



Sentencia 188 de 1994 Corte Constitucional

SENTENCIA C-188/94

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA/UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

No es de recibo la tesis relativa a una supuesta proposición jurídica incompleta, derivada precisamente de no haberse demandado conjuntamente las disposiciones legales censuradas y aquéllos dos decretos - el 1135 y el 2179 de 1992 - que originariamente pusieron en vigor los preceptos que fueron luego recogidos en la norma tachada de inconstitucional. Como efecto natural de la sustitución e incorporación de las diferentes normas que se unifican en un único y orgánico estatuto del sistema financiero, su último artículo (339), entre otras normas derogadas, incluye justamente los mencionados decretos 1135 y 2179 de 1992. Normas que han sido derogadas no pueden conformar unidad normativa con otras vigentes cuya inexequibilidad se demanda.

NORMA FUENTE-Derogatoria/NORMA NUEVA-Autonomía/DECRETO AUTONOMO-Naturaleza ordinaria

"Las normas fuente" fueron expresamente derogadas por la "norma nueva". La relación principal-accesorio no puede, pues, configurarse. Adicionalmente, la norma nueva exhibe fuerza de ley y, consiguientemente, tiene superioridad jerárquica, lo que explica su capacidad derogatoria. Cabe señalar que las "normas fuente" fueron dictadas por el Gobierno con apoyo en la facultad que le fue conferida temporalmente en el artículo 50 transitorio de la CP. En contraste con los decretos con fuerza de ley que eventualmente podrían haberse dictado al amparo del artículo transitorio 49 de la CP de mediar las condiciones allí previstas, los decretos proferidos con base en la facultad transitoria del artículo 50 tenían la naturaleza de decretos autónomos del Gobierno, carentes de fuerza de ley. La naturaleza ordinaria de estos decretos no solamente se deriva de la ausencia de mención calificatoria expresa del Constituyente - que sí la hace en el artículo transitorio 49 -, sino también de la circunstancia especial de que en esta materia - regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público - la Constitución expresamente atribuye al Gobierno una clara competencia normativa, desde luego dentro del marco de las normas generales y de los objetivos y criterios fijados por el Legislador. No se trataba de constituir en cabeza del ejecutivo un nuevo poder (legislativo), sino de ampliar y posibilitar transitoriamente el ya existente (administrativo) del cual era titular.

NORMA LEGAL-Carácter Autónomo

Las nuevas normas legales, así incorporen los mismos enunciados normativos de los decretos precedentes, tienen carácter autónomo y principal. No solamente se ha producido la derogatoria de las denominadas aquí "normas fuente" sino que, además, la "norma nueva" por tener fuerza de ley tiene una superior jerarquía y se resiste a ser tratada como norma "derivada" de otra de inferior estirpe. Si la norma legal nueva es inconstitucional será por sus propios vicios y no por los de otras normas derogadas de menor fuerza jurídica respecto de las cuales su relación no es generativa-formal pues proceden de distintas fuentes sino simplemente material en cuanto coinciden sus respectivos enunciados.

NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Alcance/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Adición/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Modificaciones

El Gobierno podía legítimamente apelar al artículo 50 transitorio de la CP para adicionar o modificar el estatuto orgánico del sistema financiero que entonces se contenía en el Decreto-Ley 1730 de 1990, lo que justamente se hizo a través de los decretos 1135 y 2179 de 1992.

ESTATUTO EXCEPCIONAL-Expedición/REGIMEN TRANSITORIO-Alcance

La idea de "estatutos excepcionales" comprensivos y limitativos del régimen de cada una de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, no pertenece a la esfera constitucional sino al de la política legislativa. En todo caso, la determinación de ese régimen, independientemente de su alcance y filosofía, no se libra integralmente a la ley, pues la técnica normativa de la ley marco obliga a reservar una porción de la regulación al Gobierno (CP art. 150-19-d). Durante el régimen transitorio, el régimen legal aplicable a una cualquiera de esas entidades, podía ser adicionado o modificado directamente por el Gobierno sin necesidad de recurrir a una previa autorización legal.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ejercicio/ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO-Regulación

Las normas acusadas, por lo que hace al uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Legislador, se ajustaron estrictamente a la Constitución y a la Ley. Por el aspecto de fondo no se observa que ellas vulneren ningún canon de la CP. La función que se atribuye a los almacenes generales de depósito y la inversión que se les autoriza efectuar, aparte de convenir a su objeto propio y tener plena justificación económica, no entrañan ninguna violación a la Constitución y, de hecho, el demandante no formula ningún reparo intrínseco a estas disposiciones.

REF: Demanda Nº D-419

Actor: Andrés Cardona Restrepo

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 33 (parcial) y 35 del Decreto 663 de 1993 "por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"

Exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., abril diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta Nº 25

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra los artículos 33 y 35 (parciales) del Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de los artículos 33 y 35 es el siguiente:

DECRETO NÚMERO 663 DE 1993

(abril 2)

"por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"

Capítulo IX

ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO

Artículo 33.- OBJETO Y FUNCIONES

1. Operaciones relativas a las mercancías. Las empresas de almacenes generales de depósito ya constituídas o que se constituyan en el futuro tienen por objeto el depósito, la conservación y custodia, el manejo y la distribución, la compra y venta por cuenta de sus clientes de mercancías y de productos de procedencia nacional o extranjera.
2. Expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. Si así lo solicitaren los interesados, los almacenes generales de depósito podrán expedir certificados de depósito y bonos de prenda, transferibles por endoso o destinados a acreditar, respectivamente, la propiedad y depósito de las mercancías y productos, y la constitución de garantía prendaria sobre ellos.
3. Intermediación aduanera. Adicionalmente, los almacenes generales de depósito podrán desempeñar funciones de intermediarios aduaneros, pero solamente respecto a las mercancías que vengan debidamente consignadas a ellas para alguna de las operaciones que están autorizadas a realizar. La Superintendencia Bancaria dictará la reglamentación para que esta disposición tenga cumplido efecto, y podrá, en caso de violación por parte de alguna empresa de almacenes, exigir de la Dirección General de Aduanas, la cancelación o suspensión temporal de la respectiva patente.
4. Vigilancia de bienes dados en garantía. Los almacenes generales de depósito podrán, por cuenta del acreedor, ejercer la vigilancia de los bienes dados en prenda sin tenencia y contratar por cuenta de sus clientes el transporte de las mercancías.
5. Operaciones de crédito. Los almacenes generales de depósito podrán otorgar crédito directo a sus clientes o gestionarlo por cuenta de éstos, sin responsabilidad, para suplir los gastos que se produzcan y guarden relación con la prestación de sus servicios, diferentes de las tarifas de

almacenamiento, sin que el total del crédito otorgado por el almacén sobrepase el treinta por ciento (30%) del valor de la respectiva mercancía, la cual se mantendrá depositada guardando siempre el porcentaje citado en relación con el monto o saldo del crédito pendiente.

Los créditos sólo se otorgarán con recursos propios del almacén, el cual deberá exigir adecuadas garantías a sus clientes.

Parágrafo. La certificación que expida la Superintendencia Bancaria sobre la existencia y el monto de los saldos que resulten a favor de los almacenes por cualquiera de los anteriores conceptos prestará mérito ejecutivo, sin perjuicio de los derechos de retención y privilegio consagrados en el numeral 3. del artículo 176 del presente estatuto.

.....

Artículo 35. - INVERSIONES

1. Inversiones en activos fijos. Las empresas de almacenes generales de depósito sólo podrán poseer en propiedad aquellos inmuebles que sean necesarios para el logro adecuados de sus fines y de su objeto social; los muebles e inmuebles que se vean obligados a recibir por cuenta de obligaciones constituidas a su favor, los valores que deben adquirir conforme a sus disposiciones legales, y las acciones en entidades que no persigan fines de lucro; los enseres, útiles, herramientas, maquinaria y en general, el equipo necesario para el funcionamiento y para prestar un servicio adecuado.

2. Inversiones de capital. Además de las inversiones de que trata el numeral 2. del artículo 110 del presente Estatuto, los almacenes generales de depósito podrán poseer acciones en sociedades de transporte de carga, portuarias, operadoras portuarias, operadoras aeroportuarias, terminales de carga, comercializadores, de agenciamiento de carga o de agenciamiento marítimo, siempre que tengan por objeto exclusivo una cualquiera o varias de las actividades antes señaladas.

Estas inversiones no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) del patrimonio técnico del almacén general de depósito y para su realización se deberá obtener previa autorización de la Superintendencia Bancaria.

(Se subraya la parte demanda).

II. ANTECEDENTES

1. El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias consagradas en el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, expidió el Decreto 663 de 1993, publicado en el Diario Oficial N°40.820. Los artículos 33 y 35 del Decreto, recogen el texto de los artículos 28 y 44 del Decreto 1135 de 1992 y del artículo 13 del Decreto 2179 de 1992, en los que se amplía el objeto social de los Almacenes Generales de Depósito.

Los Decretos 1135 y 2179 de 1992, se expidieron en desarrollo del artículo 50 transitorio de la Constitución, y modifican el Decreto 1730 de 1991 - "Estatuto Orgánico del Sistema Financiero" -.

2. El ciudadano Andrés Cardona Restrepo demandó la constitucionalidad de los artículos 33 ordinal 4º (parcial) y 35 ordinal 2º del Decreto 663 de 1993, por considerarlos violatorios de los artículos 113, 121, 150 numeral 19 literal d), 189 numeral 24 y 335 de la Constitución Política.

El actor sostiene que el Presidente de la República no podía incorporar el texto de los Decretos 1135 y 2179 de 1992 al Estatuto Orgánico, pues con ello excedía sus facultades constitucionales.

Recuerda, primeramente, que la regulación del objeto social de los Almacenes Generales de Depósito se remota a las leyes 20 de 1921 y 141 de 1961. Al ser recopiladas e integradas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, conservan su carácter de fuerza de ley.

Esta tesis, opina, fue asumida por el Consejo de Estado, cuando declaró la nulidad parcial de las resoluciones 3700 de 1988, 2623 de 1990 y 666 de 1992. En dicha ocasión sostuvo que al expedir las resoluciones, la Superintendencia Bancaria había invadido competencias que correspondían al Congreso de la República. Es de anotar que, en lo declarado nulo, las resoluciones reproducían el texto de las normas objeto de juicio constitucional.

En cuanto a las facultades del Presidente de la República para variar el objeto social de los Almacenes Generales de Depósito, sostiene que éste podía ejercer las atribuciones que le confería el artículo 120 numeral 14 de la Constitución de 1886. Por lo tanto, si bien era competente para modificar toda norma que hubiese sido expedida en desarrollo de tal precepto, carecía de atribuciones para modificar una norma de rango superior, con fuerza de ley.

Así las cosas, el Presidente de la República no estaba facultado para modificar el objeto social de los Almacenes Generales de Depósito, por estar previamente regulado por normas con fuerza de ley. Salta a la vista, prosigue, que los Decretos 1135 y 2179 de 1992 están viciados de inconstitucionalidad, la cual se traslada al Decreto 663 de 1993, que las incorpora.

Expone, igualmente, cómo la competencia en materia de intervención del ejecutivo en la actividad financiera fue objeto de revisión en la Constitución vigente. De acuerdo con el artículo 150, numeral 19, literal d) C.P., corresponde al Congreso la regulación de la actividad financiera, en tanto que el Presidente ha de ejercer la inspección y vigilancia de acuerdo con la ley general (189 numeral 24 CP). Por lo tanto, es ajeno a la competencia del Presidente modificar el objeto social de los Almacenes Generales de Depósito.

Finalmente, estudia los artículos 49 y 50 transitorios de la Carta, y concluye que la expedición de la Ley 35 de 1993 extinguió las facultades

contempladas en el artículo 49 transitorio. No podía, entonces, expedirse régimen alguno - Decreto 663 de 1993 - que modificase mandatos legales.

El actor considera que el artículo 50 transitorio de la CP, otorgó al Presidente las mismas facultades que tenía según el artículo 120 numeral 14 de la Constitución de 1886. Sin embargo, éllas no autorizan modificar la ley, sino "completarlas y/o desarrollarlas", por ejercerse mediante actos administrativos. Lo contrario, en su opinión, llevaría a una presidencia omnipotente en materia de intervención y regulación del campo financiero, que riñe con el espíritu de la normatividad constitucional.

Estos argumentos le dan base al demandante para afirmar que las normas transitorias de la Carta tampoco facultan al Presidente para modificar los artículos del Decreto 1730 de 1991 que tuviesen fuerza de ley.

3. Dentro del término de fijación en lista, tres escritos de defensa fueron presentados, los que se sintetizan como sigue:

El ciudadano Guillermo Vargas Ayala, solicita que se declaren constitucionales las normas demandadas.

En primer lugar, considera que la Corte Constitucional es incompetente para conocer de la demanda dado que el cargo se apoya en la supuesta inconstitucionalidad de los Decretos 1135 y 2179 de 1992, reglamentos autónomos. Los artículos demandados serían inconstitucionales al recoger normas expedidas pese a la alegada extralimitación de las funciones consagradas en el artículo 50 transitorio de la Carta. Adicionalmente, asevera, tales decretos deberían haberse demandado ante el Consejo de Estado, conforme a la cláusula residual de competencia que consagra el artículo 237 de la Carta.

En segundo lugar, advierte que la proposición jurídica no es completa. La Corporación no puede entrar al estudio de las normas acusadas, dado que el cargo se basa en la inconstitucionalidad de los Decretos 1135 y 2179 de 1992, la que no se ha declarado por parte del Consejo de Estado.

El tercer argumento se dirige a demostrar que al expedirse los Decretos 1135 y 2179 de 1992, el Presidente de la República gozaba de facultades para modificar el Estatuto Financiero. El artículo 50 transitorio no solo conservó sino que amplió las facultades presidenciales contempladas en el artículo 120 numeral 14 de la Constitución de 1886.

Sobre las facultades transitorias afirma que no requieren de ley previa para su ejercicio. En efecto, en la norma se mantuvo el criterio del Constituyente de 1968, que "deslegalizó" las facultades de intervención en el sector financiero. En su concepto el ejecutivo podía, en consecuencia, mediante reglamentos constitucionales autónomos, derogar leyes, sin consideración a la naturaleza de los mismos.

De otro lado, como efecto de estas facultades, los artículos impugnados no fueron "incorporados" al Estatuto por las normas impugnadas, como lo sostiene el actor, dado que desde su expedición, ya formaban parte del mismo.

Por último, manifiesta que el Presidente habría, por el contrario, excedido las facultades otorgadas en el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, de no haber reconocido el contenido de los Decretos 1135 y 2179 de 1992, pues no se habían concedido para limitar el objeto social de las entidades cobijadas.

El Dr. José Miguel Calderón López, quien obra como apoderado de la Nación - Superintendencia Bancaria -, solicita que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Centra su análisis en tres aspectos: el alcance de las facultades contenidas en el artículo 50 transitorio, el análisis del entorno económico y jurídico que sigue a la puesta en vigencia de la actual Constitución y las facultades que otorga el artículo 36 de la Ley 35 de 1993.

Sobre el artículo 50 transitorio de la C.P., hace dos consideraciones previas. De un lado, la temporalidad de la norma. Su objeto era suplir cualquier vacío de normatividad que pudiera presentarse entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y el momento en que se dictara la ley general de que trata el artículo 150 numeral 19 literal d) de la misma. Se mantuvo, a su juicio, el carácter de atribución constitucional propia del Presidente la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados al público.

En lo que respecta al contenido material de las facultades, señala que, de acuerdo con la tradición jurisprudencial, tienen fuerza de ley. Pero este carácter está limitado a desarrollar, complementar e incluso suplir la ley, no así contradecirla o derogarla. De ahí que, opina el representante, el Presidente puede intervenir y regular la actividad de las entidades que participan en el manejo del ahorro privado.

A la luz de estos argumentos, según el interviniente, resulta imperioso analizar si las disposiciones de los Decretos 1135 y 2179 de 1992, incorporadas al Estatuto mediante el Decreto 663 de 1993, al autorizar a los Almacenes Generales de Depósito a que contraten, por cuenta del cliente, el transporte de mercancías e inviertan en sociedades cuyo objeto sea el ramo del transporte, exceden el alcance de las facultades presidenciales para intervenir en el sector financiero.

Expone que el contenido de las normas impugnadas no contradice el objeto social de los almacenes generales de depósito, en cuanto corresponde a su giro ordinario. Soporta el anterior aserto en el artículo 99 del Código de Comercio que adopta la teoría de los actos jurídicos conexos. De acuerdo con ella, paralelamente a la actividad principal, las sociedades desarrollan otras que contribuyen a la realización de la empresa social y que, por lo tanto, configuran su objeto. La ley reconoce así un hecho económico, pues, de otra manera sería imposible en el mundo mercantil desarrollar el objeto principal.

Frente a los Almacenes Generales de Depósito, resulta forzoso reconocer que es necesario recurrir a "la contratación del transporte de las

mercancías por cuenta de sus clientes o la inversión en sociedades cuyo objeto es coincidente y conexo al de los almacenes generales de depósito", para lograr la efectividad y eficiencia en el tráfico jurídico y físico de mercaderías.

Acerca del entorno económico y jurídico, manifiesta que "la consagración constitucional del nuestro como un Estado Social de Derecho entraña, entre otras consecuencias de gran importancia, articular el juicio de constitucionalidad a la realidad sustancial que da vida a la Constitución". En este orden de ideas, recuerda que se abandonó el modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL, en favor de uno, donde el mercado y la competencia constituyen su eje. Cambio que, en materia constitucional, se refleja en la libertad económica y en la garantía de la competencia libre (art. 333) y que, en punto a la legislación financiera vigente, se traducen en la superación de la doctrina de los "estatutos excepcionales". Ejemplo de ello es el artículo 118 del D. 663/93, que regula las operaciones "novedosas" de los establecimientos de crédito, y el literal a) del artículo 3 de la Ley 35 de 1993, donde se incluye como instrumento de intervención "autorizar las operaciones que puedan realizar las entidades objeto de intervención en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley".

Las facultades de intervención, argumenta el representante de la Superintendencia, amplían el espectro de acción del Presidente de la República. Al cotejar las facultades contempladas en el artículo 50 Transitorio de la Constitución Política, en el sentido indicado por el demandante, con el artículo 3 literal a) de la Ley 35 de 1993, salta a la vista que al Ejecutivo se le revistió, en el segundo caso, de facultades aún más vastas.

Finalmente, sobre el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, indica que el legislador, en el inciso primero, determinó que las normas expedidas por el Gobierno bajo la forma de reglamentos autónomos, "sólo podrán ser modificadas por ley en el futuro" y, así, optó por elevar estas disposiciones a rango legal, entre ellas los Decretos 1135 y 2179 de 1992. Con esta decisión, concluye, se purgó cualquier asomo de inconstitucionalidad de los citados decretos.

Por último, el Dr. Antonio José Nuñez Trujillo, en calidad de apoderado de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público -, defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En su exposición, analiza el Acto Legislativo N° 1 de 1968, para aclarar el alcance de las facultades presidenciales en materia del ahorro privado. Indica que la reflexión jurídica sobre el tema, desarrollada a través de la jurisprudencia, llevó a concluir que se trataba de una intervención cuya manifestación jurídica, los decretos autónomos, tenían carácter de ley. Ello pese al control, que en virtud de la competencia residual, correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la Constitución de 1991, explica, las competencias relativas a la intervención del Estado en el sistema financiero fueron objeto de redistribución. Es claro que está en manos del Congreso de la República la dirección general de la intervención por medio de leyes generales, a las cuales debe el Gobierno sujetarse en el ejercicio del control, inspección y vigilancia.

Recuerda que las facultades temporales derivadas del artículo 50 Transitorio de la Constitución Política son idénticas a las que asignaba al Presidente el artículo 120 numeral 14 derogado. El Presidente, en su criterio, tenía competencia para modificar un cuerpo normativo que, como el Decreto 1170 de 1991, estaba revestido con fuerza de ley. Ello, por cuanto los decretos expedidos con base en el artículo 50T, comparten dicha naturaleza. Así las cosas, los Decretos 1135 y 2179 de 1992, no fueron expedidos con violación del régimen constitucional. Adicionalmente, al incluir sus textos en las normas impugnadas, el Gobierno cumplió con las facultades del inciso 2º del artículo 36 de la Ley 35 de 1993.

4. El Señor Procurador General de la Nación considera en su concepto que el Presidente de la República no se excedió en el ejercicio de sus facultades al expedir el Decreto 663 de 1993. Solicita se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

Tomando nota de los argumentos de la demanda, cree que el demandante propone, en el fondo, una suerte de peculiar "inconstitucionalidad heredada". No se explica, el Jefe del Ministerio Público, cómo puede sostenerse que los decretos en cuestión que fueron derogados con su incorporación al Decreto 663 de 1993, pudieron transmitir su presunto vicio de inconstitucionalidad a las disposiciones demandadas, máxime si el actor alega que su contenido material tenía carácter administrativo, pues, en este supuesto, los vicios estarían transmitiéndose de normas inferiores a superiores.

Afirma que una vez derogados los decretos "viciados", éstos desaparecieron del mundo jurídico y "que si bien se expide una nueva disposición que es trasunto de una regla derogada, es claro que ontológicamente existe un nuevo precepto el cual no hereda los vicios de la norma cuyo contenido literal copia".

En todo caso, sostiene, se impone estudiar las facultades presidenciales contenidas en el artículo 50T. Entiende que en el precepto se reprodujo el contenido del artículo 120 numeral 14 de la Constitución de 1886 y que, en consecuencia, podía dicha competencia ser ejercitada para ampliar el objeto social de los Almacenes Generales de Depósito. En efecto, los Decretos 1135 y 2179 de 1992, complementan el contenido del Decreto-Ley 1730 de 1991.

Finalmente, juzga que el contenido material de las normas acusadas no desconoce la Constitución, dado el carácter conexo de las actividades autorizadas en relación con el objeto social de los Almacenes Generales de Depósito.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. Se demanda la inconstitucionalidad de los artículos 33 (parcial) y 35 (parcial) del DL 663 de 1993 "por medio del cual se actualiza el Estatuto orgánico del sistema financiero y se modifica su titulación y numeración". El Decreto citado se expidió en uso de las facultades extraordinarias que le confirió al Presidente de la República la Ley 35 de 1993. La naturaleza incontestable de decreto ley que exhibe el estatuto en el que se integran las disposiciones demandadas, lleva a esta Corte a declararse competente para conocer de la presente demanda (CP art. 241-5).

Por lo anterior, no se encuentra fundada la petición de un pronunciamiento inhibitorio que se formula en uno de los memoriales impugnatorios de la demanda. En efecto, así el origen de los preceptos acusados pueda hallarse en normas anteriores carentes de fuerza legal - decretos 1135 y 2179 de 1992 -, lo cierto es que ellos no aparecen yuxtapuestos ni adheridos a la norma legal sino que la integran formal y materialmente.

De otro lado, no es de recibo la tesis relativa a una supuesta proposición jurídica incompleta, derivada precisamente de no haberse demandado conjuntamente las disposiciones legales censuradas y aquéllos dos decretos - el 1135 y el 2179 de 1992 - que originariamente pusieron en vigor los preceptos que fueron luego recogidos en la norma tachada de inconstitucional. Como efecto natural de la sustitución e incorporación de las diferentes normas que se unifican en un único y orgánico estatuto del sistema financiero, su último artículo (339), entre otras normas derogadas, incluye justamente los mencionados decretos 1135 y 2179 de 1992. Normas que han sido derogadas no pueden conformar unidad normativa con otras vigentes cuya inexecutable se demanda.

Examen de las facultades extraordinarias

2. Dado que las disposiciones cuestionadas hacen parte de un decreto expedido con base en el ejercicio de precisas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo, procede esta Corte a revisar el cumplimiento de los requisitos que han debido ser observados.

El Decreto fue expedido el 2 de abril de 1993, dentro del término de tres meses ordenado en el artículo 36 de la ley 35 de ese año. Por otra parte, el uso de las facultades se ajustó a su tenor literal "(...) 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 ubicación y numeración que se requieran..." (Ley 35 de 1993, art. 35). Los artículos demandados del Decreto-Ley 663 de 1993 reproducen fielmente el contenido de los artículos 2.1.3.3.1 y 2.2.2.6.1 del Decreto-Ley 1730 de 1991 con las modificaciones introducidas a los mismos por los artículos 28 y 44 (parágrafo) del Decreto 1135 de 1992 y 13 del Decreto 2179 de 1992, todos relativos al objeto, funciones e inversiones de los almacenes generales de depósito. En suma, lo que en el Decreto-Ley 1730 de 1991 aparecía disperso en varios capítulos (III y IV) y había sido, igualmente, adicionado por los decretos 1135 y 2179 de 1992, fue reubicado, reenumerado y sistemáticamente integrado en el nuevo estatuto financiero, para lo cual el gobierno se limitó a ejercer la facultad concedida sin excederse en su cometido.

Análisis del cargo de inconstitucionalidad

3. La demanda de inconstitucionalidad y los conceptos de violación que se enderezan contra el Decreto-Ley 663 de 1993 - CP arts. 113, 121, 150-10, 150-19-d, 189-2-4, 335 y transitorios 49 y 50 -, giran alrededor de un planteamiento central que se hace el actor y que puede sintetizarse, así: (1) la función asignada a los almacenes generales de depósito de contratar por cuenta de sus clientes el transporte de las mercancías y la facultad a ellos atribuida de invertir sin superar el 50% de su patrimonio técnico en acciones de sociedades dedicadas al transporte de carga, portuarias, operadoras aeroportuarias, terminales de carga, comercializadoras, de agenciamiento de carga y de agenciamiento marítimo, contempladas en los artículos 33-4 y 35-2 del Decreto-Ley 663 de 1993, corresponden a la reproducción literal del artículo 28 del decreto 1135 de 1992 y del artículo 13-parágrafo del decreto 2179 de 1992; (2) los dos decretos que se acaban de mencionar, expedidos por el Gobierno, en ejercicio de las facultades otorgadas a éste por el Constituyente en virtud del artículo 50 transitorio de la CP, por carecer de fuerza de ley, no podían modificar ni adicionar las normas de carácter legal del precedente estatuto orgánico del sistema financiero contenido en el Decreto-Ley 1135 de 1992; (3) la determinación de las funciones y de las facultades de las entidades sometidas a la vigilancia de la superintendencia bancaria - como es el caso de los almacenes generales de depósito - es un asunto que compete a la ley, pues, esos dos aspectos integran lo que se denomina un "estatuto excepcional" que, en lo que concierne a esta clase de sociedades, había sido recogido en la Ley 20 de 1921 y en el Decreto-Ley 356 de 1961; (4) atendida la inconstitucionalidad de las fuentes normativas de los preceptos acusados - específicamente los decretos 1135 y 2179 de 1992 -, éstos deben ser declarados inexecutable.

4. De los alegatos presentados por el Ministerio Público y los impugnantes de la demanda, pueden extraerse los siguientes argumentos en contra de la anterior tesis: (1) unas normas supuestamente administrativas ya derogadas no pueden transmitirse a una norma de superior jerarquía, nueva y autosuficiente, sus presuntos vicios de inconstitucionalidad (Ministerio Público); (2) los decretos 1135 y 2179 de 1992, expedidos con base en el artículo 50 transitorio de la CP, tienen el carácter de "reglamentos autónomos", análogos en este aspecto a los antiguos decretos derivados del derogado artículo 120-14 de la CP, y podían en consecuencia desarrollar, complementar e incluso suplir la ley (Ministerio Público) - el apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público sostiene que estos decretos tienen materialmente fuerza de ley; (3) los citados decretos 1135 y 2179 de 1992 tienen fuerza de ley, en virtud del artículo 36 de la ley 35 de 1993 que dispuso que "las normas vigentes sobre regulación del sector financiero expedidas por el Gobierno Nacional a través de reglamentos autónomos con anterioridad a la vigencia de esta ley y que se refieran a aspectos que no se encuentren dentro de las funciones de regulación previstas sólo podrán ser modificadas por ley en el futuro" (Superintendencia Bancaria); (4) los decretos 1135 y 2179 de 1992 tanto en su motivación como en su cuerpo dispositivo expresamente adicionaron el estatuto orgánico del sistema financiero entonces articulado en el Decreto-Ley 1730 de 1991 y, por ende, a partir de su propia expedición se integraron a éste, lo que implicaba que posteriormente el Presidente no estaba autorizado - salvo que se arriesgara a desobedecer la ley de facultades - para omitir la inclusión de sus dictados en el nuevo estatuto orgánico - Decreto-Ley 663 de 1993 - pues ya eran materia del mismo y debía tan solo ser objeto de reubicación o remuneración (memorial de Guillermo Vargas Ayala).

5. El primer aspecto que dilucidará esta Corte se refiere a la procedencia de un cargo de inconstitucionalidad construido por el demandante a partir de un supuesto vicio de inconstitucionalidad que si bien afectaba inicialmente determinadas normas (decretos 1135 y 2179 de 1992) se habría transmitido a una nueva, la acusada (Decreto-Ley 663 de 1993), que recogió sus preceptos.

En este sentido es importante definir la relación existente entre las "normas fuente" (decretos 1135 y 2179 de 1992) y la "norma nueva" (decreto ley 663 de 1993). Si la "norma nueva" en relación con las "normas fuente", fuese derivada y accesoria y, además, éstas últimas conservaren su vigencia, tendría que aceptarse que su inconstitucionalidad acarrearía la de la primera.

"Las normas fuente" fueron expresamente derogadas por la "norma nueva". La relación principal-accesorio no puede, pues, configurarse. Adicionalmente, la norma nueva exhibe fuerza de ley y, consiguientemente, tiene superioridad jerárquica, lo que explica su capacidad derogatoria.

Cabe señalar - para marcar aún más la anotada diferencia - que las "normas fuente" fueron dictadas por el Gobierno con apoyo en la facultad que le fue conferida temporalmente en el artículo 50 transitorio de la CP. En contraste con los decretos con fuerza de ley que eventualmente podrían haberse dictado al amparo del artículo transitorio 49 de la CP de mediar las condiciones allí previstas, los decretos proferidos con base en la facultad transitoria del artículo 50 tenían la naturaleza de decretos autónomos del Gobierno, carentes de fuerza de ley.

La naturaleza ordinaria de estos decretos no solamente se deriva de la ausencia de mención calificatoria expresa del Constituyente - que sí la hace en el artículo transitorio 49 -, sino también de la circunstancia especial de que en esta materia - regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público - la Constitución expresamente atribuye al Gobierno una clara competencia normativa, desde luego dentro del marco de las normas generales y de los objetivos y criterios fijados por el Legislador (CP art. 150-19-d). Como quiera que no era previsible, al menos durante cierto lapso, que el Legislador pudiera dictar dichas "normas generales", el Constituyente permitió que la zona normativa asignada al decreto del ejecutivo se extendiera a la entera materia, vale decir, que la potestad reglamentaria gubernamental de origen constitucional pudiera ejercitarse sin sujeción a tales "normas generales" y pese a su temporal inexistencia. Si, de otro lado, la regulación de estos asuntos por se no se vincula necesaria y ontológicamente a una determinada rama del poder público, no se ve porqué el Constituyente haya tenido que otorgar naturaleza legislativa a la competencia transitoria confiada al ejecutivo que de suyo ya posee en esas materias por obra de la misma Constitución cierto poder ordinario de regulación, así sea limitado. Con pocas palabras, no se trataba de constituir en cabeza del ejecutivo un nuevo poder (legislativo), sino de ampliar y posibilitar transitoriamente el ya existente (administrativo) del cual era titular.

Llegado a su fin el régimen transitorio contemplado en la Constitución, no deja de ser un despropósito pensar que las normas expedidas bajo su amparo y expresamente derogadas por las nuevas de carácter legal perviven en éstas últimas y alcanzan inclusive a inocularles sus presuntos vicios. De lo expuesto se desprende que esto no es posible. Las nuevas normas legales, así incorporen los mismos enunciados normativos de los decretos precedentes, tienen carácter autónomo y principal. No solamente se ha producido la derogatoria de las denominadas aquí "normas fuente" sino que, además, la "norma nueva" por tener fuerza de ley tiene una superior jerarquía y se resiste a ser tratada como norma "derivada" de otra de inferior estirpe. Si la norma legal nueva es inconstitucional será por sus propios vicios y no por los de otras normas derogadas de menor fuerza jurídica respecto de las cuales su relación no es generativa-formal pues proceden de distintas fuentes sino simplemente material en cuanto coinciden sus respectivos enunciados.

6. Tanto el demandante como quienes abogan por la constitucionalidad de la norma acusada, consideran decisivo negar o reconocer, según el caso, a los decretos 1135 y 2179 de 1992 - expedidos con base en las previsiones del artículo 50 transitorio de la CP -, fuerza de ley. Lo señalado por la Corte en el apartado anterior es suficiente para advertir la inconducencia de esta disquisición que por no referirse ni tener efectos respecto de la norma demandada no define en ningún sentido su suerte constitucional.

Con todo, por razones puramente ilustrativas, cabe anotar que bajo el régimen transitorio, bien podía el Gobierno mediante decreto ordinario expedido con arreglo al artículo 50 transitorio de la CP, adicionar, modificar o derogar una disposición legal relativa a uno cualquiera de los ámbitos contemplados en aquél. Si el ejecutivo - como lo pretende el actor - debía tan sólo circunscribirse a operar cambios o adiciones respecto de normas de naturaleza administrativa y no legislativa, francamente no habría sido necesario incluir en el articulado constitucional la mencionada facultad transitoria, ya que para ese efecto le habría bastado al Gobierno recurrir a sus propias competencias. Ahora, se explica que el Decreto adicione o derogue la norma legal precedente, no porque disponga de fuerza legal de la que carece, sino en razón de la temporal asunción integral de la competencia regulativa que en estas materias temporalmente consintió el Constituyente en cabeza del ejecutivo como "atribución constitucional propia", esto es, sin necesidad de ley y en su ausencia. En este orden de ideas, se concluye que el Gobierno podía legítimamente apelar al artículo 50 transitorio de la CP para adicionar o modificar el estatuto orgánico del sistema financiero que entonces se contenía en el Decreto-Ley 1730 de 1990, lo que justamente se hizo a través de los decretos 1135 y 2179 de 1992.

Lo dicho, por otra parte, lleva a esta Corte a rechazar algunas tesis sostenidas por los defensores de la ley y por su opositor. La fuerza de ley de un decreto del ejecutivo sólo puede derivarse de la misma Constitución que determina el sistema y la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico. No puede atribuirse esa función a un Decreto-Ley como es el 663 de 1993 que, según el parecer de uno de los defensores, habría elevado el rango normativo de los citados decretos.

Igualmente, conviene puntualizar que la idea de "estatutos excepcionales" comprensivos y limitativos del régimen de cada una de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, no pertenece a la esfera constitucional sino al de la política legislativa. En todo caso, la determinación de ese régimen, independientemente de su alcance y filosofía, no se libra integralmente a la ley, pues la técnica normativa de la ley marco obliga a reservar una porción de la regulación al Gobierno (CP art. 150-19-d). Durante el régimen transitorio, el régimen legal aplicable

a una cualquiera de esas entidades, podía ser adicionado o modificado directamente por el Gobierno sin necesidad de recurrir a una previa autorización legal (CP art. 50 transitorio).

7. En otro aparte de esta sentencia se estableció que las normas acusadas, por lo que hace al uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Legislador, se ajustaron estrictamente a la Constitución y a la Ley.

Por el aspecto de fondo no se observa que ellas vulneren ningún canon de la CP. La función que se atribuye a los almacenes generales de depósito y la inversión que se les autoriza efectuar, aparte de convenir a su objeto propio y tener plena justificación económica, no entrañan ninguna violación a la Constitución y, de hecho, el demandante no formula ningún reparo intrínseco a estas disposiciones.

Dado que respecto de las normas demandadas no concurre ninguno de los conceptos de violación alegados por el actor y tampoco la Corte observa quebranto alguno a la Carta, se declarará su exequibilidad.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Declarar exequibles el numeral 4º del artículo 33 y el numeral 2º del artículo 35 del Decreto-Ley 663 de 1993, en las partes demandadas.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, CUMPLASE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 19:57:16