción jurídica. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia trae dos acepciones precisas sobre el término promulgar: "Publicar una cosa solemnemente", con lo cual hace referencia al acto de divulgar con un principio de autoridad. La segunda acepción, ya de contenido jurídico, corrobora y desarrolla lo expuesto en la primera: "Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria".

En Colombia según el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, se perfecciona la promulgación, cuando "se inserta la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termina la inserción".

El Decreto 1730 de 1991 fue publicado en el Diario Oficial No. 39899, cuya fecha corresponde al 4 de julio de 1991, como consta en el expediente, mientras que la Constitución Política fue promulgada el 7 de julio de 1991. Luego el Decreto 1730 de 1991

fue promulgado antes de la vigencia de la Carta Política actual, aún bajo el imperio de la Constitución de 1886. Por tanto, carece de fundamento la afirmación del actor, referente a que el Decreto fue promulgado cuando la Constitución de 1991 ya estaba rigiendo.

C. El desbordamiento en el uso de las facultades extraordinarias corresponde al contenido material.

Entre otras razones, como la de que la falta de competencia genera un vicio de carácter sustancial, pues él hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, esta Corporación en sentencia C-546 de 19932, sostuvo la tesis de que el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la República al Presidente, no se asimilaba a un vicio de forma y que, por consiguiente, la acción pública de inconstitucionalidad dirigida a impugnarlo, no estaba sujeta al término de caducidad contemplado en el artículo 242-3 de la Carta Política, esto es, un año. Por consiguiente, no son de recibo los argumentos expuestos por el apoderado de la Superintendencia Bancaria, en el sentido de que ha operado la caducidad, razón por la cual esta Corte aborda el estudio material de las normas acusadas.

D. Aspecto temporal de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para expedir el Decreto 1730 de 1991.

Este punto fue dilucidado en dos sentencias de esta Corporación, de suerte que sobre el aspecto ya hay cosa juzgada constitucional. La Sentencia No. C-588 de octubre 15 de 1992, señala:

“No cabe por este aspecto reparo alguno al Decreto 1730 de 1991, toda vez que su expedición se cumplió dentro del término de un (1) año, por el cual las facultades extraordinarias se concedieron. En efecto, la expedición del Decreto en cuestión se produjo el 4 de julio de 1991, esto es, dentro del año siguiente a la publicación de la ley de facultades, la cual tuvo lugar el 19 de diciembre de 1990”.

Posteriormente, la Sentencia No. C-024, del 1 de febrero de 1993, reiteró lo anterior:

“Lo relativo al aspecto temporal de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para expedir el Decreto 1730 de 1991, fue ya objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en la Sentencia C-588 de octubre 15 de 1992 del mismo ponente, el cual ahora se reitera”.

Este asunto ya hizo pues tránsito a cosa juzgada constitucional, y por consiguiente se estará conforme a lo resuelto en las Sentencias C-588 de 1992 y C-024 de 1993.

E. Artículo 25 de la Ley 45 de 1990.

El actor sostiene que la norma acusada, si bien es cierto estaba conforme con la Constitución de 1886 -lo cual no pone en duda-, presenta una inconstitucionalidad sobreviniente, ya que el artículo 150-10 de la Carta vigente, prohibe al Congreso de la República revestir al Presidente de facultades extraordinarias para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, marco y decretar impuestos. El Presidente, en ejercicio de las facultades que le fueron otorgadas, promulgó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual, a juicio del

demandante, es un Código.

El artículo 25 de la ley sub examine faculta al Presidente, no para expedir un Código, sino para que sistematice, integre y armonice en un solo cuerpo jurídico las normas existentes que regulan las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y que contengan las facultades y funciones asignadas a ésta. “Con tal propósito -señala la norma acusada- podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido”.

En primer lugar, el texto de la norma no se refiere a situaciones para el futuro mediato, por cuanto está limitada a un año. En segundo lugar, propiamente hablando, ella faculta para sistematizar la legislación vigente y ordenarla en un solo cuerpo, mas no para expedir un Código. Todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un Código. Este es la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total. Con el Estatuto Orgánico no se expidió un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del derecho, sino que tan sólo se compiló la normatividad existente. No se podría pretender que todo acto sistemático u ordenador fuera, por ese solo hecho, equivaldría a expedir un código.

Luego, no encuentra la Corte la inconstitucionalidad sobreviniente del artículo 25 de la Ley 45 de 1990, por cuanto no se configura la expedición de un Código.

F. Artículo 19 de la Ley 35 de 1993.

Según el actor el artículo 19 de la Ley 35 de 1993, es inconstitucional, porque concedio facultades al Presidente de la República para expedir un Código y para modificar varios de ésta índole, de manera que contradice el precepto del artículo 150-10 superior. Igualmente, para el demandante corren la misma suerte de inconstitucionalidad los Decretos expedidos en desarrollo de las facultades contenidas en la ley acusada.

La Corte desestima los argumentos de la demanda al respecto, por cuanto el contenido del artículo acusado no es relativo a la expedición de códigos. En efecto, el artículo 19, en su inciso segundo, señala que “… en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional, el cual fijará dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley los términos y condiciones en que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores, la forma y los términos en que deberán rendir cuentas de su gestión a los acreedores, las acciones que éstos podrán seguir en caso de desacuerdo o inconformidad, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso y los recursos administrativos y jurisdiccionales que pueden interponerse contra las decisiones que el mismo adopte”. Aunque no lo haya afirmado el actor, podría pensarse que el inciso citado es inconstitucional, por cuanto de conformidad con el artículo 150-19(d) superior, corresponde al Congreso regular las actividades financiera, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público.

Si se examina el contenido normativo de la facultad dada por el artículo 19 de la ley 35 de 1993, se puede observar que ella no corresponde a una autorización para expedir normas que podrían calificarse como disposiciones que regulan las actividades financiera, bursátil,

aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En efecto, no se atenta contra lo establecido en el artículo 150 numeral 19 literal d), pues el artículo objeto de examen de constitucionalidad, tan sólo se limita a fijar términos y condiciones que enmarcan la actividad financiera, sin llegar a determinar su contenido sustancial.

G. Artículo 36 de la Ley 35 de 1993.

Para efectos de su examen de constitucionalidad, el articulo 36 de la ley 35 de 1993, se divide en dos partes: La primera hace referencia a las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas en dicha ley y hacer los ajustes correspondientes en lo atinente "las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran". La segunda parte hace alusión a las facultades extraordinarias que se confieren "para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria".

En cuanto a la primera parte del artículo en referencia, la Corte no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad respecto al otorgamiento de facultades extraordinarias, en razón a que estas se refieren solamente a incorporar unas disposiciones a un código , sin que se trate de la expedición de éste.

En cambio, lo atinente a las facultades para establecer un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria, la Corte hace el siguiente análisis:

1. Los procedimientos administrativos en el Código Contencioso Administrativo.

La ley 167 de 1941, anterior Código Contencioso Administrativo, se ocupaba en el título III, que trataba "De los procedimientos administrativos", de regular el procedimiento gubernativo (capítulo VIII, arts. 74 a 81). En el capítulo IX del mismo título (arts. 82 y s.s.), se reglamentaba el procedimiento ante lo contencioso administrativo. La ordenación de la regulación contenida en el código en las indicadas materias, es decir, tanto el procedimiento de reclamación ante la propia administración por la vía de los recursos gubernativos, como el procedimiento para el trámite de las acciones contencioso administrativas, constituía una materia propia de dicho código, pues fue la intención del legislador regular no sólo la etapa final de la actuación administrativa, que comprende la expedición del acto administrativo que concreta la voluntad de la administración, los recursos, su tramitación y decisión, sino la fase de la actuación procesal propia del proceso que se desarrolla ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El decreto 2733 de 1959, expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la ley 19 de 1958, reglamentó el derecho de petición (arts. 1o. a 9o.), el procedimiento gubernativo (arts. 10 a 20) y la revocación directa de los actos administrativos (arts. 21 y s.s.). Es de observar, que el art. 20 del referido decreto dispuso:

"Las anteriores normas sobre procedimiento gubernativo sustituyen a las correspondientes del Código Contencioso Administrativo, ley 167 de 1941, capítulo VIII del título tercero".

En razón de la norma transcrita, el procedimiento gubernativo continuó siendo una parte integral del Código Contencioso Administrativo, aun cuando adicionada con el derecho de petición y la revocación directa de los actos administrativos.

Mediante la ley 58 de 1982, básicamente se introdujeron modificaciones a las normas que venían rigiendo en materia de derecho de petición y revocación directa de los actos administrativos, se sentaron los principios generales de los procedimientos y actuaciones administrativas, y se concedieron facultades al Gobierno, en los siguientes términos:

"Artículo 11.- Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, para lo siguiente:

"1. Modificar el Decreto-ley, 2733 de 1959 y dictar normas, de acuerdo con los principios de esta ley, en materia de procedimiento gubernativo y revocación directa de los actos administrativos".

"2. Determinar un régimen de responsabilidad civil de los empleados oficiales en razón de sus actuaciones u omisiones de carácter administrativo".

"3. Redistribuir las funciones entre el Consejo de Estado y los Tribunales secciónales y determinar la manera como ellas se ejercen a fin de obtener un equitativo reparto de negocios y mayor rapidez en el despacho de los mismos".

"4. Regular la comparecencia de las entidades de derecho público en los procesos contenciosos, de funcionarios que deben estar vinculados a ellos, y la actuación del Ministerio Público en los mismos, de manera general, y en especial en los casos de responsabilidad y de contratos".

"5. Establecer el sistema de excepciones e incidentes y de pruebas, así como el de los recursos ordinarios y extraordinarios y del grado de consulta que proceden contra autos y sentencias".

"6. Revisar el procedimiento ordinario para adecuarlo a las nuevas tendencias procesales y los procedimiento especiales para suprimir o unificar".

"7. Determinar el régimen de impugnación de sus propios actos por la administración cuando no sean revocables directamente o sus efectos se hayan suspendidos provisionalmente por ella".

"8. Dictar normas para la ejecución de los fallos proferidos por la jurisdicción contencioso administrativa y el establecimiento de sanciones para su adecuado cumplimiento".

"9. Definir las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo, actualizar sus cuantías así como la de los contratos del orden departamental y municipal que deben ser revisados por los Tribunales Administrativos".

"Parágrafo.- Los decretos que se dicten en ejercicio de estas autorizaciones podrán modificar

las disposiciones de la Ley 167 de 1941, del Decreto-ley 528 de 1964, las complementarias y las de la ley 11 de 1975".

El Gobierno al hacer uso de las facultades, no se limitó a modificar los estatutos a que aludían las facultades, sino que expidió un nuevo Código Contencioso Administrativo.

En el libro primero de dicho código, destinado a los procedimientos administrativos, se regularon tanto las actuaciones administrativas como la vía gubernativa, en los siguientes aspectos fundamentales: campo de aplicación, objeto de las actuaciones administrativas, principios orientadores, clases de actuaciones, derecho de petición en interés general y en interés particular, derecho de petición de informaciones, derechos de formulación de consultas, actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal y de oficio, adopción de decisiones, decisiones discrecionales, silencio administrativo, publicaciones, comunicaciones y notificaciones de actos administrativos, la vía gubernativa, la firmeza de los actos administrativos, el agotamiento de la vía gubernativa, el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, su ejecución por el obligado, la pérdida de fuerza ejecutoria, la revocación directa y la intervención del ministerio público en lo relativo al ejercicio y efectividad del derecho de petición.

Los libros dos a cuatro del código, se ocupan del control jurisdiccional de la actividad administrativa, la organización y funciones de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y del procedimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La unidad temática y sistemática del código claramente pone de presente la voluntad del legislador extraordinario de regular en un todo, tanto la actuación estatal destinada a la producción de un acto administrativo, como la fase correspondiente a su control, a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Como puede observarse, a diferencia de la normatividad anterior que únicamente se ocupaba de regular el procedimiento administrativo a partir del momento en que se expedía el acto, es decir, la vía gubernativa contentiva de los recursos gubernativos, y el derecho de petición como el único mecanismo para dar iniciación a la actuación administrativa, el Código Contencioso Administrativo actualmente vigente contiene una regulación ordenada, sistemática e integral de los procedimientos administrativos.

Advierte el inciso 2o. del art. 1o. del código que " los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles", con lo cual se quiso indicar que el referido estatuto sólo se ocupa de regular lo concerniente a lo que podríamos denominar el procedimiento administrativo ordinario y que al lado de éste existían los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, como los dictados en materia agraria, tributaria, minera, de recursos naturales renovables, de propiedad industrial, y los procedimientos especiales en los asuntos del orden distrital, departamental y municipal, reglamentados a través de actos administrativos contenidos en ordenanzas y acuerdos de las asambleas y los concejos, en los asuntos que constitucionalmente sean de su competencia (artículos 187, 197 y 199 de la Constitución Política de 1886, y 300, 313 y 322 de la C.P., en lo pertinente).

Lo anterior a juicio de la Corte lleva a la conclusión de que los procedimientos administrativos, ordinarios o especiales, constituyen una materia que es propia de la regulación del Código Contencioso Administrativo, aunque como se ha visto, dicho código no se ocupó de regular los procedimientos especiales en las actuaciones administrativas a nivel nacional; igualmente el código, para no afectar la autonomía de las entidades territoriales, dejó abierta la posibilidad de la existencia de procedimientos administrativos especiales en el orden distrital, departamental y municipal.

Con el fin de unificar, organizar, y sistematizar la materia procesal específica a una materia del derecho, tradicionalmente los códigos de procedimiento se han ocupado de regular conjuntamente tanto el proceso ordinario como los procesos especiales. En tal virtud, los procedimientos administrativos especiales no obstante que el Código Administrativo los excluye de su normatividad, seguramente por su proliferación, no constituyen naturalmente una materia ajena a éste. Por lo tanto, es imperioso que hagan parte integral del código, con el fin de facilitar su conocimiento y consulta y de salvaguardar el derecho de defensa de los administrados.

Estima la Corte, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que pueden existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley, e incorporarse al Código Contencioso Administrativo como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del art. 158 de la C.P., que dice: “la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

2. Solamente los procedimientos para la protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales se regulan mediante leyes estatutarias.

Aunque el Constituyente de 1991 consagró el mecanismo legislativo de las leyes estatutarias con el fin de proporcionar la estructura legal adecuada para regular materias concernientes a los derechos fundamentales (literal a) del art. 152), no pretendió eliminar la posibilidad de que los aspectos que no tuvieran que ver con la matriz o núcleo principal de los derechos fundamentales pudieran ser regulados a través de leyes ordinarias. Así lo ha señalado esta Corte en las siguientes providencias:

En la sentencia C-566 de 1993 expresó: “Conviene establecer que, particularmente para el caso de los derechos fundamentales de las personas, las leyes estatutarias no pueden encargarse de desarrollar en forma exhaustiva todos los aspectos que de una forma u otra se relacionen con un derecho fundamental, ni tampoco, por otra parte, toda ley o norma que se refiera a alguno de los derechos fundamentales ha de considerarse como estatutaria.”3

En la sentencia C-013 de 1994, se precisó: “Ahora bien, como se menciona en la transcripción del informe de ponencia, las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”.4

En la sentencia C-145 de 1994, se dijo: “En anteriores decisiones relativas al alcance de las leyes estatutarias, sobre todo en materia de derechos, esta Corporación había establecido que debía efectuarse una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución”.5

El procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria, previsto en el artículo 335, numerales 1° al 9° del decreto 663 de 1993 (Subroga los arts 1° a 10 del decreto 654 de 1993), no se relaciona con la protección de derecho fundamental alguno; por lo tanto, lo en él previsto no exige de regulación a través de ley estatutaria ni siquiera en el evento de aceptarse, como lo hace esta Sala, que el susodicho procedimiento busca amparar el derecho de petición que tienen las personas frente a la Superintendencia Bancaria, pues en el mencionado procedimiento simplemente se desarrollan aspectos complementarios y adjetivos del derecho de petición, es decir, meramente procedimentales, y no su núcleo esencial, que como ámbito intangible de ese derecho constitucional fundamental obligaría a una regulación mediante ley estatutaria.

De aceptarse la tesis de que todo procedimiento debe regularse a través de leyes estatutarias, se llegaría al absurdo de que todos los aspectos procedimentales de la relación de las personas con el poder público deberían encontrarse previstos en las leyes estatutarias; ello en razón de que las normas procesales se vinculan con los derechos constitucionales, y por lo general, con los derechos al debido proceso y de petición6

3. La prohibición constitucional de expedir códigos a través de facultades extraordinarias

La Constitución de 1991 reiteró la competencia que la anterior Constitución otorgaba a la rama legislativa para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; pero el nuevo estatuto fundamental prohibió la concesión de facultades extraordinarias para la expedición de códigos (art. 150-2-10). De esta manera se confió privativamente al Congreso la responsabilidad política de expedir códigos, y se acabó con la práctica inveterada de delegar en el Gobierno la expedición de códigos sobre diferentes materias.

En el caso subjudice, la autorización para “adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria” implica la permisión para reformar el Código Contencioso Administrativo, pues la normatividad creada en ejercicio de las facultades extraordinarias consagradas en el artículo 36 de la ley 35 de 1993, aún cuando no introduce un cambio total del código, contiene disposiciones que son propias del referido código, por dos razones fundamentales: la primera, que los procedimientos administrativos especiales constituyen materia esencial y básica de la primera parte del Código Contencioso Administrativo que regula los procedimientos administrativos, y la segunda, que un nuevo procedimiento administrativo especial que se establezca, a partir de la Constitución Política de 1991, necesariamente debe hacerse por el legislador y no a través de facultades extraordinarias, porque un conjunto normativo de esta naturaleza, necesariamente incorpora regulaciones especificas que constituyen excepciones en relación con el procedimiento general ordinario establecido en el mencionado código.

Evidentemente, las referidas normas no sólo entran a regir el procedimiento administrativo ordinario aplicable a la Superintendencia Bancaria, sino que su contenido corresponde al del Código Contencioso Administrativo. En efecto, se regulan, entre otros aspectos, los siguientes: La acumulación bajo un mismo trámite de dos o más actuaciones administrativas, el archivo de las actuaciones, el trámite de las consultas y quejas, los controles por declaración y presunción de veracidad de la información financiera y contable, los términos para atender requerimientos, la potestad sancionadora, la publicidad y notificaciones de los actos y decisiones de la Superintendencia, los recursos en la vía gubernativa y los efectos en que se conceden los recursos.

En síntesis, la prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos.

Se reitera, que un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho; por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código, deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Así entonces, cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: ESTESE a lo resuelto en las Sentencias C-558 de 1992 y C-024 de 1993 en lo referente a la constitucionalidad del decreto 1730 de 1991.

TERCERO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 36 de la ley 35 de 1993, salvo el aparte que dice:"…lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria", que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente.

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-252/94

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Procedimiento Especial/LEY ESPECIAL (Salvamento de voto)

El C.C.A. tiene el carácter de código en relación con las materias que regula. Como lo reconoce la sentencia, el mismo código reconoce la existencia de procedimientos especiales regulados por leyes especiales, en cuyo caso la aplicación de aquél será, en atención a la vigencia de la norma especial, supletiva y residual. Estas leyes especiales no pueden asimilarse a códigos – como hace la sentencia, recurriendo a una ficción jurídica que subrepticia y gratuitamente configura -, pues éstos se construyen sobre la idea de unidad de cuerpo jurídica y material. La Corte pretende cobijar bajo la idea de código inclusive las leyes especiales que se dictan por fuera de un intento codificador, ya sea porque el mismo ha entrado en crisis o bien para eludirla.

CODIGO-Elaboración (Salvamento de voto)

La elaboración de códigos corresponde a una especial técnica legislativa. El código que regula un ramo de la legislación no representa un tipo especial de ley. La sentencia, sin sustento constitucional alguno, alumbra un tipo especial de ley y dispone que determinadas materias deben obligatoriamente regularse a través de ella. Eleva una técnica normativa al rango de ley especial, a semejanza de lo que el Constituyente ha dispuesto respecto de las leyes orgánicas o estatutarias. Lo que era una simple opción del legislador, se torna necesidad inexorable. La forma de la codificación debe ser decidida por el legislador de acuerdo con el momento y las necesidades que se persiga satisfacer con la regulación, sin que indefectiblemente ella tenga que imponerse en todos los casos. Desde luego, las normas que sustancialmente puedan calificarse como adiciones, modificaciones o reformas a códigos preexistentes, deberán adoptar esta forma y no podrán, ciertamente, ser objeto de facultades extraordinarias.

Junio 22 de 1994

Referencia: expediente D-442

Actor: BERNARDO CARREÑO VARELA

Magistrados Ponentes:

Drs. VLADIMIRO NARANJO MESA Y

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con todo respeto discrepo parcialmente de la sentencia. A mi juicio es constitucional el aparte del artículo 36 de la ley 35 de 1993 que dice: "(...) lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria". Expongo, brevemente, las razones en las que baso mi disentimiento:

1. El Código Contencioso Administrativo, tiene el carácter de código en relación con las materias que regula. Como lo reconoce la sentencia, el mismo código, en su artículo 1o, inciso 2o, reconoce la existencia de procedimientos especiales regulados por leyes especiales, en cuyo caso la aplicación de aquél será, en atención a la vigencia de la norma especial, supletiva y residual. Estas leyes especiales no pueden asimilarse a códigos – como hace la sentencia, recurriendo a una ficción jurídica que subrepticia y gratuitamente configura -, pues éstos se construyen sobre la idea de unidad de cuerpo jurídica y material. Muchas veces ocurre que para mantener en determinado campo la vigencia de la técnica normativa que representa un código, sea necesario renunciar parcialmente al menos a su conveniencia y expedir una o varias leyes especiales, las que conjuntamente con éste contendrán la regulación aplicable. La Corte, presa de la atracción y de la ilusión iluminista que todavía irradian esta suerte de empresas universales de la razón creadoras de los códigos, pretende cobijar bajo la idea de código inclusive las leyes especiales que se dictan por fuera de un intento codificador, ya sea porque el mismo ha entrado en crisis o bien para eludirla.

2. La elaboración de códigos corresponde a una especial técnica legislativa. El código que regula un ramo de la legislación no representa un tipo especial de ley. La sentencia, sin

sustento constitucional alguno, alumbra un tipo especial de ley y dispone que determinadas materias deben obligatoriamente regularse a través de ella. Eleva una técnica normativa al rango de ley especial, a semejanza de lo que el Constituyente ha dispuesto respecto de las leyes orgánicas o estatutarias. Lo que era una simple opción del legislador, se torna necesidad inexorable. El dato contingente y eminentemente histórico de la existencia de un código en determinada materia, independientemente del grado de su densidad normativa, adquirirá valor fundante en lo sucesivo y hará que a título perpetuo la materia de que se ocupa genéricamente deba ser objeto de regulación a través de la técnica normativa codificadora. Lo anterior pese a que no sea posible ni conveniente materialmente conservar el designio codificador.

3. La concepción metafísica de lo que es un código y de la materia que lo conforma, recrea tardía e innecesariamente un ideal superado en la historia jurídica. La forma de la codificación debe ser decidida por el legislador de acuerdo con el momento y las necesidades que se persiga satisfacer con la regulación, sin que indefectiblemente ella tenga que imponerse en todos los casos. Desde luego, las normas que sustancialmente puedan calificarse como adiciones, modificaciones o reformas a códigos preexistentes, deberán adoptar esta forma y no podrán, ciertamente, ser objeto de facultades extraordinarias (CP art. 150-10).

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-252/94

ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Regulación normativa (Salvamento de voto)

La prohibición de que trata el inciso final del artículo 150 de la Carta Política, comprende la regulación integral y sistemática de la totalidad de una materia mediante un estatuto normativo. No así la modificación o reforma de aspectos apenas parciales de una de sus institucionales. Por tal motivo, estimo que el aparte en cuestión ha debido declararse exequible. La tesis que prosperó hace nugatoria la potestad de regulación normativa que, por la vía de las facultades extraordinarias, la propia Carta Política reconoce al Ejecutivo. Las más de las veces, el ejercicio válido de facultades extraordinarias, comporta de suyo la modificación de la legislación consignada en Códigos, para los efectos de adoptar procedimientos especiales.

Expreso mi total acuerdo con los argumentos expuestos por el H. Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa al salvar el voto en relación con la decisión mayoritaria que declaró inexequible el aparte del artículo 36 de la Ley 35 de 1993 que dice "… lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria".

A mi juicio, la prohibición de que trata el inciso final del artículo 150 de la Carta Política, comprende la regulación integral y sistemática de la totalidad de una materia mediante un estatuto normativo. No así la modificación o reforma de aspectos apenas parciales de una de sus institucionales. Por tal motivo, estimo que el aparte en cuestión ha debido declararse

exequible.

La tesis que prosperó hace nugatoria la potestad de regulación normativa que, por la vía de las facultades extraordinarias, la propia Carta Política reconoce al Ejecutivo.

No se olvide que muchas de las reformas parciales a la legislación, responden a la necesidad de adecuar el orden jurídico a situaciones cambiantes que exigen respuestas ágiles. Consciente de esa realidad, el Constituyente de 1991 mantuvo la posibilidad de que, previa solicitud expresa del Gobierno, el Congreso revista "hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje".

Indudablemente, la interpretación que la mayoría acogió, recorta sensiblemente la potestad excepcional de legislación que la Constitución Política confiere al Ejecutivo pues, por las razones que ya se han puesto de presente, las más de las veces, el ejercicio válido de facultades extraordinarias, comporta de suyo la modificación de la legislación consignada en Códigos, para los efectos de adoptar procedimientos especiales.

Fecha ut supra.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-252/94

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Procedimiento administrativo especial/CODIGO-Expedición (Salvamento de voto)

No creemos que cuando el artículo 36 de la Ley 35 de 1993 autorizó al Gobierno para "adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria", estemos en presencia de la violación del numeral 10 del art. 150 de la C.N., que expresamente prohibe al Congreso conferir facultades extraordinarias, entre otros casos, para "expedir Códigos". De modo que cuando la Ley 35 de 1993, artículo 36, en la parte que se declaró como inexequible, autoriza al Gobierno para adoptar un procedimiento especial aplicable a la Superintendencia Bancaria, no está haciendo uso del instituto de las facultades extraordinarias. Que los procedimientos administrativos especiales tienen justificación constitucional y legal es una conclusión que bien podía servir de fundamento a la declaración conforme con la Constitución, en una interpretación racional y teleológica de la cuestión sometida a debate. Sin embargo, ésta no fue la interpretación acogida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en una decisión que ojalá no prive a la Superintendencia Bancaria, de los instrumentos para desempeñar con prontitud y eficacia sus delicadas funciones de vigilancia y control, que tienen tanta trascendencia en la Carta de 1991.

REF. Expediente D-442

Con el debido respeto por la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corporación en el asunto de la referencia, señalamos brevemente las razones jurídicas que nos llevaron a salvar el voto, en compañía de otros Magistrados.

No creemos que cuando el artículo 36 de la Ley 35 de 1993 autorizó al Gobierno para "adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria", estemos en presencia de la violación del numeral 10 del art. 150 de la C.N., que expresamente prohibe al Congreso conferir facultades extraordinarias, entre otros casos, para "expedir Códigos". Se echa de menos en una interpretación excesivamente formalista y exegética de la Constitución, la naturaleza propia del Derecho Administrativo, que de suyo es flexible y dinámico en la regulación de los fenómenos jurídicos que forman su objeto, características que se reflfejan con mayor vigor en sus aspectos procesales y de procedimiento. Por eso la doctrina destaca el carácter de prolija que tiene la normatividad administrativa y que hace tan difícil la codificación de sus disposiciones. Ello ha llevado a concluir, y no sólo en el Derecho nacional, que se acepte sin reservas la existencia de un procedimiento ordinario administrativo, que se organiza en el Código Contencioso Administrativo, primera parte, y al lado suyo, la realidad de los llamados procedimientos administrativos especiales que abundan en materia financiera, cambiaria, agraria, comunal, etc. Esta aceptación de los dos procedimientos está desarrollada expresamente en el artículo 1o. del C.C.A., que dice así en el inciso pertinente: "Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles."

Esta coexistencia entre procedimiento general o tipo y procedimientos especiales es acogida en el Derecho Administrativo Español y ratificada por la LPA (Ley de Procedimiento Administrativo). A este respecto vale la pena registrar el análisis de Luciano Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Alvarez sobre este tema:

"El procedimiento administrativo, en cuanto cauce formal para el desarrollo de la actuación administrativa, ha de adaptarse, ser adecuado a las características materiales de ésta. Dada la heterogeneidad en los contenidos y fines concretos de la actividad de la Administración, fácilmente se comprende la imposibilidad práctica de la reducción de su formalización en un único procedimiento.

"La clasificación alude más bien a la tensión entre una regulación general de las instituciones procedimentales principales y la ordenación concreta de los diferentes procedimientos establecidos en función de los diversos sectores y objetos de la actividad de la Administración. Esta tensión siempre ha existido en nuestro ordenamiento en el que se han sucedido los intentos por sujetar toda la acción administrativa de carácter procedimental, sin perjuicio de la adecuación de su ordenación concreta a las características y las exigencias específicas del objeto de dicha acción, a unas reglas comunes o generales. La LPA constituye justamente el último de esos intentos, realizado en los términos expuestos, aun cuando en la práctica se haya querido inducir de ella un verdadero procedimiento único o tipo. Su exposición de motivos (apartado V) es clara al respecto, cuando dice que 'La ley ha huido por ello de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones integradas como fases del mismo, y, en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación e instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate'." (PAREJO, LUCIANO, JIMENEZ-BLANCO A., ORTEGA ALVAREZ L. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Ariel S.A. 2a. Edición corregida y aumentada, 1992, 421, 422.

De modo que cuando la Ley 35 de 1993, artículo 36, en la parte que se declaró como inexequible, autoriza al Gobierno para adoptar un procedimiento especial aplicable a la Superintendencia Bancaria, no está haciendo uso del instituto de las facultades extraordinarias del artículo 150, numeral 10, sino desarrollando las facultades del numeral 19 del mismo artículo, ordinal d) cuando señala como competencia del Congreso "dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: "….d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público" y lo dispuesto como competencia para el Presidente de la República en el artículo 189, numerales 24 y 25:

"Artículo 189.

"….

"24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la 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. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

"25. Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley."

Si hubiera que adicionar esta interpretación, bastaría señalar que en otros numerales del artículo 150 aparecen también facultades para el Congreso "para expedir las normas a las cuales deba sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución" (numeral 8°). Véanse también los numerales 21 y 24 del mismo artículo.

– Que se trata de un procedimiento administrativo especial no queda duda con la sola lectura de las normas del Decreto 663 de 1993 (art. 335, numerales 1o. a 9o.), que desarrolla la autorización de la Ley 35 de 1993, y que en varias de sus disposiciones remite precisamente al Código Contencioso Administrativo, por ejemplo en materia de caducidad, de notificación, del principio de eficacia, del recurso de reposición, etc.

– Que los procedimientos administrativos especiales tienen justificación constitucional y legal es una conclusión que bien podía servir de fundamento a la declaración conforme con la Constitución, en una interpretación racional y teleológica de la cuestión sometida a debate.

Sin embargo, ésta no fue la interpretación acogida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en una decisión que ojalá no prive a la Superintendencia Bancaria, de los instrumentos para desempeñar con prontitud y eficacia sus delicadas funciones de vigilancia y control, que tienen tanta trascendencia en la Carta de 1991.

Fecha ut supra

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-252/94

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Procedimiento Administrativo Especial/CODIGOS-Expedición/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO (Salvamento de voto)

Adoptar un procedimiento administrativo especial, no equivale a expedir un código, por cuanto no implica una labor sistemática que consagre derechos sino un medio de adecuación de unos derechos ya consagrados. Es una función accidental, más no sustancial. Por ello la Sentencia establece una homologación no conveniente entre lo sustancial y lo accidental, que puede acarrear en el futuro confusiones, en lugar del discernimiento lógico-conceptual, necesario a la ciencia del derecho. La norma, pues, en mi concepto, no confiere facultades para expedir códigos ni para regular la actividad financiera, sino para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las disposiciones que la misma ley debía rectificar y las modificaciones de entidades y del sistema de titulación que eran necesarias.

REF.: Expediente D-442

El suscrito magistrado, salva parcialmente su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la declaratoria de inexequibilidad del aparte que dice "...lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria" del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, por las razones que a continuación se exponen.

El artículo 36 de la Ley 35 de 1993 no está, en estricto sentido, regulando la actividad financiera, por cuanto no señala un deber ser substancial sobre el núcleo esencial de dicha actividad, sino que tan sólo se limita a fijar términos y condiciones que enmarcan la actividad, sin llegar a determinar su contenido material. Regular implica siempre la determinación de la conducta humana hacia un fin determinado. No es viable manifestar que, como en este caso, cualquier referencia a los asuntos financieros en cuanto a su forma, términos y condiciones, consista en regular, es decir, en determinar el contenido material del derecho financiero.

Lo anterior se corrobora aún más, cuando todas las especialidades jurídicas se entrelazan necesariamente, de manera que es ilógico afirmar que la concesión de facultades no puede, siquiera, recaer sobre aspectos accidentales -no substanciales- del derecho financiero, como si éste fuera una isla dentro del ordenamiento jurídico. Se insiste en que señalar la forma jurídica accidental no equivale a determinar el contenido substancial de una actividad.

Adoptar un procedimiento administrativo especial, no equivale a expedir un código, por cuanto no implica una labor sistemática que consagre derechos sino un medio de adecuación de unos derechos ya consagrados. Es una función accidental, más no sustancial. Por ello la Sentencia establece una homologación no conveniente entre lo sustancial y lo accidental, que puede acarrear en el futuro confusiones, en lugar del discernimiento lógico-conceptual, necesario a la ciencia del derecho.

La norma, pues, en mi concepto, no confiere facultades para expedir códigos ni para regular

la actividad financiera, sino para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las disposiciones que la misma ley debía rectificar y las modificaciones de entidades y del sistema de titulación que eran necesarias.

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 Decreto No. 656 de 1993, “por el cual se dictan normas dirigidas a facilitar, agilizar y promover la realización de procesos de fusión y adquisición de instituciones financieras y entidades aseguradoras, preservando la libre competencia”.

2 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 M.P.Vladimiro Naranjo Mesa.

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 El debido proceso y el derecho de petición, no agotan la totalidad de su desarrollo potencial en las leyes estatutarias, sino que se integran y completan a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico.

{p}