

C-267-94

Sentencia No. C-267/94

COSA JUZGADA

Sala Plena

REF.

Expedientes acumulados D-440 y D-446.

PETICIONARIOS:

FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIERREZ Y CARLOS EDUARDO SACHICA MENDEZ.

NORMAS ACUSADAS:

Artículo 36 (parcial) de la ley 35 de 1993, “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ella los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones”.

magistrado ponente:

antonio barrera carbonell.

santafé de Bogotá, D.C., Junio 2 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

## I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a proferir el fallo correspondiente, en relación con las demandas de inconstitucionalidad acumuladas instauradas por los ciudadanos FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIERREZ y CARLOS EDUARDO SACHICA MENDEZ, contra el artículo 36 (parcial) de la ley 35 de 1993.

## II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

El texto de la norma acusada, destacando en negrilla la parte que es objeto de acusación, es el siguiente:

“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”.

## III. LAS DEMANDAS.

### A. Expediente D-440.

El concepto de la violación, según el ciudadano FRANCISCO IGNACIO HERRERA GUTIERREZ, se expone en síntesis, en los siguientes términos:

“Según lo dispone el numeral 2 del artículo 150 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 2. Expedir códigos de todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. A sus turno, el numeral 10 de la norma en cita permite a dicha Corporación ‘Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley ... [...] Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos ...’ (subrayas del texto original).

“En el caso materia de demanda, el Congreso de la República autoriza al Gobierno Nacional, por medio de la ley que se impugna, para establecer lo que ella denomina un “procedimiento administrativo especial” aplicable a la Superintendencia Bancaria”.

“Sea lo primero aclarar que la Superintendencia Bancaria es una entidad de carácter público, lo que en principio la hace destinataria de la aplicación del Código Contencioso Administrativo, adoptado por el Decreto 01 de enero 2 de 1984. En efecto, según el artículo 10. del Código en mención, “Las normas de esta primera parte del Código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las Ramas del Poder público en todos los órdenes .... Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas

...”. La disposición en cita es clara al disponer que dicho Código Contencioso Administrativo en su parte primera, es decir la que se relaciona con el procedimiento gubernativo, es plenamente aplicable a la Superintendencia Bancaria, por no existir hasta ese momento procedimiento administrativo especial para dicha entidad pública”.

“La ley 35 que se demanda pretendió darle al Gobierno Nacional una facultad para reformar el Código Contencioso Administrativo, la que se encuentra expresamente prohibida por la Constitución Nacional, así sea la reforma en mención aplicable sólo a una entidad pública, como en el presente caso lo es la Superintendencia Bancaria. El único que puede reformar o expedir Códigos, bien sea con carácter general o aplicables a una sola entidad es el Congreso de la República mediante una facultad que por lo demás es indelegable. Considero que así el procedimiento administrativo se fije para una sola entidad, como en el presente caso lo es la Superintendencia Bancaria, dicha fijación constituye una modificación al C.C.A., la cual sólo puede adoptarse por ley”.

“Más grave aún es la situación que se presentó teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional hizo uso de la facultad reseñada, expediendo el decreto 0663 de abril 2 de 1993, en el cual modificó dos aspectos sustanciales del Código Contencioso Administrativo en relación con los trámites frente a la Superintendencia Bancaria:”

“1. En primera instancia, en el inciso tercero del numeral 5 del artículo 335 del Decreto se estableció la denominada “notificación por envío”, creando un tipo de notificación no establecida en el Código Contencioso Administrativo.”

“2. De otra parte, en el inciso segundo del numeral 7o. del mismo artículo 335 se modificó el artículo 50 del C.C.A. al disponer que contra los actos administrativos de carácter particular de la Superintendencia sólo procede el recurso de reposición, cuando el Código ordena que no procede recurso de apelación por la vía gubernativa contra los actos proferidos por los Superintendentes, es decir que contra los expedidos por los jefes de división o Directores Generales sí procede recurso de apelación.”

En la demanda del ciudadano CARLOS EDUARDO SACHICA MENDEZ, en lo pertinente, se presentan los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

“Esta disposición facultativa, según su propio enunciado, forma parte de las dictadas por el

Congreso en la citada Ley Orgánica para regular las actividades financieras, bursátil y aseguradora, de conformidad con la letra a), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Sin embargo, si se estudia el contexto del artículo 36 de la Ley en mención, se advierte de inmediato que el ejercicio de dicha facultad quedó condicionado a un término, los tres meses siguientes a la sanción de la Ley y que, su naturaleza y contenido son, evidentemente, del orden legislativo, que son los de todo procedimiento, en tanto son la garantía de los derechos y libertades. Por tanto, se trata del otorgamiento irregular de facultades extraordinarias legislativas al Gobierno Nacional, sin el cumplimiento de las formalidades prescritas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y contra su expresa prohibición, disposición que, por tanto, tampoco podría incluirse en una ley orgánica, por esas mismas razones".(subrayas del texto original).

Recuérdese que, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, literal a), la regulación de los procedimientos, recursos y garantías para el ejercicio de los derechos de las personas corresponde exclusivamente al Congreso, el cual debe dictarla bajo la forma de ley estatutaria y que, además, el numeral 10 del artículo 150 de la constitución establece la prohibición expresa de otorgar facultades al Gobierno para expedir Códigos y, como "dictar un procedimiento administrativo especial" para las actuaciones ante la Superintendencia Bancaria implica adicionar con ese nuevo procedimiento los demás del Código Contencioso Administrativo, hay una flagrante violación de ese precepto." (Subrayas del texto original).

"La potestad del legislador para establecer procedimientos es, de un lado, por disposición constitucional, indelegable, y de otro, cuando el Congreso invoca la de legislar sobre la actividad financiera, bursátil o aseguradora, en una ley orgánica, debe agotar la materia y es él, en consecuencia, el que debe adoptar los procedimientos administrativos especiales que considere necesarios, de todo lo cual resulta que el inciso segundo del artículo 36 de la ley 35 de 1993, es doblemente violatorio de la Constitución en los artículos 150, numerales 10 y 19, y 152, letra a).

(...)

"Es pertinente precisar a la Honorable Corte Constitucional que la facultad cuya constitucionalidad se está planteando ya fue ejercida y se agotó, pues era temporal, mediante la expedición de los Decretos 654 del 10. de abril y 663, artículo 335, ambos de

1993, pero que tal circunstancia -el vencimiento del término previsto para hacer uso de dicha facultad- no produce la llamada 'sustracción de materia', ya que los efectos inconstitucionales de aquella disposición continúan produciéndose a consecuencia de la inconstitucionalidad de la ley que sirve de piso".

#### IV. INTERVENCION DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

El apoderado de Superintendencia Bancaria solicita se declare la exequibilidad del artículo demandado y expone como argumentos de la defensa de la constitucionalidad del citado artículo, los que a continuación se resumen:

"De todo lo anterior puede deducirse que el Constituyente al disponer que las facultades establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no puedan conferirse para "... expedir códigos ...", no está restringiendo la posibilidad de que el Congreso de la República, cuando lo estime conveniente, atribuya facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que adopte reglas especiales en materias específicas que también tocan alguno de los códigos existentes en nuestro sistema legal o introduzca modificaciones a éstos en aspectos circunscritos en forma precisa, con el propósito de mejorar la adecuación de las normas a la dinámica evolución de la vida social y evitar con ello la obsolescencia de los preceptos legales, con toda la gravedad que ello trae consigo."

"Por lo demás, no puede perderse de vista que la consagración del nuestro como un Estado Social de Derecho entraña consecuencias de diverso orden, justamente relajadas por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, que implican la adopción de una perspectiva sustantiva y no puramente formal en el juicio de constitucionalidad, de suerte que la jurisprudencia constitucional contribuya a que la evolución de nuestro sistema jurídico y la interpretación de la Carta y las leyes encauzen el desarrollo armonioso de la vida comunitaria, en vez de entrabarlo encasillando la dinámica social en la camisa de fuerza del formalismo a ultranza."

"De la misma forma el legislador tuvo muy en cuenta la circunstancia anotada de delimitar claramente la facultad otorgada al gobierno para expedir un procedimiento especial, que no excepcional, para la Superintendencia Bancaria, pues con ello está determinando que el ejecutivo deberá plantear un procedimiento adecuado a las necesidades del referido Organismo Administrativo, pero respetando los principios establecidos en normas de carácter

superior que definen el alcance del derecho, garantizándose con ello los derechos de los particulares."

"...no se violó el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, cuando el Congreso de la República facultó al Gobierno Nacional para la adopción de un procedimiento administrativo especial para la Superintendencia Bancaria, teniendo en cuenta que la restricción prevista en el inciso tercero de la norma constitucional citada, hace referencia a la expedición de Códigos y de Leyes Estatutarias mas no a la posibilidad de adoptar un procedimiento administrativo especial, lo que mal se puede confundir con la expedición de un código o una ley estatutaria, razón por la cual tampoco se viola el literal a) del artículo 153 (sic) de la Carta."

#### IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado, solicita se declare la exequibilidad de la norma enjuiciada, con los argumentos que a continuación se resumen:

"De otra parte, la adopción de la norma en comento, el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, se expidió acorde con la materia por reglamentar, específicamente financiera y, si bien no es una norma de carácter típico de las normas generales en la medida en que no está fijando parámetros para el Gobierno Nacional, si guarda conexidad con la materia de que se trata. Nada impide, tampoco, que en la regulación por vía de normas generales se adopten normas que no tienen dicho carácter."

"Análoga situación se deriva del cargo según el cual todas las leyes que hagan referencia a un procedimiento deben hacer parte de una ley de carácter estatutario de las establecidas en el artículo 152 de la Constitución Política. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado con meridiana claridad, sin acopio de duda y previendo que el Constituyente, mediante la consagración de leyes estatutarias no pretendió vaciar la posibilidad de expedir leyes ordinarias sino darle un tratamiento especial a aquellos aspectos que se dirigen a salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos, la organización político electoral, los estados de excepción, la administración de justicia, aspectos todos de carácter sustancial en donde se relacionan fundamentalmente el Estado con el ciudadano."

"Teniendo en cuenta lo anterior, no le asiste razón al impugnante cuando formula la tesis según la cual la reglamentación de una disposición concerniente a la protección de un

derecho haría necesaria acudir a una ley estatutaria. En primer lugar, el artículo circunscribe su adopción a derechos fundamentales, en segundo lugar, es forzoso establecer si la disposición pretende darles desarrollo o complementarlos de manera general no al detalle pues no fue el propósito del Constituyente establecer por vía de éstas, una casuística de la forma específica del ejercicio de tales derechos. En este caso, del derecho al debido proceso. Considero, entonces, que la Corte debe desechar los cargos formulados con estribo en que la norma por medio de la cual se confirieron facultades era de naturaleza especial (orgánica o estatutaria)."

"3. Acerca de los términos expedir, reformar y sustituir: Sea lo primero recabar acerca de la diferencia que ha hecho explícita la Corte Constitucional, haciendo suyos los pronunciamientos que sobre el particular ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, sobre el carácter de las normas que componen uno y otro refiriéndose a "Estatuto" cuando en él se integran disposiciones de diversa jerarquía normativa al paso que en un código todas las normas tienen carácter de ley."

"Además, y en gracia de discusión de que estemos en presencia de una facultad para dictar normas concernientes a una codificación, no puede pasarse por alto que en esta materia el constituyente fue expreso en otorgar al Congreso de la República la facultad de expedir, en su acepción de "crear" dicha normatividad, sin que por ello restringiera la posibilidad de reglamentar ciertos aspectos que aluden, eventualmente, a normas codificadas. Operaría, como en el caso de las leyes estatutarias, el fenómeno de vaciamiento de la facultad legislativa que se confiere al Gobierno Nacional por vía de la concesión de éstas a tal punto que no sólo la facultad de delegar se restringía como una piel de zapa sino que toda norma tendría que estar integrada en una ley estatutaria. En síntesis, bajo los criterios que exponen los actores en su libelo, dos aspectos establecidos en la Constitución resultarían inaplicables: la delegación, mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias, y la reglamentación por vía ordinaria de cierta clase de procedimientos. Además, el cargo formulado con sustento de lo anterior llega a un punto de propia contradicción. En efecto, en un principio clama por que las normas procedimentales sean objeto de reglamentación por vía de ley estatutaria, posteriormente señala que éstas eran materia de códigos en los términos establecidos por el artículo 150 numeral 10 constitucional. Como se ha advertido, la expedición de un código no deriva, forzosamente, en la expedición de una norma de carácter estatutario. Esta implicación no se colige de nuestra Constitución Política."

“Finalmente, en cuanto al término “sustituir”, la Corte en Sentencia 558 de 1993 hizo la siguiente aclaración respecto a este término de la siguiente manera:”

“En otros términos: incorporar sin sustituir, esto es sin producir derogatoria de las disposiciones legales que se pretende subsumir en un régimen jurídico de imperativo cumplimiento que puede estar contenido en uno o varios textos equivale a realizar labores de compilación carentes de fuerza vinculante similares a las que efectúan los particulares. En otros términos significaría no ejercer una competencia eminentemente legislativa como quiera que lo que caracteriza a la función de regulación normativa desde el punto de vista material es la creación de proposiciones jurídicas con fuerza de ley esto es, la producción de normas jurídicas obligatorias coercibles y vinculantes.”

“Se concluye de lo anterior que la diferenciación terminológica adoptada por el Constituyente tuvo un propósito claro en cuanto al límite de las facultades extraordinarias. No fue, como lo suponen algunos, una total interdicción en relación con la reforma de sus códigos sino que ésta se limitó, exclusivamente, a su expedición. Y no se diga que estamos en presencia de un grado de detalle que la Constitución no acredita. En efecto, en el artículo 150 numeral 2º al momento de señalar como atribuciones del Congreso de la República la función de expedir códigos, en todos los ramos de la legislación, o de reformar sus disposiciones se hace una clara diferencia. Si el término “expedir” en el numeral 2º transcrito parcialmente, pero a todas luces, la interpretación constitucional exige que los términos que se utilizan en ella tengan una coherencia entre sí con el propósito de que sean armónicamente entendidos. De esta manera queda claro que sólo al momento en que se crea una normatividad esencial respecto a la mayoría de aspectos de un tema susceptible de ser incorporado en un código, es que se puede entender que se está expidiendo el mismo, no cuando se arreglan, corrigen, enmiendan ciertas disposiciones, tal y como aquí ocurre. Con base en lo anterior, el Congreso podía conferirle al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para este fin. Se colige, además, que las disposiciones que expidió en desarrollo de esa facultad tienen el carácter de una ley y pueden derogar leyes que le sean contrarias.”

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Señor Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor y solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. Sus argumentos son los siguientes:

“En nuestra opinión y a la luz del artículo 150-10 C.N., al Congreso le está prohibido conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir códigos entendiendo por esto último, la creación original de un conjunto armónico, coherente y sistemático de normas referidas a una misma materia. Pero es obvio entender también, que si bajo la capa de una delegación extraordinaria el Congreso otorgase al Ejecutivo facultades para modificar desde sus bases y principios un ramo de la legislación existente, que genere por ese conducto otro código, también se configuraría la prohibición. Creemos pues que cada caso merecerá un análisis diferente y detallado de la facultad conferida y del contexto de la ley de habilitación”.

“El caso que nos ocupa es particular. El radio de acción del Presidente, estaba dado por una habilitación general consistente en incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones que se señalaban en la ley, y para ello debía tomar todas las medidas necesarias que esa habilitación le exigía: cambios, ajustes, modificaciones, adiciones, innovaciones, etc., todas ellas, se repite, inherentes a la facultad conferida. Este Despacho ha sostenido en anteriores conceptos que va de suyo en la facultad de incorporar, la de sustituir, modificar y “tocar” necesariamente la legislación preexistente...”.

También en Concepto No. 360 de diciembre 16 de 1993, emitido por este Despacho, y en donde se debatía causa similar a ésta, pero planteada en términos más genéricos en lo que al artículo 36 de la ley 35 de 1993 se refería, el Procurador General de la Nación señaló lo siguiente:

“Cuando la Carta Fundamental expresa que las facultades establecidas en el numeral 10 del artículo 150, no pueden conferirse para expedir códigos, no está restringiendo la posibilidad de que el Congreso atribuya facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que adopte mecanismos especiales en materias específicas que también toquen con algunos códigos existentes o introduzca modificaciones a éstos en aspectos circunscritos en forma precisa. Lo que la Constitución prohíbe es la creación primigenia de un conjunto armónico y coherente de disposiciones que regulan una misma materia o un ramo especializado de una misma actividad”.

Por lo anterior, la ley 35 no confirió facultades para expedir códigos 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 menester”.

“2. El segundo cargo que se deriva de las acciones acumuladas consiste en sostener que la regulación de los procedimientos, y la reglamentación de las disposiciones concernientes a los derechos fundamentales (en este caso el debido proceso) son materia de ley estatutaria.”

“Este cargo nos merece un breve análisis:

La ley 35 de 1993 de la cual hace parte la disposición impugnada posee el siguiente título: “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión en materia financiera y aseguradora”. Estamos entonces en presencia de una ley de las denominadas marco (art. 150-19); afirmación que no implica que todas sus disposiciones deban ser reguladoras de aspectos generales de las materias llamadas por esa especialidad de leyes. Quiere esto decir que el legislador puede incluir aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una general o marco sin incurrir en violación constitucional ninguna (en igual sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-133 de 1993).”

“Si bien los asuntos que se regulan mediante ley estatutaria son los relativos a derechos y deberes fundamentales de las personas y a los procedimientos y recursos para su protección; a la administración de justicia; a los estados de excepción; a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y a los que tienen que ver con la organización y régimen de los partidos políticos, no fue querer del constituyente que con su establecimiento en la Carta se agotaran siempre y en todos los casos de que ella se hiciera uso de los asuntos relacionados con los derechos fundamentales de los ciudadanos.”

## VI. CONSIDERACIONES.

### 1. Precisiones en torno a las disposiciones relacionadas con la materia de la norma acusada.

De conformidad con el último aparte del inciso 2º 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 (decreto 663 de 1993), 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 dicha facultad, con la expedición del decreto 654 del 10 de abril de 1993, “por el cual se adopta el procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria”, incorporado y sustituido 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, 6551 y 6562, todos del 1º 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”.

## 2. Competencia.

Es competente la Corte para conocer de la acción instaurada, conforme al artículo 241-4 de la Constitución Política.

## 3. Cosa juzgada constitucional.

En sentencia C-252 de mayo veintiséis (26) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), esta Corporación declaró inexequibles los artículos 36 de la ley 35 de 1993, en el aparte que dice: “...lo mismo para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria”, y los numerales 1º a 9º del artículo 335 del decreto 663 de 1993.

Ante esta circunstancia, la Corte Constitucional ordenará estar a lo resuelto en el fallo antes citado, pues respecto de la materia objeto de demanda, se ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional, que impide a esta Corporación volverse a pronunciar sobre dicha normatividad legal.

## VII. DECISION.

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

**R E S U E L V E :**

ESTARSE a lo resuelto en la sentencia de la Corte Constitucional C-252 de mayo veintiséis (26) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), en virtud de la cual se declararon inexequibles el artículo 36 de la ley 35 de 1993, en el aparte que dice: "...lo mismo para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria", y los numerales 1° a 9° del artículo 335 del decreto 663 de 1993.

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

JORGE ARANGO MEJIA

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

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Decreto No. 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”.

2Decreto 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”.