

C-429-19

Sentencia C-429/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Vigencia de la disposición demandada

DEROGACION-Definición

DEROGACION DE LA LEY-Expresa, tácita y orgánica

PROCESOS DE SUBROGACION-Hipótesis posibles y solución en torno a la competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Criterios para verificación de producción de efectos

SUBSIDIO FAMILIAR-Marco normativo

COMPETENCIAS ESPECIALES O ATÍPICAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

En consecuencia, la Sala Plena concluye que la potestad para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 2150 de 1992 corresponde a la Corte Constitucional, al tratarse de una norma con contenido material de ley, que se enmarca dentro de las llamadas competencias especiales o “atípicas” que ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación. Una conclusión contraria implicaría el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional que ha establecido, con absoluta claridad, que el control abstracto de constitucionalidad de los decretos y actos normativos con fuerza material de ley es de competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMA SUBROGADA-Competencia para proferir un pronunciamiento de fondo/NORMA SUBROGADA-Efectos actuales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter público

NORMA ACUSADA-Vigencia

En suma, la Corte concluye que las normas acusadas se encuentran vigentes dado que: (i) no hay una derogatoria orgánica de las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, en la medida en que la Ley 789 de 2002 no regula íntegramente las funciones que corresponden a la Superintendencia del Subsidio Familiar; (ii) la competencia para dictar un reglamento sobre la negociación de bienes de las cajas de compensación, en casos de liquidación no excluye la posibilidad de que el Superintendente del Subsidio Familiar deba aprobar o improbar las negociaciones sobre tales activos; (iii) no es acertado suponer que, por el hecho de haberse modificado el listado de funciones de las cajas de compensación familiar, ello implica la desaparición automática del orden de prioridades previsto en el artículo 62 de la Ley 21 de 1982; (iv) el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 no derogó tácitamente las disposiciones acusadas, dado que se refiere a contenidos normativos distintos y no excluyentes con las normas acusadas; (v) el Consejo de Estado, en varias decisiones sobre la legalidad de otras normas reglamentarias distintas de las demandadas, ha ratificado que los preceptos legales demandados subsisten en el ordenamiento jurídico

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter definitivo, de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Pronunciamiento anterior de Corte Suprema/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

UNIDAD NORMATIVA-Procedencia/INTEGRACION NORMATIVA-Eventos en que procede/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Reiteración de jurisprudencia/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Contenido normativo

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

RAMAS DEL PODER PUBLICO-Colaboración armónica/RAMAS DEL PODER PUBLICO-Principio de separación de poderes/RAMAS DEL PODER PUBLICO-Sistema de frenos y contrapesos

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Alcance

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Jurisprudencia constitucional

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Competencia plena del legislador

Esta potestad se evidencia en el artículo 150 superior (numeral 7°), el cual asigna al Congreso de la República, a través de la ley, las funciones de determinar la estructura de la administración nacional y la de crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. De igual modo, le otorga la atribución de reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta

FUNCION ADMINISTRATIVA-Principios, objeto y control

CREACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS NACIONALES-Reserva de ley

COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Jurisprudencia constitucional

La Sentencia C-350 de 2004 recapituló los pronunciamientos de la Corte sobre la materia y señaló que la definición de la estructura estatal asignada al Congreso de la República comprende: (i) el diseño de los organismos que integran la administración nacional, la fijación de sus objetivos, sus funciones y la vinculación con otros entes para fines del control; (ii) la determinación del régimen jurídico de los trabajadores, de la contratación y la adopción de medidas de tipo tributario; y (iii) las características definitorias de las entidades, tales como la independencia administrativa, técnica y patrimonial

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Competencia del legislador

MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR-No es absoluto

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL-Amplio margen de configuración del legislador

El Legislador dispone de un margen de configuración amplio para determinar la naturaleza,

estructura y funciones de las entidades que conforman la Rama Ejecutiva, tanto en el sector central como en el descentralizado. Esta potestad es una manifestación del principio de separación de poderes y está sometida a límites precisos, en el marco de las competencias definidas en la Constitución, los principios superiores, las finalidades del Estado Social de Derecho y de sus autoridades, los propósitos de la administración y del servicio público y el respeto por los derechos fundamentales de las personas

SUPERINTENDENCIA-Fundamento constitucional y titularidad de competencias

SUPERINTENDENCIA-Determinación de la estructura, objetivos generales y funciones

SUPERINTENDENCIA-Funciones de inspección, control y vigilancia

MECANISMOS DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Si bien la propia Constitución emplea dichos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho/INSPECCION-Definición/VIGILANCIA-Definición/CONTROL-Definición

INSPECCION Y VIGILANCIA-Podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio/CONTROL-Conlleva el poder de adoptar correctivos o incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control

FACULTADES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Reglas jurisprudenciales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites

En consecuencia, el amplio margen de configuración del Legislador en ningún caso puede implicar el desbordamiento de las facultades de inspección, vigilancia y control establecidas constitucionalmente. En otras palabras, la ley no puede otorgar cualquier competencia ni asignar cualquier contenido a las referidas atribuciones, pues debe atender a límites constitucionales tales como: (i) la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones; (ii) el deber de imparcialidad; (iii) la prevalencia de los derechos fundamentales; (iv) el principio de legalidad; (v) el propio contenido sustancial de las facultades de inspeccionar, vigilar y controlar; y (vi) la atribución constitucional de competencias a otras autoridades públicas. En este orden de ideas, las medidas legislativas

no pueden tornar nugatoria la autonomía de los particulares vigilados

SUBSIDIO FAMILIAR-Origen y evolución

SUBSIDIO FAMILIAR-Pago corresponde a la Caja de Compensación

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Funciones

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Contribuciones tienen carácter de rentas parafiscales atípicas

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Objetivos y prioridades en que deben aplicarse los recursos

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Prohibiciones

Las cajas de compensación familiar se hallan, por expresa disposición legal, sometidas a un régimen de transparencia, de conformidad con el cual deben abstenerse de realizar ciertas actividades, entre las cuales resulta relevante mencionar: (i) ejercer prácticas restrictivas de la competencia; (ii) promocionar la prestación de servicios en relación con bienes de terceros frente a los cuales, los afiliados, no deriven beneficio; (iii) incurrir en conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar; y (iv) incumplir con las apropiaciones legales obligatorias para los programas de salud, vivienda de interés social, educación, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez y protección al desempleado

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Naturaleza jurídica

[L]a jurisprudencia ha resaltado que las cajas de compensación familiar son “entes jurídicos de naturaleza especialísima” y ha destacado “que no ejercen funciones públicas, sino que desarrollan una función social”. Además, cumplen con obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social y se encuentran sometidas a la inspección, control y vigilancia del Estado

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Alcance

En este sentido, cabe destacar que se trata de actores privados que participan en la

economía e intervienen en el servicio público de seguridad social e incluso, en algunos casos, pueden participar en su prestación, como ocurre con la participación que tienen en el sector de la salud

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Régimen de inspección y vigilancia

SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR-Alcance

SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR-Régimen de autorización

FUNCIONES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Características

[L]a jurisprudencia de esta Corporación ha considerado algunas de sus características definitorias y ha señalado que: (i) la inspección consiste en la verificación de información de las entidades sometidas a control; (ii) la vigilancia implica el seguimiento y evaluación de las actividades de las entidades sometidas a ella; y (iii) el control, en sentido estricto, se refiere a la posibilidad de ordenar correctivos y sanciones para encausar las actuaciones de los particulares, cuando existe una evidente afectación del interés general en la actividad o sector vigilado

ESTADO DE DERECHO-Fijación de competencias a las autoridades públicas

En este sentido, esta Corporación ha señalado que es contraria a la Constitución Política: (i) la asignación a las superintendencias de funciones que corresponden a otros órganos constitucionales en virtud de la Carta; (ii) el otorgamiento de competencias sobre las entidades vigiladas que resulten desproporcionadas y desconozcan sus derechos fundamentales; y (iii) la delegación en particulares de las funciones de inspección, vigilancia y control, entre otros

FUNCION DE INSPECCION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL PRESIDENTE-Contenido

FUNCION DE REGULACION Y FUNCION DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Atribución a autoridades diferentes

Las funciones de inspección, vigilancia y control, atribuidas al Legislador para su regulación y al Gobierno Nacional en cuanto a su ejercicio, constituyen mecanismos especiales

diseñados para realizar, de modo concreto y en un sector determinado de la actividad económica, las orientaciones generales de la política estatal y para verificar, en el área respecto de la cual operan, la materialización de los imperativos derivados del interés colectivo. En conclusión, las atribuciones de inspección, vigilancia y control están sometidas a los límites que impone la Constitución al Legislador para su definición, deben enmarcarse en el concepto de regulación económica y no pueden generar un grado de intromisión que anule la autonomía de los particulares y las facultades de las entidades vigiladas. Para la Corte, las medidas objeto de análisis implican un desbordamiento de las competencias previamente enunciadas, por cuanto: (i) exceden el ámbito propio de la inspección y vigilancia en la medida en que van más allá de la naturaleza constitucional prevista para aquellas; (ii) la propia superintendencia se convierte en un agente que toma decisiones sobre las transacciones de las cajas de compensación familiar e, incluso, puede decidir sobre su conveniencia; (iii) la superintendencia desplaza a los órganos directivos de las cajas de compensación, en virtud del alto grado de discrecionalidad que permiten las normas acusadas; y (iv) generan efectivamente la cogestión con las entidades vigiladas

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Exigencias por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Recursos parafiscales

RECURSOS PARAFISCALES-Administración

VIGILANCIA FISCAL-Atribución exclusiva de los organismos de control fiscal

CONTROL DISCIPLINARIO-Destinatarios

FUNCION ADMINISTRATIVA-Condiciones de transparencia e imparcialidad

SUPERINTENDENCIA-Función judicial

Referencia: Expediente D-12866

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° (parcial) de la Ley 25 de 1981 y los artículos 54 (parcial) y 63 de la Ley 21 de 1982.

Demandante: Tania Marcela Malely Hernández Guzmán.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Cartagena de Indias, D. T. y C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Tania Marcela Malely Hernández Guzmán presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6º (parcial) de la Ley 25 de 1981 y de los artículos 54 (parcial) y 63 de la Ley 21 de 1982.

Mediante Auto del 19 de septiembre de 2018[1], se admitió la demanda en relación con el cargo referido al desconocimiento de los artículos 115 y 189 superiores y se inadmitió respecto del segundo señalamiento planteado, alusivo a la vulneración de los artículos 83, 333 y 334 de la Carta. En la misma providencia, se concedió el término de tres días para que la actora corrigiera la demanda en relación con el cargo inadmitido, so pena de que procediera su rechazo.

En relación con este proveído, la demandante formuló solicitud de aclaración y, en forma subsidiaria, presentó corrección de la demanda[2]. La accionante desistió expresamente de la censura inadmitida, teniendo en cuenta que ya había sido admitido el primer cargo

planteado en su demanda. Por lo tanto, solicitó que el proceso de inconstitucionalidad continuara exclusivamente respecto del primer señalamiento.

Mediante auto del 11 de octubre de 2018[3], la Magistrada Ponente rechazó por improcedente la solicitud de aclaración del auto del 19 de septiembre de 2018[4]. En la misma providencia, negó el desistimiento formulado por la accionante, toda vez que el mismo no resulta procedente en el trámite previsto para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

No obstante, en relación con el cargo segundo de la demanda de inconstitucionalidad –referente a la presunta vulneración de los artículos 83, 333 y 334 superiores–, se tuvo por no corregida la demanda en razón a las manifestaciones de la demandante. Por tanto, se rechazó dicho señalamiento, al no haberse subsanado en los términos indicados en el auto de 19 de septiembre de 2018.

En consecuencia, se continuó con el trámite del cargo admitido y se ordenó: (i) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Trabajo y Protección Social, a la Superintendencia del Subsidio Familiar, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en el trámite; e (iv) invitar a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS); a la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (FEDECAJAS); a las cajas de compensación COMFANDI, COLSUBSIDIO, CONFA, COMFAMA, COMPENSAR, CAFAM, COMFAMILIAR Cartagena y Bolívar, COMFENALCO Antioquia, COMCAJA, COMFAMILIAR de Nariño, COMFACUNDI y CAJACOPI; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a las facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, Libre de Colombia, de Nariño, de Antioquia, de Caldas, EAFIT, Católica de Colombia, de Ibagué, del Cauca y Autónoma de Colombia; y a los Grupos de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario, para que se pronunciaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada, en el evento de estimarlo pertinente.

De igual manera, con fundamento en lo previsto por el Auto 305 de 2017[5], la providencia

que admitió la demanda declaró la suspensión de términos, la cual fue levantada mediante Auto 020 de 2019[6].

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones parcial o totalmente acusadas y se subrayan los apartes demandados:

“LEY 25 DE 1981

(febrero 24)

Diario Oficial. Año CXVII. N. 35717. 9, marzo, 1981. Pág. 3.

Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

(...)

“Artículo 6º. El Superintendente del Subsidio Familiar es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

g) Con el objeto de propender por la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras, servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad.”

(...)

“LEY 21 DE 1982

(enero 22)

Diario oficial. Año CXVIII. N. 35939. 5, febrero, 1982. Pág. 289

Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“Artículo 54. Son funciones de los Consejos Directivos:

(...)

2º. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

(...)

Artículo 63. La Superintendencia del Subsidio Familiar tendrá en cuenta el orden de prioridades señalado en el artículo anterior para aprobar o improbar obras y programas sociales de las Cajas de Compensación.

Parágrafo. Las inversiones en obras y programas sociales y las que se hagan con los recursos destinados a atender gastos de instalación, administración y funcionamiento, realizadas o que se realicen por las Cajas de Compensación Familiar sin la debida aprobación oficial o en contravención de disposiciones legales y que no cumplan los objetivos del subsidio, deberán adecuarse, en un término prudencial, a las normas legales y reglamentarias pertinentes. Si tal adaptación no se efectuare en el término señalado o no fuere posible, se ordenará la venta de las obras realizadas.”

(...)

III. LA DEMANDA

La demandante considera que las disposiciones señaladas vulneran los artículos 115 y 189, numeral 26, de la Constitución Política, por cuanto estas exigen que la Superintendencia del Subsidio Familiar apruebe, de manera previa, varias actuaciones de las cajas de compensación familiar, entre las cuales se incluyen: (i) las obras y programas sociales adelantados por dichas entidades (artículo 63 de la Ley 21 de 1982); (ii) los planes y programas de inversión y la organización de los servicios sociales que prestan tales instituciones (artículo 54, numeral 2°, de la Ley 21 de 1982); y (iii) la negociación de toda clase de bienes inmuebles de propiedad de aquellas (artículo 6, literal g de la Ley 25 de 1981). De este modo, considera que las mencionadas facultades implican la cogestión con las entidades vigiladas, lo cual desborda las funciones asignadas constitucionalmente a las superintendencias y su deber de imparcialidad.

A modo de aclaración preliminar, la actora precisa que las normas demandadas se encuentran vigentes, pese a que resultaría admisible una interpretación que sostenga que el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 789 de 2002[7] derogó tácitamente las disposiciones acusadas, al establecer que, por regla general, el control que se ejerce sobre las cajas de compensación familiar es de carácter posterior.

Sin embargo, resalta que el Consejo de Estado, en sentencia de 20 de noviembre de 2014, consideró que la regla general que impone dicho control posterior no es incompatible con la facultad de la Superintendencia del Subsidio Familiar de intervenir sobre la gestión de las cajas de compensación familiar mediante la autorización de determinados actos. Por ende, concluye que las normas demandadas se hallan plenamente vigentes[8].

Por otra parte, la demandante pone de presente que la Corte Suprema de Justicia se pronunció acerca de la constitucionalidad de los preceptos acusados mediante sentencias del 27 de mayo de 1982 y del 19 de marzo de 1987. No obstante, aclaró que ambas decisiones tuvieron como parámetro para su decisión de exequibilidad la Constitución de 1886, razón por la cual no se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

En su criterio, la Corte Constitucional debe analizar las normas de acuerdo con los

parámetros establecidos en la Constitución de 1991, con el propósito de ratificar el “criterio jurisprudencial sostenido por la Corte Suprema de Justicia en su momento, en donde se consideró que las funciones de inspección y vigilancia claramente no incluyen funciones de administración, coadministración y/o cogestión: “Inspeccionar y vigilar no es lo mismo que dirigir”, especialmente cuando se trata de entidades privadas no estatales”[9].

Así las cosas, para efectos de sustentar las razones de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, enuncia las principales normas que regulan el subsidio familiar, así como las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en relación con la naturaleza y funcionamiento de las cajas de compensación familiar[10]. En ese contexto, expone que la obligación impuesta a las cajas de compensación familiar, consistente en solicitar aprobación previa a la Superintendencia de Subsidio Familiar para negociar inmuebles y realizar planes de inversión y servicios sociales, se deriva de las disposiciones parcialmente demandadas, así como de la interpretación que de ellas han hecho el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia[11].

En este sentido, la demanda versa sobre un único cargo admitido, denominado por la actora como “desbordamiento de las funciones constitucionales de las Superintendencias”. En su criterio, las normas objeto de reproche trasgreden los artículos 115 y 189, numeral 26, de la Constitución Política en tanto desbordan el marco del concepto de inspección, vigilancia y control contenido en las normas superiores. Sobre el particular, señala que los mandatos constitucionales antes referidos únicamente otorgan facultades a las superintendencias para ejercer funciones de inspección y vigilancia respecto de las instituciones “de utilidad común” (en los términos del artículo 189, numeral 26), así como, excepcionalmente, potestades de “control” por delegación presidencial.

No obstante, estima que los preceptos acusados desconocen el contenido que el Constituyente atribuyó a las superintendencias, en la medida en que establecen para las cajas de compensación familiar la obligación de solicitar a la Superintendencia del Subsidio Familiar la aprobación previa de programas y planes de inversión, así como de las negociaciones sobre bienes inmuebles. En tal sentido, estas potestades implican una “cogestión o coadministración” de la Superintendencia del Subsidio Familiar con las entidades vigiladas.

Para sustentar estos razonamientos, la accionante cita varias sentencias de constitucionalidad que han definido las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al Presidente de la República, quien las puede delegar en otras autoridades administrativas, como los ministerios y las superintendencias. Así, señala que estas facultades no implican que las entidades puedan injerir en las decisiones de una entidad controlada.

A modo de ejemplo, refiere la Sentencia C-570 de 2012[12], en la cual la Corte Constitucional estudió el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en las corporaciones autónomas regionales[13]. A partir de dicho análisis, colige que tales potestades “se refieren al seguimiento de las actuaciones de las entidades, e incluso la función de control, que es la que permite tener una mayor injerencia (...) significa un poder de revertir las decisiones”[14].

En razón de lo anterior, la demandante considera que “ninguna de esas facultades otorga a las superintendencias la posibilidad de aprobar o improbar previamente decisiones de los órganos de administración de sus vigiladas por fuera de contextos de intervención, porque no tienen competencia para interferir injustificadamente en la autonomía de sus vigiladas, ni para evaluar posteriormente la legalidad de actos en cuya producción tuvo injerencia”[15].

Al respecto, manifiesta que, en los casos excepcionales en que las superintendencias ejercen funciones de control, estas se reducen al “señalamiento de advertencias correctivas, o a la imposición de sanciones por violaciones de ley” [16], sin tener la posibilidad de aprobar o improbar de forma previa las negociaciones de inmuebles o los planes y programas de inversión en obras o servicios sociales que realizan las entidades vigiladas[17].

En relación con este último argumento, estima que las facultades de inspección y vigilancia deben analizarse en el marco de los límites que impone el principio de imparcialidad, pues con fundamento en dicho mandato, las superintendencias no pueden ejercer sus funciones sobre actos en cuya producción participaron.

De este modo, explica que, al participar la autoridad en la producción de un acto que luego debe investigar, se presenta una ruptura del deber de imparcialidad en tanto “se crea en

ella un interés directo y un motivo de duda sobre el correcto sentido de su decisión”[18]. En consecuencia, afirma que debe entenderse que las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a las superintendencias no implican la facultad de aprobar o improbar previamente asuntos propios de los órganos de administración de sus vigiladas, en acatamiento del principio de imparcialidad.

Por otra parte, la ciudadana asegura que las cajas de compensación familiar, en su condición de particulares, gozan de autonomía para la disposición y gestión de sus bienes e intereses. No obstante, indica que las normas demandadas le otorgan poder de decisión previo a la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre asuntos propios de los órganos de administración de las entidades vigiladas, lo cual constituye una forma de “cogestión” o “coadministración”, pues estas organizaciones requieren de la aprobación previa de dicha superintendencia para negociar los inmuebles de su propiedad y llevar a cabo los planes de inversión en obras y servicios sociales. En tal sentido, concluye que se desbordan las facultades de inspección y vigilancia.

En síntesis, la actora alega que las normas acusadas son contrarias a los artículos 115 y 189 de la Constitución “porque exceden el marco del concepto de “inspección, vigilancia y control” contenido en [esas] normas constitucionales”[19], además de desconocer los límites que impone el principio de imparcialidad, en la medida en que conducen a que la Superintendencia del Subsidio Familiar desarrolle sus funciones constitucionales sobre actos en cuya producción participó activamente, a través de su autorización previa.

Finalmente, la demandante formula una solicitud especial de integración normativa del artículo 20 de la Ley 789 de 2002 en la cual pide a la Corte que, en caso de considerarlo necesario, se pronuncie también sobre la constitucionalidad de esta última disposición[20]. En consecuencia, solicita declarar la exequibilidad condicionada de la palabra “particular”, contenida en la citada norma[21], en el entendido de que esa expresión se refiere a la habilitación para el ejercicio de actividades de personas determinadas y excluye la posibilidad de que las Superintendencias puedan realizar labores de coadministración sobre el giro normal y común de los negocios de las cajas de compensación familiar sometidas a su vigilancia.

No obstante, la actora aclaró que, en su demanda, no formuló un cargo contra la norma

dado que, “de la lectura de la misma, no se desprende un control previo por parte de la SSF sobre el giro administrativo normal de las [cajas de compensación familiar], en lo que respecta a programas y proyectos específicos de inversión”[22]. En tal sentido, añadió que, en aras de evitar un rechazo de la acción por falta de certeza en la construcción del cargo, optó por no demandar el precepto cuya integración normativa solicita a la Corte Constitucional.

IV. INTERVENCIONES INSTITUCIONALES

1. Caja de Compensación Familiar de Caldas (CONFA)[23]

La representante legal de la Caja de Compensación Familiar de Caldas (CONFA) solicita que se declaren INEXEQUIBLES las disposiciones parcialmente acusadas “e inclusive, por unidad de materia, la declaración debe extenderse a la totalidad de las disposiciones contrarias a la Constitución Política, aún en lo no acusado”[24]. Para la interviniente, la aprobación previa que debe otorgar la Superintendencia de Subsidio Familiar a las cajas de compensación para la libre disposición de bienes inmuebles, así como para los programas y planes de inversión, no es proporcional ni se sustenta en ninguna posible afectación al interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación que justifique tal nivel de intervención del Estado.

Explica que la Superintendencia de Subsidio Familiar, creada por la Ley 25 de 1981, tiene por objeto ejercer la inspección y vigilancia de las cajas de compensación familiar, encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su constitución sea ajustada al ordenamiento jurídico nacional. De este modo, considera que la Superintendencia está facultada para “[s]olicitar información y realizar visitas (Inspección), ordenar correctivos para subsanar irregularidades como resultado de una investigación previa, en razón a la capacidad de orientar e influir en las actuaciones, buscando que sus vigiladas actúen conforme a la Ley y en caso de que se alejen de esta, obligar a que se tomen determinadas actuaciones para evitar una situación de crisis (vigilancia) y finalmente, si llegaren a concretarse situaciones de ésta índole, imponer multas, sanciones o correctivo (control)”[25].

Por lo anterior, considera que no le corresponde a la Superintendencia de Subsidio Familiar “regular [el] funcionamiento [de las cajas de compensación familiar] o tomar decisiones de

manera directa sobre el giro ordinario de sus negocios”[26], lo cual debería impedir que intervenga en la libre negociación de sus bienes o en los planes de inversión para el desarrollo de sus programas, sin que exista un interés legítimo en ello. En consecuencia, dicha intromisión de la Superintendencia de Subsidio Familiar contraría los preceptos constitucionales, no solo aquellos contenidos en el cargo admitido, sino también los artículos 83, 150 numeral 8, 333 y 334 superiores.

Por último, con el propósito de ejemplificar la desproporción del control previsto en las disposiciones parcialmente demandadas, la interviniente menciona algunas intervenciones que las normas legales han previsto para otras Superintendencias[27]. A partir de dichos casos, concluye que las aprobaciones previas recaen únicamente sobre actos que pueden generar un perjuicio irremediable en cada sector, bien sea por corresponder a servicios públicos de carácter esencial o por “generar desbalances en la economía que hacen razonable y pertinente la intervención del Estado a través de las Superintendencia (Sic), o para casos de habilitaciones esenciales para el funcionamiento de los vigilados”[28].

2. COMFENALCO Antioquia[29]

La Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD del artículo 6º (parcial) de la Ley 25 de 1981 y los artículos 54 (parcial) y 63 de la Ley 21 de 1982, por la violación de los artículos 115 y 189 Superiores. Sostiene que una interpretación adecuada de la naturaleza jurídica de las superintendencias y de sus funciones permite concluir que no son necesarias las autorizaciones previas como requisito para la adopción de decisiones por parte de las cajas de compensación familiar.

De esta forma, afirma que el desbordamiento de las funciones otorgadas constitucionalmente a la Superintendencia de Subsidio Familiar implica el desconocimiento del principio de imparcialidad, ya que el control o autorización previa sobre las decisiones de los entes objeto de control, “dificulta una posterior vigilancia objetiva, y desprovista de prejuicios, sobre las actuaciones que se desprenden de esas decisiones”[30].

Por otra parte, explica que normas posteriores a las que se estudian en el presente caso, como el artículo 20 de la Ley 789 de 2002, eliminan el control o autorización previa y contemplan, como regla general, el control posterior en cabeza de las superintendencias, lo cual “confirma el alcance que debe dársele a la expresión “autorización general o

particular”, no asimilable a los regímenes de autorización general y previa de que habla el Decreto 1053 de 2014 del Ministerio de Trabajo”[31].

En este orden de ideas, menciona que la referida Ley 789 de 2002 adicionó el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 para autorizar a las cajas de compensación familiar para realizar “un sinnúmero de actividades”, lo cual evidencia la clara intención del Legislador de que estas entidades participen en diversas áreas de la economía, lo que también riñe con el control previo dispuesto en las normas demandadas.

Finalmente, sostiene que el régimen de autorización previa constituye una carga desproporcionada y gravosa, que fue impuesta a entes privados, lo cual “dificulta a las cajas el ejercicio de su objeto social, sin justificación correlativa y razonable desde la óptica de la protección de los recursos del sistema de subsidio familiar”[32].

3. Caja de Compensación Familiar de Nariño (COMFAMILIAR Nariño)[33]

El representante de COMFAMILIAR Nariño intervino para “coadyuvar”[34] en la demanda y solicitar que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las normas parcialmente acusadas. Considera que los preceptos señalados también vulneran el artículo 14 de la Constitución, que consagra el derecho fundamental a la personalidad jurídica, del cual son titulares también las cajas de compensación familiar. En tal sentido, la aprobación previa a cargo de la Superintendencia de Subsidio Familiar, respecto de la venta o adquisición de los bienes inmuebles de estas entidades, desconoce el derecho a “la autonomía de las personas jurídicas en la capacidad de goce”[35], en tanto las cajas de compensación son titulares de derechos y deberes.

A continuación, explica que, tal y como lo sostuvo esta Corporación en la Sentencia C-595 de 1992[36], las cotizaciones de los empleadores a las cajas de compensación son aportes de orden parafiscal que se reinvierten en el sector. En este sentido, indica que la “teleología de las Cajas de Compensación Familiar no recae en la administración de recursos públicos, si no de los aportes de los empleadores en un FONDO PRIVADO”[37] por lo que el control previo referido es un ejercicio de la competencia de la Superintendencia de Subsidio Familiar que carece de fundamento, en la medida en que esta entidad sólo tiene competencias para inspeccionar y vigilar.

Por último, indica que las disposiciones parcialmente demandadas: (i) vulneran el artículo 115 superior ya que, de su lectura en conjunto con los numerales 24 y 26 del artículo 189 constitucional, es claro que las cajas de compensación familiar sólo están sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Subsidio Familiar y no a su función de control, por no ser personas jurídicas que manejen recursos públicos; y (ii) desconocen el alcance de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia más allá de lo taxativamente señalado en el texto constitucional, al otorgarle un control excesivo sobre la actividad de un privado.

4. Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia[38]

El interviniente solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de las normas parcialmente demandadas. Preliminarmente, expone los antecedentes del artículo 6° (parcial) de la Ley 25 de 1981 y los artículos 54 (parcial) y 63 de la Ley 21 de 1982. Luego, desestima el cargo al afirmar que el reproche desconoce que la Constitución Política no contiene en su totalidad el régimen competencial de los organismos y entidades que conforman la administración pública, pues tal como se dispone en el numeral 7º del artículo 150 superior, el Legislador es quien, previa iniciativa del Gobierno, debe “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”[39].

Precisa que el artículo 115 de la Constitución no establece el régimen de competencias de ninguna entidad de la administración pública del país, pues menciona algunos de los órganos que componen la Rama Ejecutiva del Poder Público, pero no refiere las funciones y atribuciones de las superintendencias, por lo que no existe vulneración a dicha norma superior. En efecto, para el interviniente, “[a]ceptar el razonamiento de la demanda implicaría vaciar por completo las competencias que la misma Carta otorga al gobierno y al legislador para la configuración de la administración pública”[40].

Posteriormente, argumenta que las competencias de policía administrativa de la Superintendencia de Subsidio Familiar no se derivan del numeral 26 del artículo 189 de la Constitución, en razón a que dicha norma hace referencia a la inspección y vigilancia que se

ejerce sobre instituciones de utilidad común. No obstante, las cajas de compensación familiar no tienen tal carácter[41]. Por lo anterior, dichas competencias de la Superintendencia devienen del desarrollo que se ha dado a la potestad organizativa de la administración pública, ejercida conjuntamente entre el Legislador y el Gobierno.

En este contexto, afirma que, dentro de su ámbito de configuración normativa, el Legislador puede “decidir si la inspección, vigilancia y control deben ser realizados de manera previa, concomitante o posterior; sin que una u otra determinación, por sí solas, puedan catalogarse como inconstitucionales o sin que esté obligado a establecer el mismo régimen para diferentes sectores, so pretexto de una igualdad de trato, pues cada uno de ellos puede ameritar momentos de verificación distintos”[42].

De igual modo, considera que la demanda equipara erróneamente la intervención del Estado para inspeccionar, vigilar y controlar la actuación de particulares con el control administrativo de índole fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República. Al respecto, señala que la accionante no tuvo en cuenta que el control administrativo tiene como finalidad “garantizar que la actividad administrativa controlada se adecue a los parámetros legales, que alcance los fines previstos y que se garantice un continuo mejoramiento de la misma”[43], mientras que la inspección, vigilancia y control a particulares por parte del Estado busca asegurar, mantener y preservar el orden público que rige la actividad del sector privado. Por ende, se “hace imposible la asimilación lata que pretende la actora”[44] entre el control fiscal y los mecanismos de intervención de las superintendencias.

A continuación, afirma que existe un error conceptual en el argumento según el cual la competencia otorgada a la Superintendencia de Subsidio Familiar implica una coadministración en los negocios sobre bienes inmuebles y de las obras y programas sociales que adelantan las cajas de compensación. En su criterio, las entidades privadas continúan encargadas de decidir sobre la gestión a realizar y, en virtud del interés público, la Superintendencia “circunscribe su competencia a la verificación de si la decisión adoptada es o no conforme con el ordenamiento jurídico”[45], sin poder tomar una determinación supletoria o independiente, en su condición de garante de los derechos de los trabajadores. Por lo anterior, concluye que es necesario separar conceptualmente el alcance de la autorización previa de la toma de la decisión sobre el respectivo negocio o

proyecto.

Agrega que el ordenamiento jurídico colombiano ha sido construido sistemáticamente sobre la lógica clásica de la habilitación o autorización administrativa previa. En este sentido, pese a la liberalización de muchos sectores, estima que el derecho administrativo nacional sigue enmarcado en esa tradición. De esta forma, si bien la Constitución prevé eventos específicos donde la habilitación debe ser anterior, como ocurre con la actividad financiera y/o bursátil, ello no implica que para todos los demás eventos esté proscrita la exigencia de autorizaciones previas.

Finalmente, concluye que las normas acusadas son constitucionales, dado que la Superintendencia del Subsidio Familiar no determina el sentido de la negociación de los bienes inmuebles o el contenido de un programa u obra social, sino que verifica que los mismos sean conformes a los lineamientos y finalidades previstas para las cajas de compensación familiar. Por tanto, las facultades consagradas en las disposiciones demandadas se ajustan a las normas superiores y son adecuadas y proporcionales para la satisfacción de fines constitucionalmente relevantes.

5. Contraloría General de la República[46]

La institución solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de las disposiciones parcialmente acusadas, por considerar que no limitan, restringen o vulneran desproporcionadamente las atribuciones y competencias propias de las cajas de compensación familiar, pues es claro que, en razón de la actividad que desarrollan, que involucra el manejo de los recursos de los afiliados, su autonomía puede verse limitada para “disminuir el grado de riesgo”.

En esa medida, recordó que la actividad de estas organizaciones es de interés público y se encuentra sujeta a límites orientados a la protección de los recursos parafiscales de la seguridad social (que según el artículo 48 superior, no podrán ser destinados para fines diferentes). Por ende, es necesaria la implementación de mecanismos de control.

Al respecto, indica que la autorización previa que debe otorgar la Superintendencia de Subsidio Familiar es un instrumento de carácter “técnico preventivo y proactivo”, que consiste en indicarle a las cajas de compensación si una actuación determinada cumple con los requisitos necesarios, con el fin de detectar si existe algún riesgo en su ejecución y

permitir que se tomen las medidas pertinentes para evitar un posible menoscabo de los recursos parafiscales[47].

De este modo, la autorización previa permite señalar a las cajas de compensación la existencia de situaciones que “no ofrecen confianza en la realización de planes, programas y proyectos”[48], sin perjuicio del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control posterior, atribuidas a la Superintendencia del Subsidio Familiar. Sobre el particular, estima que el ejercicio de estas funciones busca asegurar la prestación oportuna, permanente y eficiente “del servicio de seguridad social”, para lograr que los recursos que se destinen para tal fin sean efectivamente utilizados para su financiación.

Destaca que las acciones propias del control previo a cargo de la superintendencia “están en contexto con la función marco de vigilancia, la cual no presupone interferir en la órbita de funciones de las cajas de compensación familiar, se trata de tomar acciones, frente a una eventual falta de diligencia en oportunidad y tiempo real para evitar consecuencias nocivas a su patrimonio”[49].

De este modo, la facultad de autorizar de forma general y previa algunas actuaciones de las cajas de compensación, tantas veces mencionada, se encuentra regulada en el Decreto 1053 de 2014 y en la Circular Externa No. 008 de 2018, expedida por el Superintendente de Subsidio Familiar y dirigida expresamente a ASOCAJAS y a las cajas de compensación familiar. A partir de los lineamientos de estas normas, se colige que la revisión de cumplimientos vía autorización previa no puede calificarse como coadministración o cogestión pues, “uno de los requisitos hace relación a la aprobación del Consejo Directivo por mayoría calificada del programa o proyecto”[50] que adelantará el ente privado. En consecuencia, se mantiene la órbita propia de las competencias administrativas que se encuentran en cabeza de las cajas de compensación.

6. Universidad de Ibagué[51]

La institución educativa solicita declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos parcialmente acusados. Explica que, de acuerdo con los artículos 115 y 189 superiores, las superintendencias tienen una “naturaleza especial” de doble especificidad. Por una parte, al conformar la Rama Ejecutiva, encabezada por el Presidente de la República, se ubican entre los órganos encargados de administrar, ordenar y ejecutar los “cometidos estatales”. Por

otra, tienen funciones de inspección, vigilancia y control en su respectivo sector, en procura del bienestar común y “en nuestro caso, la vigilancia de las entidades de utilidad Común (sic), llámense Cajas de Compensación Familiar”[52].

De conformidad con lo anterior, afirma que, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 25 de 1981, la aprobación de los negocios sobre inmuebles de las cajas de compensación no es una coadministración, sino que es, en esencia, el cumplimiento de las funciones que la ley le ha encomendado. Al respecto, el interviniente sostiene que estas operaciones con bienes raíces no son del giro ordinario de los negocios de las entidades vigiladas, de modo que se trata de una actividad excepcional[53]. En contraste, expone que las normas acusadas consagran funciones normales de supervisión y vigilancia propias de estos entes administrativos.

Por último, explica que no comparte los argumentos esgrimidos por la accionante sobre la presunta violación al principio de imparcialidad, pues los Consejos Directivos de las cajas de compensación familiar, de conformidad con la Ley 21 de 1982 (artículos 54 y 63), conservan la función de aprobar los planes y programas de inversión y organizan los proyectos de servicios sociales, mientras que la Superintendencia únicamente revisa el cumplimiento de requisitos y de orden legal.

7. Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA)[54]

La representante legal de COMFAMA solicita que se declare la INHIBICIÓN por “ausencia actual de objeto de pronunciamiento”[55]. En subsidio, solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las normas demandadas. Para la interviniente, los artículos 20 y 52 de la Ley 789 de 2002 derogaron las normas objeto de pronunciamiento, pues “las atribuciones previstas en las normas demandadas fueron concebidas en un contexto económico y social muy diferente al que dio lugar (sic) la expedición de la Ley 789 de 2002”[56]. En este sentido, resalta que el artículo 20 de dicha normativa, eliminó expresamente el control previo ejercido por la superintendencia e implementó, como regla general, el control posterior.

Ahora bien, respecto de la inconstitucionalidad de las normas demandadas pide que se haga un control de constitucionalidad integral, esto es, que se incluya en el presente estudio, todo el articulado de la Constitución Política, especialmente respecto a los artículos

14, 209 y 267 y no solo las normas superiores mencionadas en la demanda, en virtud de lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

Aduce que los preceptos acusados desconocen lo dispuesto en los artículos 14, 115 y el numeral 26 del artículo 189 de la Carta Política, según los cuales las competencias deben ser desempeñadas según la naturaleza de cada entidad y la Superintendencia de Subsidio Familiar solo puede ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre las cajas de compensación familiar, por su naturaleza jurídica. Además, sostiene que las atribuciones otorgadas a la entidad exceden las competencias fijadas constitucionalmente, pues ejerce una función de control sobre los recursos de la caja y la administración de sus bienes, lo que afecta directamente la capacidad y autonomía de los entes privados para expedir sus propios actos, al exigir un trámite de autorización previa ante un organismo externo sobre la inversión de sus recursos en proyectos, planes y programas propios de su objeto social.

Seguidamente, sostiene que los apartes acusados trasgreden lo dispuesto en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, pues configuran un “doble control de la gestión fiscal de los recursos administrados por las Cajas, dado que, tal como ya lo ha definido la ley y la propia Corte Constitucional, dicha función corresponde a la Contraloría General de la República, y si bien los dos organismos de vigilancia pueden ejercer sus funciones en relación con una misma entidad, en lo que atañe a sus competencias, lo que resulta contrario a la Carta política es que la Superintendencia de Subsidio Familiar pueda tener además de las funciones de policía administrativa, las de control fiscal...”[57].

8. COMPENSAR[58]

La caja de compensación familiar, a través de apoderado judicial, solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones parcialmente demandadas, por considerar que existe una aplicación indebida de funciones por “delegaciones que, si bien están otorgadas por imperio de la Ley, están erróneamente dispuestas en detrimento de la naturaleza y autonomía de las Cajas de Compensación Familiar”[59], al no tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 189 Superior.

Expone que las funciones que hoy desarrolla la Superintendencia del Subsidio Familiar, específicamente la aprobación previa a los negocios de bienes inmuebles y a los proyectos y planes sociales, parecen estar fundamentadas en el numeral 24 del artículo 189 de la

Constitución Política, según el cual, se le otorga al Presidente de la República la función de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las entidades cooperativas, las sociedades mercantiles y las personas que realicen actividades de naturaleza financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo de recursos públicos

No obstante, alega que no se tiene en cuenta que las cajas de compensación familiar no hacen parte de ninguna de las categorías descritas, por lo que las competencias dadas a la Superintendencia deben ser las contenidas en el numeral 26 del referido artículo constitucional, es decir que solo pueden ejercer inspección y vigilancia en su operación.

Manifiesta que este último entendimiento del artículo 189 de la Carta Política garantiza el cumplimiento del objeto social de las cajas de compensación familiar y evita la coadministración por parte del ente de control estatal en “acciones de compra y venta de inmuebles, escenario que debe ser discrecional solo de las Corporaciones de derecho privado sin ánimo de lucro”[60].

A partir de lo expuesto, concluye que mantener en el ordenamiento jurídico las disposiciones demandadas supone un desconocimiento de la autonomía propia de las cajas de compensación, la cual fue ratificada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1005 de 2008[61] y en el Auto 049 de 2008[62]

En consecuencia, para COMPENSAR, las normas parcialmente demandadas son un “desbordamiento” de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar y deben ser “eliminadas para prevalecer (sic) las disposiciones superiores”[63].

9. COLSUBSIDIO[64]

La caja de compensación familiar solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las normas parcialmente acusadas. Como cuestión previa, considera necesario analizar la vigencia de los apartados normativos objeto de estudio, ya que con la expedición del artículo 20 de la Ley 789 de 2002, si bien no se hace una derogatoria directa de las disposiciones demandadas, parece dejarlas sin efectos jurídicos, lo que conllevaría a un fallo inhibitorio. Para el interviniente, en esta norma se estableció que la Superintendencia del Subsidio Familiar solo podría efectuar su control de forma posterior.

Pese a lo anterior, enuncia los argumentos de inconstitucionalidad y sostiene que el control previo que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar viola la autonomía que tienen las cajas de compensación familiar como “corporaciones de naturaleza privada”. Refiere que, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 25 de 1981, 21 de 1982 y 489 de 1998 la Superintendencia del Subsidio Familiar no fue creada para regular el funcionamiento de las cajas de compensación familiar, tomar decisiones sobre el giro ordinario de sus negocios o emitir autorizaciones previas a modo de cogestión de los recursos del sector, “sino para ejercer sus facultades de inspección, vigilancia y control, de forma tal que vele para que sus vigiladas cumplan con la correcta aplicación de las normas que rigen sus actividades y se proteja el derecho de los trabajadores y en caso de no hacerlo, implementar las actuaciones correspondientes para enderezar tal situación y prevenir situaciones de crisis, o en casos extremos, imponer multas, sanciones o correctivos”[65].

De acuerdo con lo anterior, afirma que la Superintendencia del Subsidio Familiar, al ejercer un control previo, vulnera el principio de autonomía de las cajas de compensación familiar, pues limita su flexibilidad y discrecionalidad, y afecta los derechos ciertos e irrenunciables de los trabajadores afiliados, ya que les impide realizar negocios y ejecutar programas sociales.

Finalmente, estima que le asiste razón a la demandante en cuanto a la violación del principio de imparcialidad por las facultades otorgadas a la entidad, pues al hacer parte de las decisiones que posteriormente deberá vigilar, no hay garantías de objetividad.

10. Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario[66]

Los intervinientes solicitan que se declare la EXEQUIBILIDAD de las normas parcialmente demandadas. Al respecto, sostienen que el Presidente de la República es el titular de las funciones de inspección, vigilancia y control y, por “imposibilidad material de realización”[67], las delega a las denominadas superintendencias, en virtud de lo dispuesto en los artículos 189 y 211 superiores.

Aseveran que, en virtud de la amplia libertad de configuración de la cual goza el Legislador, cuenta con la potestad de definir el alcance las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, por lo que “el régimen de aprobaciones previas que la accionante entiende como contrarias a los artículos 115 y 189, numeral 26 CP”[68] no

vulnera la Carta Política.

Precisan que las cajas de compensación familiar gozan de una naturaleza especial, pues son personas jurídicas de derecho privado cuyas funciones tienen impacto en el interés público. Por tal motivo, el Legislador instituyó un control previo, que permite a la Superintendencia de Subsidio Familiar, como ente de control del sector, realizar estudios y análisis previos de los negocios de bienes inmuebles y planes, programas u obras sociales, “asegurando la protección de bienes jurídicos de importante relevancia en el ordenamiento jurídico como lo es la Seguridad social (sic)”[69]. Por lo anterior, concluyen que las disposiciones parcialmente demandadas son necesarias dentro del ordenamiento jurídico y deben ser declaradas exequibles por esta Corporación.

11. Asociación Nacional de Cajas de Compensación (ASOCAJAS)[70]

La representante legal de ASOCAJAS intervino para solicitar la INHIBICIÓN respecto de la demanda formulada, por considerar que los artículos parcialmente demandados fueron derogados por los artículos 16 y 24, numerales 19 y 22 de la Ley 789 de 2002. Subsidiariamente, pide la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de la disposición parcialmente acusada.

Para sustentar lo anterior, presenta varias consideraciones divididas de la siguiente manera: (i) generalidades del Sistema de Subsidio Familiar y las Cajas de Compensación Familiar; (ii) régimen de autorizaciones de las obras y proyectos de inversión de la negociación de bienes inmuebles de las CCF; (iii) examen de constitucionalidad; y (iv) diferencia de la autorización previa objeto de la demanda con otras autorizaciones de esta naturaleza previstas en el ordenamiento jurídico.

Sobre el sistema de subsidio familiar, menciona que actualmente está integrado por 43 cajas de compensación familiar, que durante 65 años han ayudado a la clase trabajadora colombiana “especialmente la de menores ingresos”, con garantías de acceso a distintos servicios y el pago económico del subsidio familiar.

Seguidamente, sostiene que por disposición del artículo 39 de la Ley 21 de 1982, le fue otorgado a las cajas de compensación familiar la responsabilidad de organizar, administrar y reconocer el subsidio familiar a los trabajadores y sus familias. Por lo anterior, expone

que desde 1990 se han creado los siguientes fondos u obligaciones de destinación específica con recursos del subsidio familiar, que permiten su asignación a personas distintas a las que deben dirigirse estos recursos: (i) Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS); (ii) contribución al régimen subsidiado en salud; (iii) Fondo de Atención Integral a la Niñez y Jornada Especial Complementaria (FONIÑEZ); y (iv) Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC)[71].

A continuación, aclara que el porcentaje que representa cada fondo en relación con los recursos del subsidio familiar (4% de la nómina de los empleadores) no es igual para todas las cajas de compensación familiar, debido a la implementación de un sistema de “cociente”, que permite a través de la ponderación de diferentes criterios, entre ellos, la cantidad de afiliados a la respectiva caja de compensación, asignar proporcionalmente los porcentajes destinados a los fondos de ley. Luego de esto, se aplica lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 21 de 1982, que consagra la distribución de los demás recursos.

Manifiesta que desde la expedición del Decreto 3151 de 1962, se habilitó a las cajas de compensación familiar a prestar servicios sociales, dado que “este tipo de subsidio familiar ‘es el que más sólidamente le contribuye al trabajador a la dignificación de su desarrollo personal y social y a una mejora en la calidad de vida de los grupos familiares’”[72].

Ahora bien, en lo que respecta al régimen de autorizaciones de las obras y proyectos de las cajas de compensación familiar en cabeza de la Superintendencia del Subsidio Familiar, aclara que las normas demandadas parcialmente establecen dos tipos de autorizaciones: (i) aquellas relacionadas con los programas y planes de inversión de obras y servicios sociales que las cajas de compensación tienen competencia para su realización; y (ii) aquellas referidas a cualquier clase de negociación de bienes inmuebles de su propiedad.

En cuanto al primer tipo de autorización, sostiene que el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 introdujo importantes modificaciones al Sistema del Subsidio Familiar, entre las que se encuentran, “la modificación (...) en dinero (cuota monetaria), la creación del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE), la reforma de la organización y funcionamiento de las CCF, incluido su régimen de inspección y vigilancia y la modificación de las funciones de la Superintendencia de Subsidio Familiar”[73], lo que, en su criterio, “modificó, derogó o eliminó el criterio de orden de prioridades previsto en el artículo 62 de

la Ley 21 de 1982”[74], puesto que Legislador dejó a discreción de las cajas de compensación y sus órganos de decisión los servicios o programas que desee emprender.

En lo que respecta a la autorización previa de todos los negocios sobre los bienes inmuebles de las cajas de compensación familiar, argumenta que el numeral 19 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, derogó de forma tácita y orgánica el literal g) del artículo 6º de la Ley 25 de 1981. En efecto, mientras en la norma parcialmente demandada se radicaba en cabeza del Superintendente de Subsidio Familiar la competencia para aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles, en la Ley 789 de 2002 dicha atribución se circunscribe a reglamentar este tipo de negocios. Sumado a lo anterior, enuncia que el numeral 22 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002 enlista las funciones del Superintendente, dentro de las cuales no se menciona el control previo para estas transacciones.

Posteriormente, considera que el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 también derogó las normas parcialmente acusadas, porque dicha disposición limitó las competencias de la Superintendencia del Subsidio Familiar en lo referente a la facultad de autorización previa a las cajas de compensación familiar[75].

Más adelante, a partir de lo expuesto en las Sentencias C-1113 de 2000 y C-103 de 2015, diferencia entre los conceptos de inspección, vigilancia y control. Sobre el particular, afirma que estos se distinguen por el grado de intervención de la autoridad competente, por lo que “mientras en la inspección hay un grado incipiente o nulo de intervención, en el control existe una intervención directa sobre el ente correspondiente”[76].

Por lo anterior, considera que las autorizaciones previas que consagran las normas demandadas, “se enmarcan dentro del concepto de control (...) puesto que suponen un grado de injerencia directo e intenso sobre los asuntos que por ley, por naturaleza y por esencia, realizan las CCF”[77], por cuanto estas corporaciones privadas tienen como labor principal el recaudo, administración y reconocimiento del subsidio familiar, prestación social que puede pagarse en dinero, en especie o en servicios.

No obstante, en virtud de las normas demandadas parcialmente, las cajas de compensación familiar no son autónomas para decidir o ejecutar los planes y programas de inversión para organizar los servicios a su cargo, así como tampoco para negociar los bienes inmuebles de su propiedad, pues deben contar con la habilitación expresa y previa por parte de

Superintendencia del Subsidio Familiar. Así pues, explica que, si bien se asigna al Consejo Directivo de la caja de compensación familiar la facultad de decidir sobre los proyectos y programas de inversión que deben realizarse, este órgano debe someterse a la revisión previa de la superintendencia para desarrollar tal competencia.

En tercer lugar, realiza el examen de constitucionalidad de las disposiciones parcialmente demandadas. En este acápite, sostiene que los artículos demandados resultan “conflictivos”, pues han sido expuestos a distintos controles de constitucionalidad con resultados contradictorios. Al respecto, menciona la Sentencia del 6 de septiembre de 1982 de la Corte Suprema de Justicia, en la que la Sala Plena declaró la inexecutable del literal f), del artículo 6º de la Ley 25 de 1981 y, seguidamente, refiere la Sentencia del 19 de marzo de 1987, en la cual se adelantó el estudio de los artículos 54 y 63 de la Ley 21 de 1982 y los declaró ajustados a la Constitución Política de 1886.

Por lo anterior, considera que ante la existencia de “jurisprudencia constitucional contradictoria” y una interpretación contradictoria del alcance del control previo entre el Ministerio de Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar, es necesario un pronunciamiento de esta Corporación para que “examine, con ocasión a las nuevas dinámicas, la executable de las normas sometidas a estudio y que fija, en concordancia, su correcto alcance”[78].

Además, reitera que la Corte Constitucional[79] ha establecido en lo que concierne al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de empresa que, no son derechos absolutos y que en función del interés general, pueden ser limitados mediante las “potestades que se derivan de la intervención en la economía”[80], siempre que el ejercicio de dichas competencias no implique una “estatización” ni desplace las competencias o asuntos propios de los particulares, es decir, se genere una coadministración.

Finalmente, aplica el test de proporcionalidad y concluye que las normas acusadas no lo superan, a pesar de perseguir un fin constitucionalmente legítimo, esto es, garantizar que las cajas de compensación familiar se ajusten al ordenamiento jurídico, por cuanto: (i) la autorización previa no es una medida idónea para desarrollar un verdadero control a los negocios de las cajas de compensación familiar, pues dicho modelo fue abandonado desde la expedición de la Constitución de 1991, “por su carencia de eficacia en tanto no se

garantizaba la consecución de los objetivos perseguidos”; y (ii) existen otras medidas menos gravosas que permiten alcanzar la finalidad perseguida, las cuales hacen parte de los mecanismos de control interno de las cajas de compensación familiar[81].

En tal sentido, señala que, si la Corte no se inhibe, debe declarar la inconstitucionalidad de las normas parcialmente demandadas, pues es notoria la falta de claridad del Legislador en cuanto al alcance del control previo que debe ejercer la Superintendencia del Subsidio Familiar y los posibles riesgos que la aplicación de dichas disposiciones pueda generar para las cajas de compensación familiar y los recursos parafiscales que ellas administran.

12. Ministerio del Trabajo[82]

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta cartera solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones parcialmente acusadas, pues, en su criterio, desbordan la competencia consagrada específicamente en los artículos 115 y 189, numeral 26, de la Constitución. Para comenzar, el Ministerio refiere que las funciones de inspección, vigilancia y control consagradas en la Constitución Política no han sido descritas de forma concreta en la legislación nacional, por lo que considera necesario estudiar la jurisprudencia del Consejo de Estado[83] en la que se determinó que la función de inspección se refiere a: (i) solicitar información; (ii) verificar documentos; (iii) practicar visitas; y (iv) realizar auditorías[84]. A su turno, la facultad de vigilancia implica: (i) advertencia; (ii) prevención (iii) orientación (iv) seguimiento y (v) evaluación[85].

En virtud de lo anterior, el Ministerio concluye que la atribución de la Superintendencia del Subsidio Familiar de aprobar o improbar de forma previa la negociación de inmuebles o los planes de inversión de obras y servicios sociales de las cajas de compensación familiar, contraría lo que realmente implican las funciones de inspección y vigilancia que le fueron conferidas y se convierte en una forma de intromisión en la gestión de las cajas de compensación.

Por último, considera que esta Corporación debe “actualizar y ajustar el artículo 6 (parcial) de la Ley 25 de 1981 y los artículos 54 (parcial) y 63 de la Ley 21 de 1982, a la nueva estructura del Estado Social de Derecho contemplada en la Constitución Política de 1991”[86], por cuanto las normas parcialmente demandadas fueron expedidas cuando estaba vigente la Constitución de 1886, cuyos criterios de “evaluación y control

constitucional eran tangencialmente distintos”[87].

13. CAFAM[88]

El representante legal de CAFAM solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones parcialmente acusadas, porque: (i) afectan de forma indebida la iniciativa particular de las cajas de compensación familiar; e (ii) implican la ejecución de actividades de cogestión o coadministración por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En consecuencia, considera que el control previo desconoce las libertades económicas previstas en el artículo 333 de la Carta Política, en el que “se establecen prohibiciones para exigir licencias o permisos previos por el Estado para el desarrollo de la libre empresa, el libre ejercicio de la competencia, y se impuso, además, la obligación estatal de salvaguardar la libertad económica”[89]. De esta forma, sustenta que la intervención de la Superintendencia del Subsidio Familiar debe ser ejercida por distintos mecanismos dentro del ámbito de las funciones de inspección y vigilancia, y que sean diferentes al control previo.

Posteriormente, asegura que las disposiciones parcialmente demandadas vulneran el principio de buena fe, consagrado en el artículo 83 superior, ya que al establecer un control previo sobre la realización de inversiones en obras y programas sociales, proyectos de inversión y otros negocios de las cajas de compensación familiar, “se presume que las consecuencias de este tipo de actividades sin que exista un control Estatal previo es potencialmente nocivo para la corrección en el manejo de los recursos del Subsidio Familiar, aun cuando no existen evidencias que permitan arribar a esta conclusión”[90].

Ahora bien, en cuanto al otorgamiento a la Superintendencia del Subsidio Familiar de facultades de administración de las cajas de compensación familiar, el representante legal alega que desplazan a los órganos de dirección y administración de las cajas de compensación familiar, pues estos deben someterse a la previa autorización del ente de control, a pesar de que tienen la responsabilidad de manejar y administrar estas corporaciones en la ejecución de inversiones, planes y otros negocios jurídicos determinados.

En consecuencia, explica que el control previo al que están sometidas las cajas de

compensación familiar convierte a la entidad estatal en coadministrador que define y decide sobre la “conveniencia, efectividad, necesidad, cobertura, costos, modalidades de contratación, legalidad, rentabilidad, retorno, entre otros aspectos, frente a las iniciativas de las CCF”[91], y desplaza a los órganos internos encargados de ello, lo que puede generar “ineficiencias, re-procesos y demoras que resultan innecesariamente onerosas para la aplicación de los recursos del Subsidio Familiar, cuando constitucionalmente esta autoridad solamente debería realizar las funciones que el artículo 189 superior (sic) le habilita”[92].

De esta forma, para CAFAM, las normas parcialmente demandadas establecen un control previo por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, que no obedece a las exigencias establecidas en el último inciso del artículo 333 superior, ni cumplen con los criterios jurisprudenciales de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad exigidos para actuar en desmedro de las libertades económicas de las cajas de compensación familiar.

14. Superintendencia del Subsidio Familiar[93]

La entidad pide que se declare la EXEQUIBILIDAD de las normas parcialmente acusadas. A manera de contexto, reseña históricamente la creación y las funciones otorgadas a la entidad y a las cajas de compensación familiar. Posteriormente, hace énfasis en la naturaleza jurídica especialísima que se le ha dado a dichas corporaciones privadas a través de la jurisprudencia y la doctrina, de donde infiere que son “capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, cuyos patrimonios individualmente considerados pertenecen a la seguridad social sistema del subsidio familiar, y que, como tal, hacen parte de los recursos a que se refiere el artículo 48 de la Constitución Política, sin que se pueda entonces destinarlos a fines diferentes de la seguridad social”[94]. De esta forma, considera que, al tener dicha destinación los recursos que administran estas entidades, es clara la necesidad de intervención del Estado, pues tal como lo manifestó la Corte Suprema de Justicia[95], está en juego la protección al trabajador y sus familias.

En lo relacionado con la aprobación de los planes y programas a los que deben ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales de las cajas de compensación familiar, el artículo 20 de la Ley 789 de 2002, dispone que la Superintendencia del Subsidio Familiar debe actuar “bajo los principios de celeridad, transparencia y oportunidad”, lo cual es

concordante con el contenido de las normas acusadas.

Señala que, para tal efecto, se expidió el Decreto 827 de 2003, modificado por el Decreto 1053 de 2014[96], en el cual se establece el régimen de autorización para planes, programas y proyectos de inversión de las cajas de compensación familiar ante la Superintendencia del Subsidio Familiar. De dichas normas, la entidad resalta que el Estado, al ejercer control previo, cumple la función de velar porque los recursos de la seguridad social se destinen a los fines propios de la misma y manifiesta que “son pocos los planes, programas y proyectos de inversión en obras o servicios sociales”[97], por lo cual no se trata de una función que entorpezca la gestión de las cajas de compensación familiar.

Ahora bien, sobre la naturaleza de los recursos que manejan las cajas de compensación familiar, cita la Sentencia C-629 de 2011[98] en la que se les da una triple condición: “(i) de prestación de la seguridad social, (ii) de mecanismo de redistribución del ingreso y (iii) de función pública desde la óptica de la prestación del servicio”[99]. De tal suerte que, tratándose de aportes de recursos parafiscales, su manejo debe someterse a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 255 de 1995, es decir, su administración y ejecución se harán acorde a lo establecido en la ley y únicamente para los fines que en ella se prevean.

En concordancia con lo anterior, cita el artículo 43 de la Ley 21 de 1982[100], que establece la distribución de los aportes recaudados por las cajas de compensación. Además, expone que la negociación de inmuebles de las cajas de compensación familiar tiene un tratamiento especial, pues en el literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981, se consagra que es función de la Superintendencia del Subsidio Familiar “aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad”.

Del recuento normativo expuesto, concluye que el control previo asignado a la Superintendencia del Subsidio Familiar se otorgó en cumplimiento del mandato del artículo 48 de salvaguardar los recursos de la seguridad social, pues son los órganos de administración de las cajas de compensación los que deciden disponer de los bienes de propiedad de la corporación privada, mientras que la Superintendencia del Subsidio Familiar imparte su aprobación luego de que la decisión ha sido adoptada por el órgano interno de administración y luego de verificar “el valor de venta no sea inferior al del avalúo del bien; la destinación que se dará a los recursos recibidos en dicha negociación y las razones que

llevaron a adoptar esa decisión, sin que con ello se milite la libertad de la administración de la caja de compensación”[101].

En conclusión, afirma que las cajas de compensación familiar inicialmente están sometidas a inspección y vigilancia del Estado a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar y que fue la misma Constitución la que en su artículo 48 estableció que la seguridad social es un servicio público que se presta bajo el control del Estado, de acuerdo con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, es decir que “por ser los recursos recaudados por las cajas de compensación familiar parte de los recursos de la seguridad social, corresponde al Estado ejercer el control de los mismos”.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Andrea Leyton Ramos

La ciudadana solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de los apartes acusados, por considerar que a la demandante le asiste razón en sus reproches sobre el desbordamiento de las facultades conferidas a la Superintendencia del Subsidio Familiar, que contrarían lo dispuesto en los artículos 14, 209, 267 y 268 de la Carta Política. Primero, señala que la demanda es apta y cumple los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional. Segundo, indica que la Sentencia C-095 de 2003[102] definió el alcance y las dimensiones del principio de imparcialidad, aspectos que son desconocidos por las normas demandadas, pues es claro que el ente de control tendrá injerencia en el negocio o proyecto respecto del cual, posteriormente, deberá realizarle la respectiva revisión. Tercero, asegura que la vulneración del artículo 14 de la Constitución, que consagra el reconocimiento de la personalidad jurídica, radica en que se desconocen los atributos de autonomía e independencia de las cajas de compensación familiar, debido al control previo que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Por último, afirma que los artículos 267 y 268 fueron desconocidos por las normas parcialmente demandadas, ya que se le asigna a la Superintendencia funciones de control fiscal que únicamente corresponden a la Contraloría General de la República, pues se le permite controlar los recursos de las cajas de compensación familiar como se si tratase de “recursos públicos”[103].

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del literal g (parcial), del artículo 6º de la Ley 25 de 1981 y del numeral 2º (parcial) del artículo 54 y el artículo 63 de la Ley 21 de 1982, por considerar que las normas acusadas están derogadas.

Para sustentar su petición, la Vista Fiscal cita la Sentencia C-348 de 2017[104], en la que se estableció la improcedencia del juicio de constitucionalidad para normas que han sido derogadas[105]. Sobre el particular, sostiene que el control material de las disposiciones proferidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, opera siempre que las normas “se encuentren vigentes o cuando a pesar de haber sido derogadas aún se encuentran surtiendo efectos jurídicos”[106].

Ahora bien, en lo que respecta a las normas demandadas, el Procurador General explica que fueron reglamentadas por el Decreto 342 de 1998, y han sido objeto de pronunciamiento judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia, que declaró su exequibilidad[107].

Posteriormente, afirma que al entrar en vigencia la Constitución de 1991, fueron establecidas algunas reglas particulares sobre las superintendencias y se facultó al Gobierno Nacional para que suprimiera, fusionara o restructurara las entidades de la rama ejecutiva, con el fin de asegurar su compatibilidad con el nuevo régimen constitucional. En virtud de dicha autorización, refiere que se expidió el Decreto 2150 de 1992, en cuyo artículo 7º, numeral 10, se estableció como función de los superintendentes “aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia, y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse”.

Como desarrollo legal de lo anteriormente expuesto, la entidad menciona las Leyes 489 de 1998 y 789 de 2002, que adicionan funciones a las cajas de compensación familiar e incluyen servicios y actividades que no estaban establecidas en la norma legal anterior, “lo que modifica el orden de prioridades contemplado en el artículo 62 de la Ley 21 de 1982”[108], e igualmente “la potestad dispuesta en el numeral 2 del artículo 54 y el artículo 63 ibidem”[109].

Además, menciona que el Decreto 1053 de 2014 regula el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las cajas de compensación familiar, el cual puede ser ejercido a través de las modalidades de autorización general y previa, normas que fueron incorporadas en el Decreto 1072 de 2015.

Bajo el recuento normativo expuesto, concluye que las normas acusadas fueron derogadas y no producen efectos jurídicos, ya que las funciones contempladas en el literal g del artículo 6º de la Ley 25 de 1982 y el numeral 2º del artículo 52 y el artículo 63 de la Ley 21 de 1982 fueron modificadas con las disposiciones que fueron expedidas posteriormente en desarrollo de los postulados de la Constitución Política de 1991, en efecto, considera que “las reglas constitucionales aplicables a las Superintendencias (que admiten aquellas con personería jurídica), se suman las aludidas previsiones legales que modificaron aspectos sustanciales sobre las aprobaciones previas discutidas por la accionante (relativas a las negociaciones de bienes inmuebles y el orden de prioridades para las obras y programas sociales de las CCF)”, especialmente la Ley 789 de 2002, por lo que es necesaria la inhibición de esta Corporación.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada en contra del artículo 6º de la Ley 25 de 1981 y los artículos 54 y 63 de la Ley 21 de 1982, pues se trata de acusaciones de inconstitucionalidad contra segmentos normativos que forman parte de dos leyes de la República.

Asuntos preliminares: análisis de vigencia de las normas acusadas, inexistencia de cosa juzgada constitucional e integración de la unidad normativa

2. En razón de los argumentos presentados por algunos de los intervinientes y por el Ministerio Público, como primer punto la Sala Plena se pronunciará acerca de: (i) la vigencia de las normas acusadas; y (ii) la ausencia de configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. De comprobarse que la acción carece de alguno de los elementos

enunciados, tal circunstancia impediría un pronunciamiento de fondo respecto del cargo de inconstitucionalidad formulado, razón por la cual se resolverán de forma inicial. Una vez definida la concurrencia de los anteriores presupuestos, se establecerán las normas respecto de las cuales recaerá la decisión de la Corte, a través de la (iii) integración de la unidad normativa.

Vigencia de las normas demandadas[110]

3. El numeral 4° del artículo 241 de la Constitución establece que el control de constitucionalidad supone un juicio de contraste entre la Carta Política y una norma de inferior jerarquía, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las normas jurídicas de menor rango que contradigan los mandatos superiores. Por consiguiente, en la medida en que la vigencia de una norma es, por regla general, el presupuesto para que produzca efectos jurídicos, el control de constitucionalidad sólo procede, en principio, respecto de disposiciones que integren el sistema jurídico y se encuentren vigentes.

Así, la Sentencia C-1067 de 2008[111] precisó que la vigencia de una disposición “se refiere al momento en que la misma empieza a regir, lo cual como regla general sucede a partir de la sanción presidencial y su subsiguiente promulgación”, por lo que es a partir de ese instante que comienza a surtir efectos jurídicos.

4. Por el contrario, se entiende que una norma ha perdido vigencia cuando es derogada. En relación con este fenómeno, la Sentencia C-044 de 2018[112] define la derogación como “el trámite que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico”[113]. A diferencia del estudio que esta Corporación realiza para definir la exequibilidad o inexecuibilidad de una disposición, el cual recae sobre su validez, el juicio de vigencia analiza la disposición con base “en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes [sic] por el Congreso”[114].

5. Los artículos 71 y 72 del Código Civil, así como la Ley 153 de 1887, establecen la existencia de tres clases de derogaciones: expresa, tácita y orgánica[115]. De este modo, el artículo 71 del Código Civil establece, por una parte, que existe una derogación expresa cuando “la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua” y, por otra, que existe derogación tácita cuando “la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse

con las de la ley anterior”. Por otro lado, el artículo 72 de este mismo Código desarrolla este último concepto al especificar que “[l]a derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”. Finalmente, el artículo 3º de la Ley 153 de 1887 introduce la derogación orgánica de la siguiente manera: “[e]stímase insubsistente una disposición legal (...) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

6. Adicionalmente, la Corte Constitucional también ha identificado la subrogación[116] como una modalidad de la derogación que consiste en el “acto de sustituir una norma por otra”[117]. Así las cosas, la subrogación se diferencia de la derogación simple como quiera que la primera, en lugar de abolir o anular una disposición del ordenamiento jurídico, lo que hace es reemplazar un texto normativo por otro. Por tanto, como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes pueden ser derogadas, modificadas o sustituidas por otras nuevas, en todo o en parte[118].

7. Cuando se presentan estas transformaciones normativas en casos bajo el conocimiento de la Corte, ésta deberá establecer la vigencia de las disposiciones demandadas y, con esto, determinará su competencia. La metodología de análisis inicia con la comprobación del fenómeno ocurrido: subrogación, derogatoria explícita, tácita u orgánica.

Posteriormente, procede verificar si, aun en presencia de alguna de estas situaciones, la norma derogada o subrogada mantiene su producción de efectos jurídicos, caso en el cual esta Corporación es competente para iniciar el juicio de constitucionalidad. En este paso, una de las posibles hipótesis es que el texto demandado haya sido subrogado por una norma de la misma jerarquía que, además, reproduzca su contenido de manera idéntica. En estos casos la Corte debe analizar la eventual aplicación de la integración normativa bajo circunstancias específicas, tal como lo ha explicado la jurisprudencia. Esta figura opera como consecuencia de la continuación en la producción de los efectos jurídicos de la disposición, del principio pro actione, de la economía procesal y del debido proceso.

Por ejemplo, la Sentencia C-1055 de 2012[119] estudió la competencia de la Corte para realizar el control constitucional, ya que el demandante sólo cuestionó la norma subrogada y no la subrogatoria[120]. En dicha oportunidad, encontró que la idéntica regulación y la

subrogación del decreto como consecuencia de la expedición de la ley, generó un cambio de la disposición acusada –que fue subrogada– pero a la vez produjo su pervivencia, pues el contenido era idéntico al inicialmente acusado[121].

Ante la duda sobre la competencia de la Corte para resolver el asunto, la conclusión fue que el contenido normativo demandado se encontraba vigente como parte de una nueva disposición, lo cual generaba que la competencia de la Corte se mantuviera incólume. De modo que, bajo ciertas circunstancias, si la norma demandada es subrogada por otra norma de contenido idéntico y jerarquía, este Tribunal tiene jurisdicción para hacer el análisis de fondo, ya que en este caso procede la integración de la unidad normativa. En consecuencia, la Corte estudia la norma subrogatoria por ser idéntica a la subrogada y porque los cargos presentados en la demanda contra la disposición reformada resultan admisibles para analizar un precepto, de contenido idéntico, sólo que ahora está ubicado en un cuerpo jurídico diferente[122].

En consecuencia, en relación con la competencia de la Corte Constitucional respecto de normas subrogadas, existen varias hipótesis posibles, las cuales pueden formularse de la siguiente manera:

(ii) La norma subrogada y la subrogatoria tienen la misma jerarquía, pero contenidos materialmente distintos. En ese caso, la Corte no podría integrar la unidad normativa, pues podría incurrir en un control oficioso que le está vedado. En dicha hipótesis, procede analizar si la norma subrogada mantiene consecuencias jurídicas mediante la revisión de una eventual producción de sus efectos, lo cual se puede establecer por la práctica o por el análisis de las disposiciones sobre la vigencia.

8. Finalmente, es pertinente resaltar que, de manera excepcional, esta Corporación puede realizar un juicio de constitucionalidad sobre un precepto derogado si este sigue produciendo efectos jurídicos. En efecto, como se recordó en la Sentencia C-291 de 2015[123], el control constitucional recae sobre aquellas disposiciones jurídicas que aún producen efectos jurídicos actuales, ciertos y pertinentes en el momento en el que se profiere la sentencia[124]. En consecuencia, de conformidad con lo expuesto en la Sentencia C-353 de 2015, “en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es probable que, desde el punto de vista material, la misma siga

produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente”[125]: De este modo, la denominada carencia actual de objeto o sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria.

Por lo tanto, para establecer la producción de efectos jurídicos de una norma sustituida o derogada deben verificarse los siguientes aspectos: “(i) las cláusulas de vigencia del cuerpo normativo que hizo el cambio, (ii) los elementos de la práctica judicial relevantes, (iii) los fenómenos de eficacia social pertinentes o (iv) cualquier otro criterio aplicable que demuestre que la norma continúa con la producción de sus consecuencias”[126].

9. A partir de lo anteriormente expuesto, esta Corporación debe evaluar si las normas acusadas se encuentran vigentes y, de no estarlo, si aún siguen produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, no podría ejercerse el control constitucional.

10. De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Sala verificar si operó la subrogación de los preceptos demandados. Al respecto, la Corte encuentra que las facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar han sido objeto de regulación en varias normas posteriores a las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, algunas de las cuales fueron citadas por los intervinientes y por el Ministerio Público, por lo cual es pertinente enunciarlas, para evaluar su naturaleza jurídica y, a partir de ello, si podían derogar o subrogar las normas acusadas:

- a. Decreto 341 de 1988[127]. Reglamentario de las citadas leyes, contiene parámetros y procedimientos para el ejercicio de las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- b. Decreto 784 de 1989[128]. Regula lo concerniente al subsidio familiar en dinero, especie y servicios.
- c. Decreto Ley 2150 de 1992[129]. Esta normativa fue expedida con fundamento en las facultades conferidas por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política[130], el cual tenía como propósito la reestructuración del Estado para ajustar las instituciones a los parámetros de la recién expedida Carta. En este estatuto, cuyas normas revisten fuerza material de ley[131], se compilaron varias de las atribuciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se modificaron algunas de sus funciones, así como aspectos de su

estructura.

d. Ley 789 de 2002[132]. Esta ley reformó varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo y modificó aspectos del régimen de organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Particularmente, adicionó el listado de funciones de estas entidades y de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

e. Decreto 827 de 2003[133]. Esta norma reglamenta lo relativo al Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo y dicta otras disposiciones relativas a las cajas de compensación familiar.

g. Decreto 1053 de 2014[136]. Este decreto reglamentario regula lo relacionado al régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollan las Cajas de Compensación Familiar.

h. Decreto 1072 de 2015[137]. Esta normativa compila lo concerniente al sector administrativo del Ministerio del Trabajo. En el Título Séptimo del Libro Segundo contiene las disposiciones relativas al subsidio familiar y al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

11. Así las cosas y en atención al anterior recuento normativo, es claro que las únicas normas con aptitud para derogar o subrogar las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, en razón de su jerarquía, son: (i) el Decreto Ley 2150 de 1992[138]; y (ii) la Ley 789 de 2002. En contraste, las demás normas enunciadas son de carácter reglamentario, motivo por el cual carecen de la potencialidad de afectar la vigencia de normas de un rango más elevado.

Competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse respecto de las normas contenidas en el Decreto Ley 2150 de 1992

12. En relación con el Decreto Ley 2150 de 1992, es pertinente anotar que, en un primer momento, la jurisprudencia constitucional sostuvo que el control de constitucionalidad de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo transitorio 20 de la Constitución era competencia del Consejo de Estado[139], pese a que también se reconoció su carácter de normas con fuerza material de ley[140].

No obstante, la Sala Plena advierte que dicha regla jurisprudencial fue modificada a partir

de varias decisiones de constitucionalidad, con fundamento en las cuales la distribución de competencias entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado no puede orientarse por un criterio simplemente formal. En este sentido, la interpretación que preserva en la mejor medida el principio de supremacía constitucional es la que establece que las atribuciones de esta Corporación para el control abstracto de constitucionalidad se extienden a normas que, materialmente, tienen un contenido equivalente a las que expresamente se enuncian en el artículo 241 superior.

13. En efecto, la Sentencia C-049 de 2012[141] consolidó este criterio jurisprudencial en el marco de las denominadas competencias especiales o “atípicas” de la Corte Constitucional. Dicha categoría se refiere a normas que, a pesar de no estar comprendidas, en principio, en el listado contenido en el artículo 241 superior, su conocimiento corresponde a la Corte Constitucional en razón del criterio material.

Además, la citada providencia también sistematizó algunas hipótesis de competencias especiales o “atípicas”, entre las cuales incluyó los “decretos expedidos con ocasión del ejercicio de facultades conferidas por disposiciones transitorias de la Constitución que no preceden al artículo 10 de tales normas”[142], por cuanto “materialmente, se trata de disposiciones de naturaleza legislativa, regularmente asignada por el orden constitucional al Congreso de la República”[143].

14. Ahora bien, a partir de la Sentencia C-400 de 2013[144], es claro que la competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad respecto de cualquier decreto con fuerza material de ley es de la Corte Constitucional[145]. Aunado a ello, la providencia explicó que la competencia de este Tribunal para el control de constitucionalidad abstracto de las normas jurídicas es principal, mientras que las atribuciones del Consejo de Estado son de carácter residual[146].

En efecto, en dicha oportunidad, uno de los problemas jurídicos estudiados por la Corte se relacionó directamente con el reparto de competencias entre el Consejo de Estado y esta Corporación, en la medida en que se discutía si los actos con fuerza material de ley dictados por órganos distintos del Gobierno Nacional podían ser competencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

La Corte rechazó esa conclusión, al argumentar que todos los asuntos con contenido

material de ley corresponden a su conocimiento. Por lo tanto, si la Sala concluyera en la presente decisión que el control abstracto de constitucionalidad de una norma con fuerza material de ley no es de su competencia, entraría en abierta contradicción con el criterio establecido por la Sentencia C-400 de 2013.

Finalmente, la Sentencia C-352 de 2017 recordó que “cada una de las competencias atípicas asumidas por la Corte Constitucional, están relacionadas estrechamente con los asuntos atribuidos por el constituyente en el artículo 241 de la Constitución Política y han resultado de una interpretación sistemática que pretende compatibilizar el mandato de ejercer las funciones en los estrictos términos del artículo 241, con la misión de guardar la supremacía e integridad de la Constitución”[147].

15. De conformidad con lo anterior y en consonancia con lo establecido tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, la Sala observa que las competencias otorgadas mediante el artículo 20 transitorio de la Carta[148] corresponden a normas de rango legislativo, pues guardan identidad con las atribuciones conferidas al Congreso de la República en el artículo 150, numeral 7º[149]. Por lo tanto, al tratarse de funciones típicamente legislativas, corresponde a esta Corporación el control de las normas expedidas en virtud de las referidas facultades transitorias[150].

En consecuencia, la Sala Plena concluye que la potestad para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 2150 de 1992 corresponde a la Corte Constitucional, al tratarse de una norma con contenido material de ley, que se enmarca dentro de las llamadas competencias especiales o “atípicas” que ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación. Una conclusión contraria implicaría el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional que ha establecido, con absoluta claridad, que el control abstracto de constitucionalidad de los decretos y actos normativos con fuerza material de ley es de competencia de la Corte Constitucional.

El literal g) del artículo 6º de la Ley 25 de 1981 fue subrogado por el numeral 11 del artículo 7º del Decreto Ley 2150 de 1992.

16. Ahora bien, la Corte encuentra que el literal g) del artículo 6º de la Ley 25 de 1981 fue subrogado por el numeral 11 del artículo 7º del Decreto Ley 2150 de 1992. En efecto, se trata de una norma posterior que tiene fuerza material de ley, en la cual se reproduce de

manera idéntica la norma acusada, en tanto que la última normativa tenía por objeto compilar varias atribuciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, que se hallaban dispersas en varias leyes. A continuación, se presenta el texto de ambas normas:

Norma demandada (subrogada)

Norma subrogatoria

Artículo 6° de la Ley 25 de 1981

Artículo 6°. El Superintendente del Subsidio Familiar es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

g) Con el objeto de propender por la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras, servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad;

Artículo 7° del Decreto 2150 de 1992

(...)

11. Con el objeto de propender a la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras, servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad;

En consecuencia, de conformidad con la jurisprudencia citada anteriormente en la presente decisión[151], cuando la norma subrogada y la subrogatoria tienen la misma jerarquía e idéntico contenido, la Corte mantiene su competencia aunque la norma demandada haya

sido subrogada y tiene la potestad de integrar la unidad normativa según las subreglas constitucionales vigentes.

Para la Sala, este entendimiento parte de la distinción entre norma y disposición, la cual ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional en múltiples oportunidades[152]. Así, esta Corporación es competente en el presente caso, con fundamento en que la norma acusada está vigente, no obstante hallarse en una disposición distinta y posterior a la acusada, la cual subroga a la que es objeto de demanda.

Una conclusión contraria implicaría que, pese a que la actora demandó una norma jurídica cuyo contenido es idéntico al de una ley posterior, que se encuentra plenamente vigente y respecto de la cual son pertinentes los mismos cargos formulados y es aplicable la argumentación formulada, la Corte se inhibiría únicamente con fundamento en la designación formal de la disposición demandada.

De este modo, ante la correspondencia exacta entre la norma demandada (subrogada) y la subrogatoria, se impone la garantía de los principios constitucionales que sustentan el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, entre los cuales se encuentran la supremacía constitucional, la participación, la economía procesal y la prevalencia del derecho sustancial.

En consecuencia, se advierte que la Corte Constitucional integrará la unidad normativa con el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, en el segmento que corresponde textualmente con lo demandado por la actora. El alcance de esta medida se determinará en el acápite respectivo de la presente decisión.

17. Por su parte, en cuanto a las normas demandadas contenidas en la Ley 21 de 1982, la Sala advierte que ellas no han sido subrogadas, pues no hay ninguna disposición legal que modifique los textos acusados o los reproduzca en otra ley posterior. Sin perjuicio de lo anterior, en el capítulo correspondiente la Corte analizará lo concerniente a la integración normativa, por cuanto es posible que otras normas se encuadren en alguna de las causales que imponen dicha decisión.

El numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 y los artículos 54 (numeral 2º) y 63 de la Ley 21 de 1982 se encuentran vigentes.

18. La Corte advierte que, tanto el escrito de demanda como las intervenciones de ASOCAJAS, COMFAMA y COLSUBSIDIO, así como el concepto del Ministerio Público, plantean una discusión acerca de la vigencia de las normas demandadas, por estimar que fueron derogadas tácitamente por la Ley 789 de 2002.

En este sentido, la actora, los intervinientes y la Vista Fiscal enfocan su argumentación en que las normas acusadas, en tanto disponen autorizaciones previas, se oponen al artículo 20 de la Ley 789 de 2002, el cual dispuso un control posterior a las operaciones de las cajas de compensación familiar. Por consiguiente, estiman que esta normativa deja sin efectos jurídicos las disposiciones demandadas, pues consideran que esta norma eliminó cualquier posibilidad de control previo por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

19. Particularmente, ASOCAJAS y el Procurador General de la Nación señalan que el artículo 24 (numeral 19) de la Ley 789 de 2002 derogó de forma tácita y orgánica, el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992[153], toda vez que la norma demandada radica en el Superintendente de Subsidio Familiar la competencia para aprobar o improbar toda clase de negociaciones de inmuebles. En contraste, en la Ley 789 de 2002 dicha atribución se circunscribe a reglamentar este tipo de negocios. Por tanto, los intervinientes concluyen que la aprobación previa fue reemplazada por una función reglamentaria general de las operaciones de transacción de bienes raíces.

Igualmente, sostienen que el criterio de orden de prioridades, previsto en el artículo 62 de la Ley 21 de 1982, desapareció por cuanto el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 le otorgó autonomía a las cajas de compensación en relación con los servicios o programas que deseen emprender.

A su turno, el Ministerio Público considera que las normas acusadas fueron modificadas de manera sustancial por “las disposiciones posteriores expedidas en desarrollo de la Constitución de 1991”, entre las cuales enuncia los Decretos 2150 de 1992, 827 de 2003 y 2595 de 2012.

20. No obstante, después de un análisis detenido de las normas que se invocan para sustentar la ausencia de efectos jurídicos de los preceptos demandados, la Sala Plena advierte que esas disposiciones se encuentran vigentes y que no ha operado la derogatoria tácita ni la orgánica. En efecto, la argumentación de la demandante, de los intervinientes y

del Procurador General de la Nación en este punto se dirige a cuestionar la continuidad en el ordenamiento jurídico de los preceptos acusados, por estimar que resultan contrarios al esquema funcional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, adoptado por la Ley 789 de 2002.

La Corte no comparte esa posición. En primer lugar, la Ley 789 de 2002 no derogó orgánicamente las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, en la medida en que no regula íntegramente las funciones que corresponden a la Superintendencia del Subsidio Familiar. En este sentido, en lugar de subrogar el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, que contiene las funciones de las cajas de compensación familiar, el Legislador decidió adicionarlo, lo cual evidentemente implica mantener la vigencia de dicho texto legal.

En esa misma línea, el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 agrega nuevas funciones a aquellas previstas legalmente para dicha Superintendencia, lo cual evidencia que no tuvo el propósito de suprimir algunas competencias sino el de adicionar otras distintas[154]. En consecuencia, no se trata de un nuevo estatuto que haya desarrollado exhaustivamente las competencias de la citada entidad, sino que, por el contrario, agregó y modificó contenidos normativos que estaban previstos en la referida norma.

21. En segundo lugar, la competencia para “[r]eglamentar la cesión de activos, pasivos y contratos y demás formas de reorganización institucional, como instrumento de liquidación o gestión de una Caja de Compensación Familiar; así como toda clase de negociación de bienes inmuebles de su propiedad”[155], no excluye la posibilidad de que el Superintendente del Subsidio Familiar deba aprobar o improbar las negociaciones sobre tales activos.

Al respecto, conviene anotar que ambas facultades se refieren a dos contenidos normativos distintos y no necesariamente contradictorios, pues bien podría la Superintendencia del Subsidio Familiar establecer un reglamento para la negociación de bienes inmuebles de propiedad de las cajas de compensación y, a partir del mismo, ejercer su función de aprobar o improbar tales transacciones. De hecho, esta norma reafirma la competencia de la citada entidad para aprobar o improbar las transacciones sobre esta clase de activos, pues le confiere a la entidad la posibilidad de adoptar parámetros normativos generales para dichas operaciones, en la medida en que define criterios objetivos para la decisión.

Aunado a lo anterior, es evidente que la disposición que permite a la citada Superintendencia establecer dicho reglamento se inserta en el contexto de los procesos de reorganización institucional y liquidación de las cajas de compensación familiar, por lo cual es discutible que su aplicación se extienda a los demás casos de negociación de inmuebles. Ello, por cuanto la disposición no debe leerse de manera aislada o fragmentada y se inserta en un numeral destinado a regular esta clase de procesos.

En contraste, el literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981 (subrogado por el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992) se refiere, de manera general, a las transacciones con bienes raíces, por lo cual es razonable deducir que dicha norma tiene un ámbito de aplicación más amplio.

22. En tercer lugar, no es acertado suponer que, por el hecho de haberse modificado el listado de funciones de las cajas de compensación familiar, ello implica la desaparición automática del orden de prioridades previsto en el artículo 62 de la Ley 21 de 1982[156].

Por el contrario, dado que el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 adicionó el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, debe entenderse que el orden de prioridades al que alude la norma demandada se extiende a estas nuevas funciones y facultades. Así mismo, se debe recordar que el artículo 62 de la Ley 21 de 1982 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1173 de 2001[157], en la cual sostuvo:

“la norma acusada no se opone a precepto alguno de la Carta Política, puesto que no está disponiendo arbitrariamente del subsidio familiar de los trabajadores ya que simplemente se limita a indicar, de acuerdo a un orden de prioridades, las obras y programas que las Cajas de Compensación Familiar deben desarrollar para atender el pago del subsidio familiar en especie y en servicios.

Para la Corte el señalamiento de los objetivos y prioridades en los que deben ser aplicados los recursos que administran las Cajas de Compensación constituye una expresión de la competencia interventora del Estado en la economía destinada a mejorar la calidad de vida de la población trabajadora (art. 334 de la C.P.), puesto que pretende asegurar que los recursos recaudados de los empleadores con destino al subsidio familiar sean invertidos en obras y programas de interés general”.

23. En cuarto lugar, el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 no derogó tácitamente las disposiciones acusadas. En efecto, aunque esta norma establece el régimen de inspección, vigilancia y control de las cajas de compensación familiar, el hecho de que este precepto señale que el control se ejerce de manera posterior no implica una derogatoria de las demás facultades que, en leyes anteriores, se han conferido a la Superintendencia del Subsidio Familiar. Por el contrario, es claro que esta norma es compatible con los preceptos demandados, al disponer que “[l]as autorizaciones a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto”.

Sobre el particular, cabe recordar que el artículo 24 de la citada normativa asignó nuevas competencias a la referida superintendencia, al disponer que las funciones de dicha entidad eran las allí enunciadas “a más de las que se establecen en las disposiciones legales”. Por ende, la Ley 789 de 2002 no tuvo como propósito reemplazar el catálogo de atribuciones establecido en las leyes anteriores.

24. Aunado a ello, el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 no es excluyente ni restrictivo en relación con las funciones otorgadas a dicha entidad, de modo que el Legislador válidamente podría contemplar situaciones excepcionales en las cuales estime necesario un control previo. Por tanto, no se advierte una manifiesta incompatibilidad entre el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 y los preceptos demandados que conduzca a la derogatoria de los mismos, pues es razonable sostener que no se prohíben las autorizaciones previas y, en este sentido, no habría contradicción alguna con la disposición normativa referida.

Así las cosas, si bien esta norma modificó el alcance de las disposiciones demandadas al establecer la existencia de autorizaciones generales y particulares en el marco del control que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar (como se explicará en el acápite respectivo de la presente providencia), ello no implica la abolición de los procesos de verificación previa sino, por el contrario, una habilitación para determinar los casos en que proceden permisos particulares, sean estos anteriores o posteriores.

25. En quinto lugar, las normas legales referidas sirven de sustento a normas reglamentarias, respecto de las cuales se ha pronunciado el Consejo de Estado y ha ratificado la vigencia y aplicabilidad de las disposiciones legales demandadas[158]. A modo de ejemplo, en la Sentencia del 20 de noviembre de 2014 esa Corporación señaló:

“además de no ser cierto que el referido artículo 20 de la [L]ey 789 de 2002 resulte incompatible con una autorización previa y vinculante de los planes, programas y proyectos de inversión para obras o servicios sociales, ya que justamente sucede todo lo contrario: los artículos 6º literal f), 9º literal d) y 10 literal a) de la [L]ey 25 de 1981, lo mismo que el artículo 54 numeral 2º de la [L]ey 21 de 1982, ofrecen una cobertura legal adecuada y suficiente a lo previsto por las disposiciones objeto de revisión en relación con la autorización previa y vinculante de planes, programas y proyectos de inversión para obras o servicios sociales.

(...)

Así, se tiene que según el literal f) del artículo 6º de la [L]ey 25 de 1981 es función del Superintendente del Subsidio Familiar “aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben presentar las entidades bajo su vigilancia, y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse”[159].

Así mismo, en la Sentencia de 8 de marzo de 2018, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló que el artículo 63 de la Ley 21 de 1982 le otorga la competencia a la Superintendencia del Subsidio Familiar para aprobar las inversiones que realizan las cajas de compensación para su funcionamiento, de modo que estimó que dicha norma no había sido derogada[160].

También, la Sentencia de 26 de febrero de 2009[161] del Consejo de Estado estudió una demanda de nulidad en contra de la Circular 023 de 2003, expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, en la cual se regulaban, entre otras, las autorizaciones previas referidas por las normas acusadas en esta oportunidad. Al respecto, la Corporación expresó que “comparte el criterio expresado tanto en la contestación de la demanda como en el concepto emitido por el Ministerio Público en el sentido de que las precitadas disposiciones no fueron derogadas por la Ley 789 de 2002” [162].

26. En suma, la Corte concluye que las normas acusadas se encuentran vigentes dado que: (i) no hay una derogatoria orgánica de las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, en la medida en que la Ley 789 de 2002 no regula íntegramente las funciones que corresponden a la Superintendencia del Subsidio Familiar; (ii) la competencia para dictar un reglamento sobre la negociación de bienes de las cajas de compensación, en casos de liquidación[163] no

excluye la posibilidad de que el Superintendente del Subsidio Familiar deba aprobar o improbar las negociaciones sobre tales activos; (iii) no es acertado suponer que, por el hecho de haberse modificado el listado de funciones de las cajas de compensación familiar, ello implica la desaparición automática del orden de prioridades previsto en el artículo 62 de la Ley 21 de 1982; (iv) el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 no derogó tácitamente las disposiciones acusadas, dado que se refiere a contenidos normativos distintos y no excluyentes con las normas acusadas; (v) el Consejo de Estado, en varias decisiones sobre la legalidad de otras normas reglamentarias distintas de las demandadas, ha ratificado que los preceptos legales demandados subsisten en el ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, para la Sala es claro que las normas demandadas se encuentran vigentes y no han sido derogadas ni tácita ni orgánicamente, de modo que surten efectos jurídicos y, en consecuencia, la Corte Constitucional puede evaluar su constitucionalidad en caso de que se cumpla con los demás presupuestos necesarios para tal efecto.

Ausencia de configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional

27. De acuerdo con los artículos 243 de la Constitución, 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991, las decisiones que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes[164]. En consonancia con lo anterior, este Tribunal determinó que la cosa juzgada implica que sus providencias tienen un carácter definitivo e incontrovertible, y proscriben los litigios o controversias posteriores sobre el mismo tema.

La Sentencia C-744 de 2015[165] reiteró las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada, a partir de las cuales se establece que para la configuración del fenómeno se requieren tres elementos: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa petendi; y (iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que, de manera excepcional, hagan procedente la revisión[166], circunstancia que la jurisprudencia ha considerado un nuevo contexto de valoración[167].

28. Particularmente, en relación con las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, esta Corporación ha señalado en reiterada jurisprudencia que, respecto de ellas, no se configura el fenómeno de la cosa

juzgada constitucional, pues el fundamento de tales decisiones era la Carta anterior, de modo que no existe identidad en el parámetro de control de constitucionalidad[168].

29. En el presente caso, la Sala estima que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia que analizaron la constitucionalidad de las normas demandadas fueron proferidas con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991[170], de modo que existió un cambio en el parámetro de control abstracto de constitucionalidad. Por tal motivo, se descarta la existencia de cosa juzgada constitucional.

Integración de la unidad normativa

30. De conformidad con el artículo 241 superior, a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, “en los estrictos y precisos términos de este artículo”. Según el numeral 4º de la norma en cita, corresponde a esta Corporación decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, es decir que, por regla general, la evaluación constitucional de una ley debe ejercerse sólo por vía de acción, esto es, sólo si se presenta una demanda de inconstitucionalidad.

31. No obstante, el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 permite a la Corte Constitucional pronunciarse sobre aquellas normas que, a su juicio, conforman una unidad normativa con el precepto acusado[171]. Esta facultad conocida como la integración normativa desarrolla importantes mandatos constitucionales como la economía procesal y la seguridad jurídica, a través de la eficacia del control abstracto de constitucionalidad y la efectividad de sus principios, derechos y deberes, al garantizar la coherencia del ordenamiento[172].

Así pues, la Corte Constitucional ha determinado que la integración oficiosa de la unidad normativa sólo será procedente cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella[173] y finalmente, cuando (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada[174] con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional[175].

32. Ahora bien, para el primer supuesto, en el cual un contenido normativo puede no ser autónomo, como en el caso de la demanda de expresiones aisladas de un artículo, este

Tribunal ha precisado que no siempre que se demanda un fragmento de una disposición normativa se está ante una proposición jurídica incompleta[176]. Igualmente, en este punto debe tenerse en cuenta que, aunque una expresión resulte desde el punto de vista semántico y de la sintaxis, clara y unívoca, puede ocurrir que tales atributos no resulten predicables desde la perspectiva jurídica[177].

Por estas razones, la jurisprudencia constitucional ha indicado que, para resolver los cargos de inconstitucionalidad formulados contra fragmentos normativos, deben tenerse en cuenta dos aspectos: (i) que lo acusado sea un contenido comprensible como regla de derecho que pueda contrastarse con las normas constitucionales; y (ii) si los apartes que no han sido demandados perderían la capacidad de producir efectos jurídicos en caso de declararse la inexecuibilidad del fragmento normativo demandado, evento en el cual es procedente la integración de la unidad normativa[178].

La integración normativa en el caso bajo examen

33. Descartada la configuración de la cosa juzgada y establecida la vigencia de las disposiciones acusadas, la Sala evaluará la necesidad de una posible integración de la unidad normativa respecto de:

(i) el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, por cuanto se comprobó que subrogó una de las disposiciones demandadas, en la medida en que se trata de una norma posterior que reprodujo de manera idéntica su contenido;

(ii) el numeral 10 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, el cual establece como función del Superintendente del Subsidio Familiar la de aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia “y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse”; y,

(iii) el artículo 20 de la Ley 789 de 2002, en tanto ella fue solicitada en la demanda como petición facultativa para la Corte.

34. En el presente caso, la Corte integrará la unidad normativa respecto de los numerales 10 y 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, en los cuales se establecen las funciones del Superintendente del Subsidio Familiar.

Respecto del numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, es evidente que se trata de una reproducción literal del literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981. Por consiguiente, al tratarse de la subrogación de una norma que ha sido reemplazada por otra que reproduce su contenido de manera textual, procede la integración de la unidad normativa como lo ha establecido esta Corporación[179].

Así mismo, en relación con el numeral 10 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, la Sala advierte que se trata de una norma que posee el mismo contenido deóntico de dos de las disposiciones demandadas. De este modo, la inconstitucionalidad de los artículos 54 (numeral 2º) y 63 de la Ley 21 de 1982 implicaría necesariamente que la citada norma contenida en el Decreto Ley 2150 de 1992 devendría inconstitucional. A continuación, se presenta el contenido de las normas previamente referidas.

Normas demandadas

Norma objeto de integración

Artículo 54 de la Ley 21 de 1982

Artículo 54. Son funciones de los Consejos Directivos:

(...)

2º. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Artículo 7° del Decreto 2150 de 1992

Artículo 7°. Funciones del Superintendente. El Superintendente del Subsidio Familiar es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y como jefe del organismo tendrá las siguientes funciones:

(...)

10. Aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia, y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse.

Artículo 63 de la Ley 21 de 1982

Artículo 63. La Superintendencia del Subsidio Familiar tendrá en cuenta el orden de prioridades señalado en el artículo anterior para aprobar o improbar obras y programas sociales de las Cajas de Compensación.

Parágrafo. Las inversiones en obras y programas sociales y las que se hagan con los recursos destinados a atender gastos de instalación, administración y funcionamiento, realizadas o que se realicen por las Cajas de Compensación Familiar sin la debida aprobación oficial o en contravención de disposiciones legales y que no cumplan los objetivos del subsidio, deberán adecuarse, en un término prudencial, a las normas legales y reglamentarias pertinentes. Si tal adaptación no se efectuare en el término señalado o no fuere posible, se ordenará la venta de las obras realizadas.”

A partir de lo anterior, se observa que existe una coincidencia en el contenido de las normas demandadas antes citadas y el numeral 10 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, pues todos los casos hacen referencia a la función de la Superintendencia del Subsidio Familiar de aprobar o improbar los planes, programas y proyectos de inversión para obras o servicios sociales, por lo cual la inconstitucionalidad de los preceptos demandados acarrearía la inexequibilidad de la disposición que se integra.

35. Por último, en relación con la integración normativa solicitada respecto del artículo 20 de la Ley 789 de 2002, conviene anotar que cada una de las disposiciones acusadas presentan un contenido autónomo, claro e independiente respecto de dicha norma. En efecto:

(i) el artículo 7°, numeral 10, del Decreto Ley 2150 de 1992, que señala como función del Superintendente del Subsidio Familiar la de aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia

“y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse”.

(ii) el artículo 54 (numeral 2°) de la Ley 21 de 1982, en el aparte demandado, dispone que los planes y programas de inversión y la organización de los servicios sociales que prestan las cajas de compensación familiar deben someterse al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

(iii) el artículo 63 de la Ley 21 de 1982 establece que los planes y programas de inversión adelantados por las cajas de compensación para obras o servicios sociales deben ser aprobados por la Superintendencia del Subsidio Familiar, de acuerdo con el orden de prioridades previsto en dicha normativa; y

(iv) el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, en el fragmento demandado, dispone que la negociación de toda clase de bienes inmuebles de propiedad de las cajas de compensación familiar debe ser aprobada por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

36. Ahora bien, en relación con la segunda causal enunciada, esto es, que la norma se encuentre reproducida en otras disposiciones que tengan el mismo contenido deóntico, es claro que el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 comprende elementos normativos distintos de las disposiciones demandadas. En este sentido, la citada disposición define, de manera general, el régimen de inspección, vigilancia y control aplicable a la Superintendencia de Subsidio Familiar, por lo cual no comparte identidad con las normas acusadas, las cuales establecen facultades específicas de la entidad en relación con ciertas actuaciones de las cajas de compensación familiar.

Por último, no se evidencia una relación intrínseca o inescindible entre el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 y las disposiciones objeto de la demanda, dado que estas últimas son particulares y precisas. Además, no se advierte *prima facie* que la disposición que se pretende integrar parezca inconstitucional.

37. De conformidad con lo anterior, la Corte ha integrado los numerales 10 y 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 a las normas objeto de decisión en esta oportunidad. Por su parte, en cuanto a la solicitud que se formuló respecto del artículo 20 de la Ley 789 de 2002, considera que no hay lugar a la integración normativa de la citada norma en el

presente caso y, en tal sentido, pasará a analizar el fondo del cargo de inconstitucionalidad formulado.

Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución

38. En el presente asunto, la demandante considera que el artículo 6°, literal g) (parcial), de la Ley 25 de 1981 y los artículos 54 (numeral 2°) y 63 de la Ley 21 de 1982 desconocen la naturaleza de las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias, al imponerle a las cajas de compensación familiar la obligación de contar con aprobación previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para varias actuaciones, entre las cuales se incluyen: (i) las obras y programas sociales adelantados por dichas entidades; (ii) los planes y programas de inversión y la organización de servicios sociales que prestan tales instituciones; (iii) la negociación de toda clase de bienes inmuebles de propiedad de aquellas.

En tal sentido, la ciudadana sostiene que las citadas atribuciones implican la cogestión con las entidades vigiladas, lo cual desborda las funciones asignadas constitucionalmente a las superintendencias y su deber de imparcialidad. De este modo, estima que se desconocen los artículos 115 y 189 (numeral 26) de la Constitución Política, los cuales disponen, respectivamente, que las superintendencias forman parte de la Rama Ejecutiva y que el Presidente de la República tiene como función ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común[180].

39. La Contraloría General de la República, la Superintendencia del Subsidio Familiar y las Universidades del Rosario, Externado de Colombia y de Ibagué, sostienen que las normas acusadas son exequibles, con fundamento en las siguientes razones: (i) las competencias de policía administrativa de las Superintendencias se encuentran dentro del ámbito de configuración normativa del Legislador; (ii) no es obligatorio que se establezcan las mismas medidas para todas las superintendencias, pues cada sector puede requerir momentos de verificación distintos; (iii) se equipara erróneamente la intervención estatal para inspeccionar, vigilar y controlar las funciones de particulares con el control administrativo; (iv) la Superintendencia del Subsidio Familiar no determina el sentido de la negociación de bienes inmuebles o el contenido de programas u obras sociales sino que verifica que tales actuaciones sean conformes a los lineamientos y finalidades previstas por la ley para las

cajas de compensación familiar; (v) la acreditación del cumplimiento de las obligaciones de las cajas de compensación, a través de autorizaciones previas, no puede calificarse como cogestión o coadministración; (vi) las cajas de compensación familiar, pese a su condición de particulares, tienen funciones que impactan el interés público y, por ello, son necesarias las medidas demandadas; (vii) los recursos parafiscales que administran las cajas de compensación familiar forman parte de los dineros destinados a la seguridad social, de modo que es necesaria la intervención del Estado; y (viii) la reglamentación de las normas demandadas garantiza que no haya injerencia en las decisiones de los órganos directivos de las cajas de compensación familiar, sino que asegura el cumplimiento de los fines para los que están establecidos estos recursos.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS) y las cajas de compensación familiar CONFA, COMFENALCO Antioquia, COMFAMILIAR Nariño, COMFAMA, COMPENSAR, COLSUBSIDIO y CAFAM, así como la ciudadana Andrea Leyton Ramos, se pronunciaron en favor de la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones acusadas, por cuanto: (i) es desproporcionado que se exija a las cajas de compensación familiar contar con autorizaciones previas para operaciones propias del giro ordinario de sus negocios, pues torna gravoso el cumplimiento de su objeto social; (ii) las atribuciones previstas por las normas demandadas no corresponden a las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, pues implican la intervención en la libre negociación de los bienes o en el diseño de planes de inversión de las cajas de compensación familiar; (iii) no se enmarcan en el control posterior que se encuentra a cargo de la citada Superintendencia; (iv) no existe justificación para que se impongan autorizaciones previas a las actuaciones establecidas por los preceptos acusados; (v) la Superintendencia del Subsidio Familiar solo puede ejercer funciones de inspección y vigilancia, lo cual excluye el control; (vi) se genera un doble control de la gestión fiscal de los recursos administrados, pues se atribuyen a la Superintendencia del Subsidio Familiar funciones propias de la Contraloría General de la República; (vii) se desconoce la autonomía propia de las cajas de compensación familiar y se desplazan a sus órganos de dirección y administración; y (viii) la autorización previa no es una medida idónea para obtener un verdadero control de los negocios de las cajas de compensación, debido a su ineficacia. Además, alegan que existen otros mecanismos menos gravosos para garantizar los fines que persigue la norma.

40. De acuerdo con el cargo formulado por la demandante y las intervenciones ciudadanas, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar lo siguiente:

¿Los artículos 7° (numerales 10 y 11) del Decreto Ley 2150 de 1992; 54 (numeral 2°) de la Ley 21 de 1982; y 63 de esta última normativa, que establecen la obligación de contar con aprobación previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para varias actuaciones de las cajas de compensación familiar[181], vulneran los artículos 115 y 189 (numeral 26) y el deber de imparcialidad por desbordar las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Constitución para esta entidad?

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) los límites al margen de configuración del Legislador en la determinación de la estructura y funciones de las entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; (ii) la naturaleza de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas al Presidente de la República y delegadas en las superintendencias; (iii) la naturaleza de las cajas de compensación familiar, su objeto, los principios que rigen sus actuaciones y el carácter de los recursos que administran (iv) el marco normativo de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar para autorizar las operaciones, negocios y actuaciones de las cajas de compensación familiar; y, finalmente, (v) analizará la constitucionalidad de las normas, en relación con el cargo propuesto.

Los límites al margen de configuración del Legislador en la determinación de la estructura y funciones de las entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público[182]

41. La Constitución Política define la estructura general del Estado, a través de la previsión de las Ramas del Poder Público y los órganos autónomos, a los cuales singularizó y caracterizó mediante la identificación de las autoridades que los conforman, la asignación de competencias y el diseño de los mecanismos de colaboración armónica y controles interorgánicos recíprocos entre los poderes públicos. Estos elementos, en conjunto, se rigen por el principio de separación de poderes, que constituye un elemento definitorio de la Constitución y contribuye a la configuración de un sistema de pesos y contrapesos, que busca equilibrar la relación entre los órganos del Estado y evitar poderes omnímodos o sin control.

La importancia y el alcance fundamental de la separación de poderes, en tanto principio

rector en la definición de la estructura del Estado, han sido ampliamente reconocidos por esta Corporación. Particularmente, la Sentencia C-970 de 2004[183] manifestó que el objetivo primordial de este postulado es garantizar la libertad de las personas y el desarrollo de los fines estatales de forma eficiente. Adicionalmente, indicó que la separación funcional del poder en diferentes ramas: (i) limita su alcance en la ejecución de las funciones de cada uno de sus órganos; (ii) restringe la indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, lo que garantiza el goce efectivo de una mayor libertad; y (iii) asegura que los órganos desarrollen una mayor especialización institucional y, de esta manera, desempeñen de forma más técnica sus funciones.

Por su parte, la Sentencia C-971 de 2004[184], reiterada por las Sentencias C-141 de 2010[185] y C-170 de 2012[186], indicó que el constituyente de 1991 optó por un modelo en virtud del cual las funciones necesarias para cumplir los fines del Estado se desarrollan a través de órganos autónomos e independientes. No obstante, resaltó que la separación de poderes se encuentra matizada a través de la colaboración armónica y el control recíproco entre las diferentes instituciones. Lo anterior, corresponde a un sistema de frenos y contrapesos que tiene como finalidad lograr la armonización entre una mayor eficiencia del Estado y, al mismo tiempo, garantizar una esfera de libertad para sus asociados que se materializa a través de la limitación del poder y la distribución y articulación de competencias.

42. Además de establecer los parámetros esenciales de la estructura del Estado, el Constituyente radicó en el Legislador una amplia competencia para la organización de la administración pública, a través del otorgamiento de facultades para definir la estructura y funciones de diversas entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Esta potestad se evidencia en el artículo 150 superior (numeral 7°), el cual asigna al Congreso de la República, a través de la ley, las funciones de determinar la estructura de la administración nacional y la de crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. De igual modo, le otorga la atribución de reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

En consonancia con lo anterior, el artículo 210 de la Carta indica que solamente el Legislador puede autorizar o crear entidades descentralizadas por servicios del orden nacional y el artículo 209 ejusdem precisa que el control interno de la administración pública se ejercerá en los términos que fije la ley.

De este modo, la Sentencia C-350 de 2004[187] recapituló los pronunciamientos de la Corte sobre la materia y señaló que la definición de la estructura estatal asignada al Congreso de la República comprende: (i) el diseño de los organismos que integran la administración nacional, la fijación de sus objetivos, sus funciones y la vinculación con otros entes para fines del control; (ii) la determinación del régimen jurídico de los trabajadores, de la contratación y la adopción de medidas de tipo tributario; y (iii) las características definitorias de las entidades, tales como la independencia administrativa, técnica y patrimonial.

43. Por lo tanto, es amplio el espectro de regulación del Congreso de la República en la determinación de la estructura y funcionamiento de la administración pública. Esta facultad ha sido objeto de diversos pronunciamientos de esta Corporación, en los que se ha destacado su amplitud, ya que se trata de una prerrogativa concedida por la Constitución a la ley en términos abiertos.

No obstante, esta potestad se encuentra sujeta a los límites que se derivan de la Constitución Política, los cuales incluyen las previsiones competenciales de rango superior, los principios constitucionales, las finalidades del Estado Social de Derecho y de sus autoridades, los propósitos de la administración y del servicio público y el respeto por los derechos fundamentales de las personas[188].

44. Particularmente, la jurisprudencia constitucional ha destacado que el amplio margen de configuración del Legislador abarca la regulación de la estructura, objetivos generales y atribuciones de las superintendencias[189]. Sobre el particular, esta Corporación ha destacado que la ley puede determinar la naturaleza de estas entidades[190], establecer si cuentan o no con personería jurídica[191], la posibilidad de delegar las funciones constitucionalmente asignadas al Presidente de la República a estas instituciones, entre otros aspectos.

Con todo, este margen de acción legislativo respecto de la estructura y funciones de las

superintendencias no es ilimitado. En este sentido, esta Corporación ha señalado que resulta contraria a la Constitución Política: (i) la asignación a las superintendencias de funciones atribuidas a otros órganos constitucionales[192]; (ii) el otorgamiento de competencias sobre las entidades vigiladas que resulten desproporcionadas y desconozcan sus derechos fundamentales[193]; y (iii) la delegación en particulares de las funciones de inspección, vigilancia y control[194], entre otros.

45. En conclusión, el Legislador dispone de un margen de configuración amplio para determinar la naturaleza, estructura y funciones de las entidades que conforman la Rama Ejecutiva, tanto en el sector central como en el descentralizado. Esta potestad es una manifestación del principio de separación de poderes y está sometida a límites precisos, en el marco de las competencias definidas en la Constitución, los principios superiores, las finalidades del Estado Social de Derecho y de sus autoridades, los propósitos de la administración y del servicio público y el respeto por los derechos fundamentales de las personas.

Naturaleza de las funciones de inspección, vigilancia y control, atribuidas al Presidente de la República y delegadas en las superintendencias

46. Si bien la Constitución Política se refiere a las superintendencias en varios de sus artículos, en ninguno de ellos establece un concepto de estas instituciones. No obstante, la Carta señala varios elementos definitorios sobre esta materia, a saber: (i) forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público[195]; (ii) se encuentran dentro de las instituciones cuya estructura y funciones corresponde definir al Legislador[196], como fue expuesto anteriormente; y (iii) se enlistan dentro de las entidades a las cuales el Presidente de la República puede delegarles las funciones que determine la ley[197].

Por su parte, los artículos 66 y 82 de la Ley 489 de 1998 contienen los elementos básicos que caracterizan a las superintendencias, entre los cuales se encuentran: (i) son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y patrimonial que ella señale; (ii) cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal[198]; y (iii) pueden o no contar con personería jurídica[199].

47. Así, existen 10 superintendencias[200] que se ocupan de la supervisión de distintos

sectores y actividades económicas, mercantiles o de interés público y realizan distintas funciones, de acuerdo con el régimen legal previsto para cada una de ellas. Además, la ley ha asignado funciones de inspección, vigilancia y control a otras autoridades distintas de las superintendencias, tal y como ocurre, por ejemplo, con (i) el Ministerio de Educación Nacional en relación con las instituciones educativas[201]; (ii) COLDEPORTES[202] respecto de los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte[203]; y (iii) la Dirección Nacional de Derechos de Autor[204] sobre las sociedades de gestión colectiva[205].

48. Ahora bien, además de las funciones de inspección, vigilancia y control que les han sido encomendadas, las superintendencias son titulares también de atribuciones reglamentarias, sancionatorias[206] y, en algunos casos, jurisdiccionales cuando la ley las habilita expresamente para ello. Al respecto, esta Corporación ha avalado que estas entidades cumplan las tres competencias previamente enunciadas y ha determinado las condiciones para su ejercicio[207].

49. En relación con las facultades de inspección, vigilancia y control, esta Corporación ha reiterado que no existe una definición unívoca de tales competencias[208]. De este modo, aunque la Carta contiene múltiples referencias a estas atribuciones (particularmente en los artículos 15, 26, 52, 67, 150 (numeral 8°), 189 (numerales 21, 22, 24 y 26), 265, 370 y 372 superiores) ni el Constituyente ni el Legislador han adoptado un concepto único aplicable a todas las áreas[209].

No obstante, ello no quiere decir que estas funciones carezcan de un contenido constitucional propio. Por el contrario, como lo ha reconocido la jurisprudencia, este conjunto de potestades “tiene un origen constitucional y un fundamento legal, ya que su ejercicio sólo procede de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el Legislador”[210]. De este modo, se trata de funciones encaminadas a verificar “si las normas respecto de un determinado ámbito jurídico se han cumplido o no para tomar las medidas sancionatorias o correctivas que sean del caso”[211].

50. En este ámbito, resulta útil ejemplificar las medidas que la jurisprudencia constitucional, con base en la ley, ha identificado como actividades de inspección, vigilancia o control,

según el caso, con el propósito de definir algunas generalidades en relación con estas atribuciones.

51. Con todo, a partir de un análisis de las definiciones legales de estas facultades en relación con distintos sectores, la jurisprudencia constitucional ha determinado y reiterado algunos criterios para determinar el contenido y alcance de las funciones de inspección, vigilancia y control en los siguientes términos[215]:

(i) la inspección se refiere a la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control[216];

(ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad o entidad sometida a ella[217]; y

(iii) el control en estricto sentido abarca la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión de la entidad controlada y la imposición de sanciones[218].

Adicionalmente, la Corte ha establecido que “la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control”[219]. En consonancia con esta noción, la Corte ha entendido que el nivel de intervención estatal obedece a un criterio de gradualidad, de modo que entre mayor sea la gravedad de la situación de anormalidad de la entidad vigilada, más intenso debe ser el alcance de la competencia utilizada[220].

Así, las funciones de inspección, vigilancia y control, atribuidas al Legislador para su regulación y al Gobierno Nacional en cuanto a su ejercicio, constituyen mecanismos especiales diseñados para realizar, de modo concreto y en un sector determinado de la actividad económica, las orientaciones generales de la política estatal y para verificar, en el área respecto de la cual operan, la materialización de los imperativos derivados del interés colectivo.

52. Así mismo, estas funciones constituyen una manifestación del papel del Estado como

regulador de la actividad económica, social y de interés público de los particulares[221], por cuanto permiten dictar las pautas de acción para los agentes, así como la posibilidad de intervenir ante posibles riesgos y corregir las eventuales falencias o actuaciones contrarias al interés público en las que incurran las entidades sometidas a estas atribuciones[222].

53. Igualmente, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que el Congreso de la República es titular de un amplio margen de configuración legislativa[223] para desarrollar el contenido normativo de las competencias constitucionales de inspección, vigilancia y control que debe ejercer la Rama Ejecutiva del Poder Público[224].

En efecto, de conformidad con el artículo 150 superior, numeral 8°, los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deberán ser precisados por el Legislador[225], como lo ha señalado esta Corporación en varias decisiones[226], pues se trata de una materia sujeta a reserva de ley.

En relación con este punto, conviene anotar que este ámbito de libertad normativa se extiende, incluso, a la determinación de la entidad de la Rama Ejecutiva que debe desempeñar las funciones de inspección, vigilancia y control, pues, en principio, el Legislador puede asignarlas al organismo que considere pertinente siempre que su opción sea razonable[227].

54. Así mismo, la Corte Constitucional ha establecido algunas reglas en relación con las facultades de inspección, vigilancia y control, su ejercicio y su regulación, entre las cuales es posible enunciar:

- (i) Se trata de funciones de naturaleza administrativa[228].
- (ii) Estas facultades forman parte de los instrumentos establecidos por la Carta para la intervención del Estado en la economía[229] y, además, son competencias derivadas del ejercicio de la función administrativa[230].
- (iii) El fundamento de estas funciones no se encuentra previsto exclusivamente en el artículo 189 de la Constitución[231]. En tal sentido, la facultad legislativa en relación con la regulación de las competencias de control, inspección y vigilancia del Ejecutivo se fundamenta en el artículo 334 superior, en el cual se dispone la dirección de la economía en

cabeza del Estado y su intervención en la misma “por mandato de la ley”[232].

(iv) Estas atribuciones implican una concurrencia de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo[233]. En este sentido, la regulación legal debe fijar las reglas, instrumentos y condicionamientos apropiados para el efecto, mientras que el Gobierno desarrolla tales pautas[234].

(v) No obstante, el grado de discrecionalidad del cual dispone el Legislador en la determinación de las funciones administrativas de inspección, control y vigilancia no es absoluto[235]. Por tanto, debe respetar un núcleo básico esencial de las facultades otorgadas al Presidente de la República, de modo que no se genere un vaciamiento a las competencias de este último[236].

(vi) Aunque estas funciones han sido asignadas al Presidente de la República, pueden ser delegadas en otros entes estatales definidos por la ley, como las superintendencias, pues es imposible que todas esas atribuciones sean directamente ejercidas por el Jefe de Estado[237]. Al respecto, la jurisprudencia ha destacado que es deseable que las funciones de inspección, vigilancia y control sean ejercidas preferentemente por organismos técnicos especializados que, bajo la dirección del Presidente, ejecuten estas tareas[238].

(vii) Las superintendencias y entidades administrativas a quienes se les delegan dichas atribuciones tienen un margen de discrecionalidad en relación con su ejercicio. En este sentido, si bien la ley define las pautas generales para el desempeño de estas funciones, el Ejecutivo conserva un ámbito de apreciación para la aplicación de las normas pertinentes[239].

(viii) No resulta constitucionalmente posible establecer un juicio de igualdad entre las funciones asignadas a dos superintendencias[240], por cuanto estas entidades responden a criterios distintos en relación con su naturaleza jurídica, sus funciones, su estructura administrativa y los asuntos sobre los que recae el control, circunstancias que impiden predicar la identidad como presupuesto necesario para aplicar el criterio relacional propio del citado juicio[241].

(ix) Tales competencias son indelegables en particulares[242].

Límites a la libertad de configuración del Legislador en materia de inspección, vigilancia y control.

55. No obstante lo anterior, este Tribunal ha precisado que el grado de discrecionalidad del cual dispone el Legislador en la determinación de las funciones administrativas de inspección, control y vigilancia no es absoluto. Por una parte, por cuanto en ningún caso esas atribuciones pueden llegar al punto de vaciar las funciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, dado que en ese ámbito existe una expresa “reserva constitucional”. Por otra, debido a que la actividad legislativa está condicionada “por la evaluación y valoración de las características técnicas de la materia a delegar y por la especialidad del órgano que puede ser creado para asumirla, buscando de este modo racionalizar la función administrativa”[243].

56. Ahora bien, en cuanto al contenido específico de estas funciones, esta Corporación ha estudiado cargos referidos al desbordamiento de las atribuciones de inspección, vigilancia y control.

Por ejemplo, en la Sentencia C-655 de 2003[244] se declaró la inexecutable del inciso tercero del artículo 20 de la Ley 789 de 2002 debido a que asignaba funciones propias del control fiscal a las Superintendencias de Subsidio Familiar y de Salud, lo cual vulneraba la autonomía de la Contraloría General de la República y las atribuciones que la Carta le otorga a dicho órgano autónomo.

Igualmente, la Sentencia C-305 de 2004[245] declaró inconstitucionales las facultades otorgadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para, en el curso de la toma de posesión de una entidad vigilada, ordenar la creación de empresas a partir de la escisión de sociedades por acciones de capital privado. Al respecto, la Corte sostuvo que se trataba de una medida desproporcionada, pues desconocía el núcleo esencial del derecho de asociación, dado que los particulares quedaban obligados a vincular su capital a empresas nuevas, creadas a partir de la escisión de aquellas que se encontraban sujetas a toma de posesión[246].

Del mismo modo, la Sentencia C-782 de 2007[247] señaló que el contenido primordial de las funciones de inspección y vigilancia es el de “verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley”

[248]. Por ende, consideró que “el Gobierno Nacional puede inspeccionar y vigilar, pero (...) no puede dictar las normas, criterios o parámetros generales a partir de los cuales se debe llevar a cabo la inspección y vigilancia”[249]. Así las cosas, estimó que se vulneraba la reserva legal y se desconocía el contenido propio de las funciones de inspección, vigilancia y control, al delegar al Gobierno Nacional la regulación íntegra de las materias concernientes a la educación superior, pues el ejercicio de estas atribuciones debe fundamentarse en parámetros legales básicos y mínimos que permitan su ejecución.

También, la Sentencia C-145 de 2009[250] consideró que una habilitación otorgada a la Superintendencia de Sociedades para aplicar cualquier medida que estimara conveniente en el marco de la intervención administrativa para la toma de posesión de entidades que realicen actividad financiera sin autorización estatal. Para la Corte, se trataba de una autorización con un alto grado de indeterminación, lo cual desconocía los principios superiores de legalidad y proporcionalidad.

En esta misma línea, en la Sentencia C-835 de 2013[251] se determinó que resultaba inexecutable la posibilidad de que la Dirección Nacional de Derecho de Autor pueda imponer cualquier medida cautelar que encontrara razonable, para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

A su turno, la Sentencia C-491 de 2016[252] analizó el posible desbordamiento de las facultades estatales de inspección y vigilancia sobre las instituciones de educación superior, fundado en la norma legal que permite el reemplazo de consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, por una persona designada por el Ministerio de Educación. En relación con este cargo, la Corte consideró que se trata de una medida preventiva que se enmarca en las funciones de inspección y vigilancia que responde al incumplimiento u obstrucción de los administradores en relación con sus deberes legales. De este modo, cuando no se ejerce adecuadamente la autonomía universitaria, procede la intervención estatal.

Finalmente, en la Sentencia C-165 de 2019, la Corte Constitucional concluyó que las facultades administrativas otorgadas a las Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades para practicar ciertas pruebas eran compatibles con la Carta, siempre y cuando se ejercieran de conformidad con lo dispuesto en el CPACA y en el CGP y que no

comprenden la realización de interceptaciones o registros ni otras actividades probatorias que, según la Constitución, se encuentran sometidas a reserva judicial[253].

De igual modo, en sede de tutela, esta Corporación ha fijado importantes reglas en relación con el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control. En este sentido, se ha considerado que el margen de acción de las superintendencias debe ser más restringido y reglado cuando se trata de funciones de “control previo”[254].

57. En consecuencia, el amplio margen de configuración del Legislador en ningún caso puede implicar el desbordamiento de las facultades de inspección, vigilancia y control establecidas constitucionalmente. En otras palabras, la ley no puede otorgar cualquier competencia ni asignar cualquier contenido a las referidas atribuciones, pues debe atender a límites constitucionales tales como: (i) la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones; (ii) el deber de imparcialidad; (iii) la prevalencia de los derechos fundamentales;

(iv) el principio de legalidad; (v) el propio contenido sustancial de las facultades de inspeccionar, vigilar y controlar; y (vi) la atribución constitucional de competencias a otras autoridades públicas. En este orden de ideas, las medidas legislativas no pueden tornar nugatoria la autonomía de los particulares vigilados.

Naturaleza de las cajas de compensación familiar, su objeto, los principios que rigen sus actuaciones y el carácter de los recursos que administran

58. Aunque la creación de las cajas de compensación familiar en Colombia se encuentra estrechamente ligada a la aparición del subsidio familiar como prestación otorgada por el empleador a sus trabajadores[255], es claro que han evolucionado para convertirse en prestadores de servicios y agentes económicos.

En una primera etapa, mediante la Ley 90 de 1946 se asignó al Instituto de los Seguros Sociales (ISS) la función de organizar “las Cajas de Compensación destinadas a atender a los subsidios familiares que algunos patronos decidan asumir en beneficio de los asegurados obligatorios o que lleguen a establecerse por ley especial o en las convenciones colectivas de trabajo”. En este sentido, el subsidio familiar fue creado por iniciativa patronal y sindical[256].

Así, en 1954 se estableció la primera caja de compensación familiar[257] y mediante el Decreto 118 de 1957 se estableció el subsidio familiar como una prestación económica obligatoria para las empresas de mayor tamaño. Luego, en el Decreto 1521 del mismo año, se reglamentaron por primera vez las cajas de compensación. Posteriormente, la cobertura del subsidio familiar se amplió para beneficiar a un número más significativo de trabajadores.

En este sentido, las cajas de compensación, que en un principio tenían una función restringida al pago del subsidio familiar, aumentaron la oferta de servicios que suministraban al público cuando se les otorgó la facultad de administrar tales recursos para invertirlos en obras y servicios sociales[258].

59. Progresivamente, se avanzó hacia el esquema normativo actualmente vigente, en el cual las cajas de compensación están autorizadas para participar en diferentes actividades económicas que van desde la prestación de servicios de recreación, el comercio de bienes mediante cadenas de supermercados, la prestación del servicio de salud y algunas actividades financieras, entre otros[259].

No obstante, de manera correlativa, el Legislador ha desarrollado mecanismos para garantizar el adecuado manejo de los recursos que administran las cajas de compensación familiar. En este sentido, en 1957 se estableció que debían ser autorizadas por el Ministerio del Trabajo. Posteriormente, se determinó que dicha cartera ejercería la inspección y control sobre estas entidades[260].

60. En cuanto a la naturaleza de las cajas de compensación familiar cabe anotar que, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 21 de 1982, son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.

En concordancia con lo anterior, el artículo 40 de esta normativa señala que la Superintendencia del Subsidio Familiar es quien reconoce personería jurídica a las cajas de compensación familiar, siempre que se cumplan los requisitos previstos por dicha

disposición[261].

61. A su turno, el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, establece las funciones de las cajas de compensación familiar, entre las cuales se encuentran:

- (i) Recaudar, distribuir y pagar los aportes, destinados al subsidio familiar y otros parafiscales previstos por la ley;
- (ii) Organizar y administrar las obras y programas establecidos para el pago del subsidio familiar en especie de acuerdo con el orden de prioridades señalado por la ley;
- (iii) Ejecutar programas de servicios dentro del orden de prioridades determinado en la ley;
- (iv) Desarrollar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social, de conformidad con las disposiciones que regulen la materia;
- (v) Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, de acuerdo con las normas que regulan estas materias;
- (vi) Participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de entidades financieras, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias pertinentes;
- (vii) Asociarse, invertir o constituir personas jurídicas para la realización de cualquier actividad, que desarrolle su objeto social;
- (viii) A través de la sección especializada de ahorro y crédito, adelantar la actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados en los términos y condiciones que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional[262]. En relación con estas atribuciones, las funciones de autorización, inspección y vigilancia las ejerce la Superintendencia Financiera; y
- (ix) Cumplir con las demás funciones que señale la ley.

62. Como se evidencia a partir de las anteriores consideraciones, la principal función de las cajas de compensación familiar, a partir de la cual se originaron, es la administración de los

recursos del subsidio familiar[263], los cuales han sido definidos por la Corte Constitucional como una renta parafiscal atípica[264], dado que:

“a diferencia de lo que ocurre con las rentas parafiscales ordinarias, el pago del subsidio familiar obliga a todos los empleadores, sin diferenciar si son públicos o privados e independientemente del sector económico en el que se desempeñan. Además, en armonía con lo anterior, los dineros que se recaudan por este concepto no benefician a un sector económico específico sino a todos los trabajadores de bajos y medianos ingresos en general. Y, finalmente, los beneficiarios del subsidio no son las personas que pagan la contribución, es decir los empleadores, sino los trabajadores” [265].

63. A su turno, en relación con el orden de prioridades para sus inversiones y actuaciones, previsto por el artículo 62 de la Ley 21 de 1982, esta Corporación mediante Sentencia C-1173 de 2001[266] consideró ajustado a la Constitución Política que el Legislador señalara los objetivos y prioridades en los que deben ser aplicados los recursos que administran las Cajas de Compensación. Al respecto, sostuvo que se trata de una expresión de la competencia interventora del Estado en la economía destinada a mejorar la calidad de vida de la población trabajadora, puesto que pretende asegurar que los recursos recaudados de los empleadores con destino al subsidio familiar sean invertidos en obras y programas de interés general[267].

De igual modo, en relación con los recursos parafiscales antes mencionados, la Corte consideró que “los beneficiarios no tienen un derecho subjetivo equiparable al que se ejerce sobre la propiedad privada sino, por el contrario, un interés legítimo de que las sumas recaudadas por ese concepto sean aplicadas en actividades que favorezcan a la clase trabajadora” [268].

64. Por otra parte, el Legislador ha establecido algunas restricciones a las actuaciones de las cajas de compensación. Así, el artículo 44 de la Ley 21 de 1982 prohíbe a estas corporaciones “facilitar, ceder, dar en préstamo o entregar a título gratuito o a precios subsidiados, bienes o servicios a cualquier persona jurídica o natural”, salvo expresa autorización legal[269].

En consonancia con lo anterior, las cajas de compensación familiar se hallan, por expresa disposición legal[270], sometidas a un régimen de transparencia, de conformidad con el

cual deben abstenerse de realizar ciertas actividades, entre las cuales resulta relevante mencionar: (i) ejercer prácticas restrictivas de la competencia; (ii) promocionar la prestación de servicios en relación con bienes de terceros frente a los cuales, los afiliados, no deriven beneficio; (iii) incurrir en conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar; y (iv) incumplir con las apropiaciones legales obligatorias para los programas de salud, vivienda de interés social, educación, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez y protección al desempleado.

65. Con todo, es necesario reconocer que las cajas de compensación familiar han diversificado sus actividades económicas y, en este orden de ideas, se ocupan de otros aspectos distintos a la administración de las rentas parafiscales derivadas del subsidio familiar. Al respecto, la Sentencia C-890 de 2012[271] recordó que, debido a esta situación, estas corporaciones estaban obligadas al pago del impuesto al patrimonio con exclusión de los recursos parafiscales que aquellas administran.

Sin embargo, es indispensable resaltar que se trata de entidades que desempeñan diversas actividades económicas y que las normas legales han ampliado cada vez más el espectro de los posibles sectores en los cuales pueden participar.

Marco normativo de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar para autorizar las operaciones, negocios y actuaciones de las cajas de compensación familiar

66. En el presente acápite, la Sala analizará de manera específica el alcance de las normas demandadas, las cuales otorgan competencias a la Superintendencia del Subsidio Familiar para autorizar, de manera previa, las operaciones, negocios y actuaciones de las cajas de compensación familiar, específicamente: (i) las obras y programas sociales adelantados por dichas entidades; (ii) los planes y programas de inversión y la organización de servicios sociales que prestan tales instituciones; y (iii) las transacciones respecto de toda clase de bienes inmuebles de propiedad de aquellas.

67. La Ley 25 de 1981 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar como la institución encargada de la inspección y vigilancia de las entidades responsables de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su

constitución y funcionamiento se ajusten a las normas legales y reglamentarias, así como a los estatutos internos de la entidad vigilada.

La citada norma fue expedida en vigencia de la Constitución de 1886, la cual en su artículo 115, numeral 19, incluía como competencia del Presidente de la República: “ejercer derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores”.

Sin embargo, en la Carta Política actual, la atribución para el ejercicio de la inspección y vigilancia sobre las cajas de compensación familiar no solamente se deriva de su carácter de instituciones de utilidad pública[275] (en tanto corporaciones) sino, además, en razón de su carácter de administradores del subsidio familiar, el cual ha sido identificado por esta Corporación como parte del Sistema de Seguridad Social[276], el cual se define como de servicio público[277].

68. Ahora bien, como se indicó anteriormente, las cajas de compensación familiar han experimentado una transformación significativa en las últimas décadas, pues pasaron de ser titulares de unas pocas funciones, restringidas en su ámbito de acción, a ejercer múltiples competencias en sectores económicos diversos. De este modo, su condición de agentes económicos ha adquirido una nueva connotación a partir de las modificaciones de su régimen legal.

En este sentido, cabe destacar que se trata de actores privados que participan en la economía e intervienen en el servicio público de seguridad social e incluso, en algunos casos, pueden participar en su prestación, como ocurre con la participación que tienen en el sector de la salud.

Pese a lo anterior, varias de las características del modelo preconstitucional de inspección, vigilancia y control de las cajas de compensación familiar se mantienen inalteradas, en la medida en que ciertas competencias consagradas en las leyes anteriores a la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar han sido incorporadas a normas posteriores y conservan su vigencia hasta la actualidad.

Sobre este particular, es oportuno recordar que el Decreto Ley 062 de 1976[278] (el cual

asignaba la inspección y vigilancia de las cajas de compensación familiar al Ministerio del Trabajo antes de la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar) ya contemplaba atribuciones similares a las que la demandante cuestiona en esta oportunidad. En efecto, el artículo 28, literal i) del citado estatuto establecía como función de la División de Estudio y Control de la Seguridad Social de la citada cartera: “Aprobar o improbar los planes de inversión y toda clase de negociaciones de bienes de propiedad de las instituciones de previsión social, cajas de compensación familiar o asociaciones de cajas”.

Esta facultad resultaba compatible con otras competencias asignadas al Ministerio del Trabajo, entre las cuales se incluían las de aprobar o improbar[279]: (i) las actas de las asambleas de afiliados y las de los organismos directivos, de las cajas de compensación familiar y asociaciones de cajas; (ii) los balances presentados por las cajas de compensación familiar o asociaciones de cajas; y (iii) los estatutos de las cajas de compensación familiar, asociaciones de cajas y similares.

En la actualidad, la Superintendencia del Subsidio Familiar conserva únicamente la última de estas facultades en tanto autorización previa, en la medida en que el estudio de los balances de las cajas de compensación no se encuentra sujeto a la aprobación de esta entidad sino a su revisión[280].

69. Ahora bien, con la expedición de la Ley 789 de 2002, el régimen de inspección, vigilancia y control de las cajas de compensación familiar sufrió algunas modificaciones importantes. Sin embargo, contrario a lo expresado por algunos de los intervinientes en el presente proceso, estos cambios no alteraron significativamente el alcance de las competencias de la Superintendencia del Subsidio Familiar en relación con la aprobación previa de ciertas actuaciones de las cajas de compensación familiar, como pasa a exponerse.

Así, en términos generales, el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 dispone que: (i) las autorizaciones expedidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar deben regirse por los principios de celeridad, transparencia y oportunidad; (ii) si se trata de programas o actividades que requieran autorización, la caja de compensación familiar deberá tramitarlas y la respectiva autoridad debe verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley; (iii) las autorizaciones a las cajas de compensación se regulan conforme a “los regímenes de

autorización general o particular que se expidan al efecto”; y (iv) el control se ejerce de manera posterior, “sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia”.

70. De este modo, el Consejo de Estado ha sostenido que el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 es el fundamento de las autorizaciones previas y vinculantes de los planes, programas y proyectos de inversión para obras o servicios sociales, otorgadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar. Al respecto, es indispensable destacar lo señalado por esa Corporación que, en razón de su importancia, se transcribe:

“Las múltiples referencias de esta disposición a las autorizaciones no solo permiten excluir su supuesta incompatibilidad con el régimen de inspección, vigilancia y control establecido por el legislador de 2002, sino que además hacen posible evidenciar que su régimen (general o particular) dependerá en cada caso de las decisiones adoptadas al respecto por la ley. En consecuencia no resulta cierto lo afirmado por el demandante, según lo cual la ley 789 de 2002 dejó atrás el modelo de autorizaciones previas para estatuir únicamente formas de control posterior.

(...)

La clara diferenciación contenida en el artículo 20 de la ley 789 de 2002 entre autorizaciones (generales o particulares) y el control posterior refuerza lo anterior. Esto, por cuanto parece visible que al fijar esta regulación el legislador ha querido separar estas figuras que podrían estar integradas y alude al control en tanto que actividad que se ejerce siempre ex post y que por lo tanto habilita y comprende la posibilidad de ordenar correctivos, imponer sanciones, elevar advertencias, formular recomendaciones o incluso tomar decisiones a posteriori respecto de los sujetos controlados y sus actos y determinaciones, mas no engloba las autorizaciones. Éstas por definición son una forma de intervención ex ante y, en consecuencia, fueron singularizadas y sustraídas por la ley de aquél otro género o grupo de medidas”[281].

Así mismo, el Consejo de Estado ha sostenido que, en el contexto de las normas que rigen la aprobación de actuaciones de las cajas de compensación familiar, las autorizaciones tienen un carácter preventivo que resulta inherente a ellas. Además, esta competencia habilita a la administración para obtener, procesar y valorar información como presupuesto para tomar una decisión final, a través de un acto administrativo con efectos obligatorios

que declara que una determinada situación se ajusta a la legalidad y al interés general[282].

Adicionalmente, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha considerado necesario distinguir entre las autorizaciones generales y las particulares. En esta última categoría, se enmarcan las normas que contienen expresas facultades para que la Superintendencia del Subsidio Familiar intervenga, de manera particular, sobre la gestión de las cajas de compensación familiar, mediante la autorización de determinados actos como, por ejemplo, los planes, programas y proyectos de inversión para obras o servicios sociales de las entidades.

71. Igualmente, es pertinente referir el Decreto 1053 de 2014[283], norma que tiene por objeto “[e]stablecer el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras o servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar”.

Adicionalmente, este decreto impone una serie de condiciones para la utilización y administración de los recursos parafiscales, dentro de las cuales se encuentran:

(i) la afectación de los recursos de las cajas de compensación familiar, los cuales están destinados a la atención de las prestaciones y servicios de la seguridad social y demás finalidades que prevea la ley y no podrán comprometerse para fines diferentes. En este sentido, los planes, programas y proyectos de inversión para obras o servicios sociales deben destinarse a los trabajadores afiliados y a sus familias, salvo disposición legal o reglamentaria que autorice lo contrario[284].

(ii) el deber de registrar en la contabilidad de las cajas de compensación familiar, los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio originados en los aportes parafiscales, en forma separada de aquellos que provengan de fuentes diferentes.

72. En consonancia con estos parámetros, la Superintendencia del Subsidio Familiar ha reglamentado lo concerniente a la aprobación de programas y proyectos de las cajas de compensación familiar mediante la Circular Externa 008 de 2018[285].

73. En consecuencia, las disposiciones demandadas tienen como antecedente las medidas de inspección y vigilancia previstas por el Decreto Ley 062 de 1976, que data de la época en la cual el Ministerio del Trabajo ejercía dichas funciones. Tales competencias fueron

asignadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar y se mantuvieron en el ordenamiento jurídico pese a los cambios que han experimentado las funciones de las cajas de compensación familiar.

Con todo, es pertinente destacar que el artículo 20 de la Ley 789 de 2002 introdujo modificaciones al régimen de inspección, vigilancia y control sobre las cajas de compensación familiar. Sin embargo, esta modificación normativa no implicó la abolición de las facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar para la aprobación previa de ciertas actuaciones de las entidades vigiladas. Por el contrario, la citada disposición precisa el alcance de las autorizaciones que otorga la Superintendencia, las cuales pueden ser generales o particulares, como en el caso de las tres disposiciones demandadas.

A continuación, la Corte estudiará el alcance de cada una de las normas objeto de análisis.

La competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar para aprobar o improbar la negociación de toda clase de bienes inmuebles de propiedad de las cajas de compensación familiar

74. De conformidad con el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, el Superintendente del Subsidio Familiar tiene competencia para autorizar o negar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de las cajas de compensación familiar, “con el objeto de propender por la más eficiente administración y control”.

75. Esta atribución se encuentra reglamentada en el artículo 21 del Decreto 827 de 2003[286], el cual dispone que, para efectos de la negociación de bienes inmuebles[287], las cajas de compensación familiar, deben acreditar ante la Superintendencia del Subsidio Familiar o la entidad que haga sus veces[288]:

- (i) avalúo comercial corporativo de peritos inscritos ante las lonjas de propiedad raíz;
- (ii) justificación de la transacción;
- (iii) informe de la destinación que se dará a los recursos;

(iv) copia del acta del consejo directivo donde se autorice la transacción.

Así mismo, de acuerdo con la Circular Externa 008 de 2018[289], expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la negociación de toda clase de inmuebles[290] se enmarca en el régimen de autorizaciones previas. Esta categoría abarca la venta, la compra, el arrendamiento[291] y la permuta de bienes raíces. En este sentido, además de los requisitos generales[292] que se deben acreditar en la ficha técnica, la superintendencia exige otros específicos de conformidad con el tipo de operación del que se trate.

La competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar para aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia

76. En relación con esta competencia, conviene anotar que se encuentra prevista en tres normas legales distintas, las cuales se encuentran dentro de las disposiciones estudiadas por la Corte Constitucional en esta oportunidad:

(i) el artículo 54, numeral 2°, de la Ley 21 de 1982, el cual establece que los planes y programas de inversión y la organización de los servicios sociales que prestan las cajas de compensación familiar deben ser sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar;

(ii) el artículo 63 de la Ley 21 de 1982, que contiene la facultad de la citada superintendencia de aprobar o improbar las obras y programas sociales de las cajas de compensación cuando no se adecúen al orden de prioridades previsto por el artículo 62 de la misma normativa[293]; y

(iii) el artículo 7°, numeral 10, del Decreto Ley 2150 de 1992, que señala como función del Superintendente del Subsidio Familiar la de aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia “y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse”.

(i) Proyectos de modificaciones, adecuaciones y mejoras respecto de las cajas de compensación familiar, en función de los ingresos y el porcentaje de aportes señalados en el referido decreto[295];

(ii) Proyectos de inversión que se financien con remanentes de los aportes generados en ejercicios anteriores, para la atención de servicios sociales cuyo uso debidamente acreditado esté dirigido por lo menos en un ochenta por ciento (80%) a beneficiarios del subsidio familiar;

(iii) Proyectos que comprometan exclusivamente la aplicación de recursos originados en fuentes diferentes a los aportes parafiscales, para el desarrollo de las actividades contempladas por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002;

(iv) Proyectos que hagan parte de la administración del mecanismo de protección al cesante, cuando los recursos deriven o se generen en el programa respectivo y se financien con cargo al FOSFEC; y

(v) Proyectos que se encuentren incluidos dentro del límite máximo de inversión conforme a los rangos y materias que, con criterio general, defina la superintendencia y las que se realicen en cumplimiento de una orden de autoridad judicial o administrativa.

De igual modo, la norma en cita dispone que los proyectos deben ser, en todo caso, remitidos a la Superintendencia del Subsidio Familiar para su seguimiento. En este sentido, la entidad está facultada para solicitar los documentos adicionales que requiera para el ejercicio de estas funciones.

78. En contraste, todos los planes, programas y proyectos de inversión en obras o servicios sociales que no se encuentren en el listado anteriormente indicado requieren de autorización previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar, sin la cual no podrán iniciarse bajo ninguna modalidad[296].

Finalmente, la Circular Externa 008 de 2018 establece que las cajas de compensación familiar, para la aprobación de los planes, programas y proyectos de inversión en obras o servicios sociales, deben acreditar y documentar los siguientes requisitos: (i) nombre; (ii) objetivos; (iii) justificación; (iv) descripción; (v) localización; (vi) servicio; (vii) valor; (viii) cronograma de ejecución del proyecto; (ix) tiempo de recuperación; (x) estudio de mercado; (xi) cobertura; (xii) evaluación social; y (xiii) evaluación financiera.

Análisis del caso concreto. Las competencias asignadas a la Superintendencia del Subsidio

Familiar para la aprobación previa de ciertas actuaciones desbordan la naturaleza constitucional de las facultades de inspección, vigilancia y control, por cuanto: (i) exceden el contenido propio de estas potestades; (ii) no se sustentan en criterios de razonabilidad; y (iii) vulneran el deber de imparcialidad en el ejercicio de funciones administrativas.

79. La demandante sostiene que las normas acusadas desconocen los artículos 115 y 189, numeral 26, de la Constitución Política, en la medida en que exigen que la Superintendencia del Subsidio Familiar apruebe, de manera previa: (i) los planes, programas o proyectos de inversión en obras o servicios sociales; y (ii) toda clase de negociación de bienes inmuebles de su propiedad. Para la actora, estas normas desbordan las competencias de inspección, vigilancia y control asignadas a la Rama Ejecutiva, por cuanto implican la cogestión y la coadministración con las entidades vigiladas. Además, considera que estas atribuciones desconocen el principio de imparcialidad, en la medida en que la superintendencia participa en la producción de actos que, posteriormente, debe investigar.

80. Como fue establecido en la parte considerativa de esta providencia, el Legislador cuenta con un margen de configuración amplio cuando se trata de determinar la naturaleza, estructura y funciones de las superintendencias. Esta atribución es una manifestación del principio de separación de poderes y está sometida a límites precisos, en el marco de las competencias definidas en la Constitución, los principios superiores, los fines del Estado Social de Derecho y de sus autoridades, los propósitos de la administración y del servicio público y el respeto por los derechos fundamentales de las personas.

Particularmente, en relación con las facultades de inspección, vigilancia y control delegadas en las superintendencias, la jurisprudencia constitucional ha identificado ciertos límites a la libertad de configuración legislativa, tal y como fueron descritos en los fundamentos jurídicos 52 a 54 de esta providencia.

En consecuencia, para determinar si la exigencia de aprobación previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para ciertas actuaciones y operaciones de las cajas de compensación familiar excede el marco constitucional definido para las atribuciones de inspección, vigilancia y control, resulta indispensable evaluar si esta medida desborda el contenido propio de estas potestades, se ajusta a criterios de razonabilidad y es compatible con el deber de imparcialidad que debe garantizarse en el ejercicio de la función

administrativa.

81. Para este efecto, la Sala Plena abordará el estudio del cargo por violación de los artículos 115 y 189 (numeral 16), en relación con el desconocimiento de la naturaleza constitucional de las facultades de inspección, vigilancia y control, a partir de la siguiente metodología: (i) evaluará el marco competencial que implican tales funciones para establecer si las normas demandadas implican un exceso respecto de estas atribuciones; (ii) analizará, a partir de criterios de razonabilidad, la exigencia de autorizaciones previas de la Superintendencia del Subsidio Familiar respecto de las cajas de compensación; y (iii) determinará si existe una vulneración del deber de imparcialidad en el ejercicio de las potestades administrativas referidas.

A continuación, procede la Sala a desarrollar cada uno de estos aspectos.

El marco competencial de las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las autorizaciones previas sobre la negociación de bienes inmuebles y los planes, programas o proyectos de inversión en obras o servicios sociales de las cajas de compensación.

82. De conformidad con las reglas establecidas en esta decisión[297], las competencias de inspección, vigilancia y control carecen de una definición constitucional expresa y unívoca. Pese a ello, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado algunas de sus características definitorias y ha señalado que: (i) la inspección consiste en la verificación de información de las entidades sometidas a control; (ii) la vigilancia implica el seguimiento y evaluación de las actividades de las entidades sometidas a ella; y (iii) el control, en sentido estricto, se refiere a la posibilidad de ordenar correctivos y sanciones para encausar las actuaciones de los particulares, cuando existe una evidente afectación del interés general en la actividad o sector vigilado.

De este modo, tales competencias son mecanismos de intervención estatal que operan de manera gradual, pues el más leve es la inspección mientras que el más intenso es el control. Además, es claro que se trata de formas de regulación de la actividad de los particulares vigilados que deben sujetarse al debido proceso y que, en ningún caso, pueden tornar nugatoria su autonomía, aun cuando, ante situaciones graves de incumplimiento, es posible aplicar niveles de restricción cada vez más intensos sobre estos derechos.

83. Adicionalmente, como se ha reiterado a lo largo de esta providencia, pese a que el Legislador tiene un ámbito de libertad de configuración normativa para asignar distintas funciones en el marco de las facultades de inspección, vigilancia y control en los diferentes sectores, dicha potestad debe, en todo caso, respetar los límites que imponen los mandatos constitucionales, entre los cuales se identifican: (i) la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones; (ii) el deber de imparcialidad; (iii) la prevalencia de los derechos fundamentales; (iv) el principio de legalidad; (v) el propio contenido sustancial de las facultades de inspeccionar, vigilar y controlar; y (vi) la atribución constitucional de competencias a otras autoridades públicas.

En este sentido, esta Corporación ha señalado que es contraria a la Constitución Política: (i) la asignación a las superintendencias de funciones que corresponden a otros órganos constitucionales en virtud de la Carta; (ii) el otorgamiento de competencias sobre las entidades vigiladas que resulten desproporcionadas y desconozcan sus derechos fundamentales; y (iii) la delegación en particulares de las funciones de inspección, vigilancia y control, entre otros.

84. En relación con estos límites al margen de configuración legislativo, es indispensable señalar que las funciones de inspección, vigilancia y control tienen un significado normativo propio, pese a que el Constituyente no las definió expresamente. Una conclusión contraria implicaría que el Legislador podría dotar de cualquier contenido estas funciones, lo cual podría, eventualmente, anular la especificidad de estas figuras jurídicas pese a que la Carta utiliza esta fórmula en múltiples ocasiones (particularmente en los artículos 15, 26, 52, 67, 150 (numeral 8°), 189 (numerales 21, 22, 24 y 26), 265, 370 y 372 superiores).

Así, por ejemplo, si se asumiera que la ley puede clasificar cualquier tipo de competencia como función de inspección, vigilancia o control, se podría llegar al absurdo de sostener que una norma que otorgue a las superintendencias la potestad de aprobar previamente todas las decisiones de los órganos directivos de las entidades vigiladas u otra que permita a la administración disponer de sus recursos o bienes, como sustituto de la voluntad del particular, resultaría ajustada a la Carta Política.

En contraste, es claro que las atribuciones de inspección, vigilancia y control deben enmarcarse en el concepto de regulación de distintos sectores de la actividad económica,

social o de interés público, como se expuso en el acápite correspondiente a la naturaleza de estas funciones.

85. A partir de este entendimiento, resulta claro que la actividad regulatoria del Estado respecto de los particulares –en la cual se enmarcan las facultades de inspección, vigilancia y control– no implica una sustitución de su autonomía ni una intervención desmesurada en sus decisiones, pues ello sería propio de un modelo económico completamente estatizado, lo cual no corresponde a un sistema regulatorio como el colombiano.

En tal sentido, las competencias de inspección, vigilancia y control no pueden generar un grado de intromisión que anule la autonomía de los particulares y las facultades de las entidades vigiladas, en tanto la regulación implica el establecimiento de pautas de acción para los agentes económicos y sociales, así como la posibilidad de intervenir ante posibles riesgos y corregir las eventuales falencias o actuaciones contrarias al interés público en las que incurran las entidades sometidas a las tantas veces referidas potestades, pero en ningún caso genera la sustitución de los particulares en la adopción de decisiones sobre la gestión de sus asuntos.

86. No obstante, el análisis del posible desbordamiento de las facultades de inspección, vigilancia y control debe necesariamente atender a las circunstancias específicas de cada sector económico concreto, dado que la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que no hay lugar a la comparación entre las facultades de las distintas superintendencias, en razón a las características propias de cada uno de los tipos de entidades vigiladas.

En consecuencia, no resulta admisible extrapolar las conclusiones respecto de los excesos en las competencias de inspeccionar, vigilar y controlar, por cuanto el juez constitucional debe determinar, en cada caso concreto y a partir de los parámetros normativos que definen cada actividad económica, si se presenta una situación de extralimitación en el contenido de las atribuciones que, de conformidad con el diseño constitucional vigente, tienen un carácter regulatorio y no de estatización plena de la economía.

87. Pese a lo anterior, es ilustrativo que, en el caso de otros particulares que administran recursos parafiscales de la seguridad social como sucede con las EPS[298] o de entidades financieras que captan y manejan recursos del público (vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia), no se ha establecido una exigencia de aprobación previa de esta

naturaleza.

88. De conformidad con lo anterior, la exigencia de autorizaciones previas para “toda clase de negociaciones de bienes inmuebles” de propiedad de las cajas de compensación, prevista en el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, implica un desbordamiento de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al Presidente de la República y delegadas en la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En efecto, aunque para la aprobación o improbación de los negocios con bienes raíces de las cajas de compensación se requiere la verificación de documentos o información (lo cual, a primera vista, corresponde a la definición de la función de inspección), es claro que la facultad de la Superintendencia del Subsidio Familiar prevista por las normas demandadas va mucho más allá, pues además de revisar el avalúo comercial corporativo del respectivo inmueble y la autorización otorgada por el consejo directivo, esa entidad tiene la potestad de valorar si la transacción está justificada y si la destinación de los recursos es adecuada, conforme a su propio criterio.

De este modo, la propia superintendencia se convierte en un agente que toma decisiones sobre las transacciones de las cajas de compensación familiar e, incluso, puede decidir sobre su conveniencia. Esta última competencia no forma parte de la función de inspección pues desborda la verificación de información e implica una intervención sustancial en la conducción de los negocios de la caja de compensación, pues de la administración depende que el acto jurídico futuro tenga validez y eficacia.

Por consiguiente, como se desprende de los razonamientos expuestos, la función otorgada a la Superintendencia del Subsidio Familiar para aprobar o improbar toda clase de negociaciones con bienes inmuebles va más allá de las facultades para verificar información y documentos relevantes —inspección— o para el seguimiento y evaluación de las actividades de entidad —vigilancia—, en la práctica la posibilidad de realizar un negocio jurídico se sujeta a la existencia de una aprobación otorgada por la autoridad administrativa, en ausencia de la cual no podría realizarse o carecería de validez.

89. En esta medida, la decisión definitiva respecto de la actuación no es tomada por los órganos directivos de la caja de compensación familiar respectiva sino por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la cual cuenta con un amplio margen de

discrecionalidad para aprobar o improbar la operación comercial. En efecto, el grado de amplitud del ámbito de decisión con el que cuenta la superintendencia se evidencia en la reglamentación actual de esta prerrogativa, de conformidad con la cual: (i) no solo abarca la venta sino también la adquisición de bienes inmuebles de la caja de compensación, aun cuando ellos no son “de su propiedad” en estricto sentido; (ii) se extiende incluso al arrendamiento de bienes raíces, pese a que no se trata de una transferencia del dominio de dichos inmuebles; y (iii) la superintendencia evalúa la “justificación de la transacción”, de conformidad con el Decreto 827 de 2003 y con la Circular Externa 008 de 2018, sin que se introduzcan otros aspectos de carácter reglado que permitan determinar cuándo una negociación carece de justificación “suficiente” o no está debidamente cumplido este requisito.

Como se evidencia, esta valoración mantiene un margen amplio de discrecionalidad asociado a la apreciación de la conveniencia de un negocio o una operación económica. Así, una transacción podría ser rechazada o no autorizada porque no se justifica en términos generales de conveniencia, con lo cual se revoca la decisión tomada por la corporación, mediante los órganos legítimamente constituidos y con las formalidades previstas por la ley.

90. En razón de lo anterior, la amplitud del ámbito de decisión de la Superintendencia del Subsidio Familiar deja sin margen de acción a los órganos directivos de la caja de compensación familiar. De manera que la competencia analizada implica efectivamente la cogestión con las entidades vigiladas y, en tal sentido, desnaturaliza el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control en tanto competencias regulatorias, que son una expresión de la intervención del Estado en la economía y que no pueden implicar la sustitución de los particulares al momento de decidir acerca de las cuestiones propias del giro ordinario de sus negocios.

91. Aunado a lo anterior, es pertinente recordar que la norma demandada se refiere a “toda” transacción de bienes inmuebles, motivo por el cual no podría excluirse ninguna operación comercial que realice la caja de compensación familiar, aun cuando se realice exclusivamente con recursos provenientes de fuentes distintas de la administración del subsidio familiar. Además, la disposición objeto de estudio anula la posibilidad de exceptuar negociaciones de bienes inmuebles, aunque comprometan un capital que no resulte

significativo para el patrimonio de la caja de compensación.

En este sentido, aun cuando podría alegarse que la reglamentación de esta facultad matizaría el margen de arbitrariedad que se confiere a la Superintendencia del Subsidio Familiar, es claro que, de conformidad con el artículo 150 superior, numeral 8°, corresponde al Legislador establecer las pautas básicas para el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control. En tal sentido, como consecuencia del grado de amplitud de la función otorgada a la citada superintendencia, el desbordamiento de las nociones constitucionales de inspección, vigilancia y control se correlaciona con la falta de especificidad en el contenido de esta atribución, motivo por el cual la reglamentación existente no ofrece una solución al exceso en el ejercicio de competencias del Legislador, pues las restricciones a la aplicación de esta medida deben ser también impuestas mediante la ley.

92. Ahora bien, la exigencia de autorizaciones previas para los planes, programas o proyectos de inversión en obras o servicios sociales de las cajas de compensación, contenida en los artículos 54 (numeral 2°) y 63 de la Ley 21 de 1982, así como en el artículo 7° (numeral 10) del Decreto 2150 de 1992, también excede las facultades de inspección, vigilancia y control asignadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En efecto, esta función implica un desbordamiento de las facultades antes mencionadas por cuanto, de conformidad con la regulación vigente, la caja de compensación familiar debe indicar la justificación y los objetivos del proyecto, además de contar con una evaluación social y una financiera, sin que la regulación establezca con claridad cuáles son los parámetros objetivos para aprobar o improbar esta clase de negociaciones.

93. Sobre este particular, son igualmente aplicables varias de las consideraciones formuladas en relación con la competencia de la superintendencia para aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles, previamente analizadas. De este modo, la imposición de una aprobación previa respecto de planes, programas o proyectos de inversión no se enmarca en la noción de inspección, pues no se refiere únicamente a la verificación de información ni se ubica en el marco de la vigilancia, dado que no solo involucra el seguimiento o la evaluación de las actividades de las cajas de compensación, sino que implica una intervención directa en la toma de la decisión correspondiente, de modo que va más allá del ámbito de las funciones de inspección, vigilancia y control.

Más bien, la autorización previa para los planes, programas y proyectos de inversión en obras sociales constituye una injerencia de la superintendencia, que le permite incidir en la orientación empresarial de las cajas de compensación familiar, dado que, en ausencia de su aprobación previa, los planes, programas y proyectos de inversión no podrán emprenderse.

94. En conclusión, las atribuciones de inspección, vigilancia y control están sometidas a los límites que impone la Constitución al Legislador para su definición, deben enmarcarse en el concepto de regulación económica y no pueden generar un grado de intromisión que anule la autonomía de los particulares y las facultades de las entidades vigiladas. Para la Corte, las medidas objeto de análisis implican un desbordamiento de las competencias previamente enunciadas, por cuanto: (i) exceden el ámbito propio de la inspección y vigilancia en la medida en que van más allá de la naturaleza constitucional prevista para aquellas; (ii) la propia superintendencia se convierte en un agente que toma decisiones sobre las transacciones de las cajas de compensación familiar e, incluso, puede decidir sobre su conveniencia; (iii) la superintendencia desplaza a los órganos directivos de las cajas de compensación, en virtud del alto grado de discrecionalidad que permiten las normas acusadas; y (iv) generan efectivamente la cogestión con las entidades vigiladas.

Para la Corte, se trata de medidas paternalistas de carácter económico, en tanto suponen que las cajas de compensación familiar carecen de la capacidad de gestionar sus propios intereses de manera adecuada y que, de no existir estos controles previos, incurrirán en uso indebido de los recursos parafiscales, pese a la existencia de múltiples competencias de la Superintendencia del Subsidio Familiar que, como se verá, tienen un poder disuasorio respecto de esta eventualidad.

Evaluación de las normas demandadas a partir de criterios de razonabilidad. Existen otras medidas para proteger los recursos parafiscales de la seguridad social que no implican un grado de restricción tan elevado sobre los particulares que administran estos recursos

95. Conviene anotar que la exigencia de contar con autorizaciones previas de la Superintendencia del Subsidio Familiar constituye una restricción para los derechos y prerrogativas de las cajas de compensación familiar, en su condición de entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control, por cuanto limita: (i) su autonomía privada,

pues implica un recorte de las facultades para tomar decisiones sobre la gestión de sus asuntos; (ii) el ejercicio del derecho de propiedad de estas entidades que tienen la naturaleza de particulares y administran también recursos de su patrimonio propio, que no tienen la naturaleza de parafiscales; (iii) su libertad de empresa, en tanto se trata de corporaciones que ejercen distintas actividades económicas y mercantiles; y (iv) la libre competencia económica, en cuanto se imponen cargas adicionales a las cajas de compensación familiar en comparación con otros agentes del mercado que desempeñan las actividades para las cuales se encuentran facultadas estas entidades.

96. En este escenario, es indispensable destacar que la exigencia impuesta a las cajas de compensación familiar, que implica contar con autorización previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para (i) toda negociación de bienes inmuebles de su propiedad; y (ii) los planes, programas o proyectos de inversión en obras o servicios sociales que decidan realizar en beneficio de los afiliados tiene como propósito garantizar que las cajas de compensación administren adecuadamente los recursos parafiscales derivados del subsidio familiar. En otras palabras, al someter a autorizaciones previas de la Superintendencia del Subsidio Familiar ciertas actuaciones y operaciones de las cajas de compensación, el Legislador pretende que esta entidad evite un uso de estas rentas con propósitos ajenos a su destinación específica o que las ponga en riesgo, cuando su utilización tiene una afectación a la seguridad social.

Como es evidente, la Constitución Política, lejos de prohibir la implementación de controles para el buen manejo de los recursos parafiscales de la seguridad social, promueve tales propósitos. Al respecto, es pertinente recordar que el artículo 48 superior dispone que “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”. Además, tales rentas deben administrarse de conformidad con el principio de eficiencia y bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

97. No obstante, es claro que el mecanismo de las autorizaciones previas para ciertos negocios y operaciones de las cajas de compensación familiar no es adecuado para dicha finalidad, toda vez que no se enmarca en las competencias de inspección, vigilancia y control establecidas por la Constitución y existen otras medidas para garantizar la destinación específica de estos recursos.

98. Sobre este particular, es indispensable analizar si la protección de los recursos parafiscales implica, necesariamente, desplazar la voluntad de los particulares y sustituirla por la decisión estatal.

Al respecto, conviene precisar que la administración de contribuciones parafiscales en cabeza de particulares es una expresión de la participación de todos en las decisiones que los afectan, pues la ley confía dicha gestión en personas o entidades privadas, por razones de eficiencia administrativa, tales como el traslado de las competencias y funciones estatales hacia los beneficiarios del servicio o la garantía de su prestación por personas que posean medios técnicos o especiales conocimientos en la gestión empresarial[299].

Así, cuando los particulares[300] administran recursos parafiscales se encuentran sujetos al régimen legal correspondiente. No obstante, la Corte ha considerado que, en el proceso de toma de decisiones de las entidades que ejercen la gestión de tales rentas, no puede excluirse a los particulares encargados de la administración de tales recursos, en favor de los organismos estatales. Al respecto, ha sostenido la Corte:

“la representación del sector público, del Estado, no puede llegar a eliminar, en la práctica, la de quienes aportan los recursos y tienen el derecho a disfrutar exclusivamente de los beneficios generados por los mismos. Privarlos de representación, o darles una tan exigua que no les permita intervenir en las decisiones sobre la administración y la inversión de los recursos que tributan, contradice la propia esencia del sistema de parafiscalidad basado en el beneficio exclusivo de los aportantes”[301].

99. Resulta especialmente pertinente para el presente caso señalar, a modo de ejemplo, que no se han previsto controles previos de tal intensidad en el caso de las empresas promotoras de salud (EPS), las cuales también administran recursos parafiscales destinados a la seguridad social.

En este sentido, la Sentencia C-349 de 2004[302] estableció que el patrimonio propio de la EPS no tiene el carácter de recurso parafiscal. En esa oportunidad, el demandante consideraba que la escisión del antiguo ISS en distintas empresas sociales del estado vulneraba los principios constitucionales en materia tributaria. No obstante, la Corte Consideró que la transferencia total o parcial de bienes pertenecientes a las EPS a otras entidades del mismo sector no desconoce la destinación específica de los recursos

parafiscales, en la medida en que se distingue el patrimonio de la entidad de las rentas que se encuentran bajo su administración.

100. Con todo, es indispensable recordar que los organismos de control son competentes para ejercer vigilancia administrativa respecto de los recursos parafiscales y sus administradores. En efecto, como lo aclararon varios de los intervinientes y lo ha previsto la jurisprudencia constitucional de modo reiterado, la gestión de los recursos parafiscales es objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República[303]. Dicha entidad tiene amplias facultades para garantizar el manejo adecuado de estas rentas.

Aunado a ello, la Procuraduría General de la Nación también ejerce control disciplinario respecto de quienes administran los recursos parafiscales, en la medida en que se trata de una función pública encomendada por la ley a determinados particulares[304].

101. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el cambio de contexto normativo originado en la expansión de las facultades de las cajas de compensación familiar, el cual no ha desencadenado una modificación en ciertos mecanismos de intervención sobre ellas que todavía se encuentran diseñados para controlar entidades con funciones altamente restringidas.

En este sentido, la medida objeto de análisis, que disponía la autorización previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para ciertas operaciones, tuvo su origen en un contexto en el cual las cajas de compensación familiar desempeñaban pocas actividades y su financiamiento se ligaba estrechamente al pago del subsidio familiar por parte de los empleadores. No obstante, al permitirse la participación de estas empresas en un número cada vez más alto de sectores y actividades, la posibilidad de obtener recursos por fuera del recaudo de las rentas parafiscales atípicas derivadas del subsidio familiar se incrementó significativamente.

Así las cosas, la modificación del marco normativo que regula las cajas de compensación familiar y su tránsito de agentes económicos muy limitados a empresas con participación en varios sectores contrastan con el rezago de una medida económica de carácter paternalista, que data de la etapa en la cual el Ministerio del Trabajo ejercía la inspección y vigilancia sobre las cajas de compensación familiar y no contaba con las herramientas legales que, como se verá, han sido otorgadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

102. Por otra parte, la Sala advierte que la Superintendencia del Subsidio Familiar cuenta con múltiples funciones de intervención para evitar que se presente una destinación indebida de los recursos parafiscales administrados por las entidades sometidas a su vigilancia. De este modo, las normas legales[305] le atribuyen facultades adicionales a las cuales se estudian en esta providencia, entre las cuales se enlistan:

- (i) Instruir a las entidades vigiladas sobre la forma como deben cumplir las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación;
- (ii) Ejecutar el control administrativo financiero y contable sobre las entidades sometidas a su inspección y vigilancia;
- (iii) Solicitar a las entidades vigiladas los estados financieros, para que el Superintendente formule sus observaciones, las cuales son obligatorias la entidad vigilada;
- (iv) Definir para cada entidad vigilada planes de desarrollo, necesidades básicas insatisfechas, límite máximo del monto anual de las inversiones, gastos administrativos y la formación de las reservas
- (v) Reconocer, suspender y cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia;
- (vi) Aprobar o improbar los estatutos internos de cada entidad sometida a su vigilancia así como las modificaciones que se hagan a ellos;
- (vii) Aprobar o improbar los actos de elección y de decisión de sus asambleas de afiliados y organismos directivos;
- (viii) Imponer, por medio de resoluciones motivadas, sanciones pecuniarias a los representantes legales, los miembros de los consejos directivos, los revisores fiscales y los funcionarios de las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia;
- (ix) Intervenir administrativamente, en forma total o parcial, las entidades sometidas a

su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia;

(x) Adoptar medidas cautelares como: a. Intervención administrativa total de la entidad vigilada; b. Intervención administrativa parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación; c. Imposición de multas sucesivas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales hasta que cese la actuación ilegal o no autorizada; d. Vigilancia especial con el fin de superar, en el menor tiempo posible, con la situación que ha dado origen a la medida.

(xi) Emitir las ordenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales o no autorizadas y se adopten las medidas correspondientes correctivas y de saneamiento; y

(xii) Ordenar la práctica de visitas especiales u ordinarias a las entidades vigiladas, así como la práctica de investigaciones administrativas.

103. Finalmente, la Corte observa que el régimen de autorizaciones previas sobre ciertos negocios y operaciones implica una externalidad negativa para las actuaciones de las cajas de compensación familiar, que concurren en varios sectores económicos con otros agentes que no están sometidos a esta misma restricción.

En relación con este aspecto, se debe considerar lo expuesto en esta providencia con respecto al cambio del contexto económico que han experimentado las cajas de compensación familiar, en la medida en que actualmente intervienen en varios sectores de la economía que están regidos por reglas de mercado. No obstante, estas corporaciones quedan en desventaja respecto de los demás actores económicos que concurren con ellas en las distintas actividades económicas que están facultadas para desempeñar. En este sentido, las medidas analizadas implican una desigualdad para las cajas de compensación para reaccionar a la dinámica del mercado, lo cual puede incidir en la libre competencia.

104. En consecuencia, las normas demandadas no se ajustan a criterios de razonabilidad por cuanto: (i) existen otras medidas para garantizar la destinación específica de estos recursos; (ii) se ha distinguido entre el patrimonio de la entidad que administra los recursos parafiscales y dichas rentas; (iii) los órganos de control son competentes para ejercer

vigilancia administrativa (en materia fiscal y disciplinaria) respecto de los recursos parafiscales y sus administradores; (iv) existe un cambio de contexto normativo y económico para las cajas de compensación, el cual deriva en que la restricción sobre sus operaciones económicas se torne irrazonable; (v) la Superintendencia del Subsidio Familiar cuenta con múltiples funciones de intervención para evitar que se presente una destinación indebida de los recursos parafiscales; y (vi) estas medidas implican una externalidad negativa para las actuaciones de las cajas de compensación familiar, lo cual puede afectar la libre competencia.

Desconocimiento del deber de imparcialidad en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control. Las normas demandadas permiten que la Superintendencia del Subsidio Familiar participe en la producción de actos que, posteriormente, serán objeto de su vigilancia y control

105. De conformidad con la Constitución Política[306] y la jurisprudencia de esta Corporación[307], el ejercicio de la función administrativa se encuentra sujeto al principio de imparcialidad. En este sentido, la inspección, vigilancia y control que desempeñan las superintendencias sobre los distintos sectores sometidos a su vigilancia deben ejecutarse con arreglo a este mandato. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“[E]n desarrollo de la atribución referente al control, vigilancia y supervisión por parte de la superintendencia bancaria, esta instruye a las instituciones sujetas a control, sobre la manera como se debe asegurar el cumplimiento de la actividad, fija criterios técnicos y jurídicos, practica inspecciones, establece los parámetros para asegurar el cumplimiento de las normas, todo lo cual, sin lugar a dudas, la obliga a tomar una posición frente a las entidades, que a la postre condiciona el ejercicio imparcial de sus atribuciones jurisdiccionales en estos puntos (...) Considera la Corte que la función de inspección, control y vigilancia permite a las superintendencias dar instrucciones que comprometen un criterio de imparcialidad”[308].

Particularmente, en relación con el deber de imparcialidad de las superintendencias, la jurisprudencia constitucional[309] ha sostenido que resulta contrario a este postulado que las entidades controlen actos administrativos en cuya producción participaron. Sobre este punto, la Corte ha indicado que, “si el funcionario que debe decidir judicialmente un

asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional”[310].

106. Tales criterios resultan aplicables para la presente decisión pese a que no se trata de un grado de imparcialidad tan elevado como el que requiere la función judicial. En efecto, aunque las funciones administrativas exigen un nivel menor de garantía de este principio, ello no quiere decir que se le faculte a los funcionarios llevar a cabo el seguimiento de actos en los cuales ellos mismos tuvieron una participación decisiva y que, eventualmente, pueden comprometer sus responsabilidades en materia penal, disciplinaria, patrimonial, fiscal, etc.

107. De este modo, es claro que las normas demandadas afectan el ejercicio imparcial de estas funciones, en la medida en que, al otorgar las autorizaciones previas para la negociación de toda clase de bienes inmuebles y para la realización de planes y proyectos, la Superintendencia del Subsidio Familiar interviene en la etapa de preparación de actos normativos que, posteriormente, tendrá el deber de inspeccionar, vigilar y controlar en razón de las demás funciones que la ley le asigna.

En tal sentido, al haber otorgado su aprobación previa a un acto jurídico, es posible que la superintendencia o sus funcionarios vean comprometidos sus intereses si, a partir de dicha actuación, se genera un resultado adverso a la protección de los principios y bienes que su intervención pretende garantizar, por cuanto estaría comprometida su propia responsabilidad patrimonial e incluso la penal y disciplinaria de sus servidores al establecer que el acto que aquella aprobó pone en riesgo los recursos públicos de los trabajadores.

En otras palabras, al haber aprobado o improbadado la negociación sobre un inmueble de propiedad de la caja de negociación familiar o al haberse autorizado previamente un programa, proyecto o plan de inversión sobre obras y negocios, la Superintendencia ha dado ya un concepto respecto de su viabilidad y, en algunos casos, de su conveniencia. Por lo anterior, las intervenciones que en el futuro realice, relacionadas con tales operaciones estarán influenciadas por esta situación, pues no podría valorar las mismas acciones de manera diferente sin transgredir la prohibición de desconocer sus propios actos.

En consecuencia, para la Sala las atribuciones de inspección, vigilancia y control entrañan un deber de imparcialidad en el ejercicio de la función administrativa, el cual, si bien no tiene el mismo carácter que aquel que se exige cuando se realiza una actuación judicial, sí implica necesariamente que la Superintendencia no participe en la producción de actos que, posteriormente, serán objeto de seguimiento y verificación por la entidad.

Conclusiones

Establecido lo anterior, la Corte examinó como único cargo de inconstitucionalidad la aparente violación de los artículos 115 y 189 de la Constitución Política. Para la actora, las normas demandadas desconocían la naturaleza constitucional de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas las superintendencias, así como su deber de imparcialidad, en tanto imponían a las cajas de compensación familiar la obligación de contar con aprobación previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para ciertas actuaciones como (i) la negociación de toda clase de bienes inmuebles de su propiedad y (ii) la adopción de los planes, programas y proyectos de inversión para obras sociales de dichas instituciones.

Para resolver esta cuestión, la Sala Plena estudió (i) los límites al margen de configuración del Legislador en la determinación de la estructura y funciones de las entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; (ii) la naturaleza de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas al Presidente de la República y delegadas en las superintendencias; (iii) la naturaleza de las cajas de compensación familiar, su objeto, los principios que rigen sus actuaciones y el carácter de los recursos que administran; y (iv) el marco normativo de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar para autorizar las operaciones, negocios y actuaciones de las cajas de compensación familiar.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional concluyó que el Legislador debe respetar los límites que imponen los mandatos constitucionales para la definición de las funciones de inspección, vigilancia y control. En desarrollo de ellos, no puede generar un grado de intromisión tal, que anule la autonomía de los particulares y las facultades de las entidades vigiladas, pues estas atribuciones se enmarcan en el concepto de regulación económica, que implica el establecimiento de pautas de acción para los

agentes económicos y sociales.

Así, al analizar las atribuciones previstas por las normas demandadas, la Sala consideró que ellas desbordaban las funciones de inspección, vigilancia y control, asignadas al Presidente de la República y delegadas en la Superintendencia del Subsidio Familiar, en la medida en que implicaban la cogestión con las entidades vigiladas. Para la Corte, las disposiciones señaladas permitían que la Superintendencia se convirtiera en una especie de agente que tomaba decisiones sobre la conveniencia de las actuaciones de las cajas de compensación familiar; circunstancia que desplazaba a los órganos directivos de estas instituciones.

Aunado a lo anterior, la Corte estimó que las normas demandadas no se ajustaban a criterios de razonabilidad respecto del control y vigilancia por cuanto: (i) existen otras medidas para garantizar la destinación específica de los recursos parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar; (ii) los órganos de control son competentes para ejercer vigilancia administrativa (en materia fiscal y disciplinaria) respecto de tales recursos y sus administradores; (iii) existe un cambio de contexto normativo y económico para las cajas de compensación, que hace que la restricción en sus operaciones económicas se torne irrazonable; y (iv) la Superintendencia del Subsidio Familiar cuenta con múltiples funciones de intervención para evitar que se presente una destinación indebida de los recursos parafiscales.

Finalmente, la Sala concluyó que se desconocía el deber de imparcialidad en el ejercicio de la función administrativa, por cuanto las normas demandadas permitían que la Superintendencia del Subsidio Familiar participara en la producción de actos que, posteriormente, serían objeto de su vigilancia y control.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “y aprobar o improbar toda clase de

negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad”, contenida en el literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981, subrogado por el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992.

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar”, contenida en el numeral 2° del artículo 54 de la Ley 21 de 1982.

TERCERO. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 63 de la Ley 21 de 1982 y el numeral 10° del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente en comisión

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folios 51 a 56, Cuaderno No. 1.

[2] Folio 58, Cuaderno No. 1. En su escrito, la actora solicitó a la Magistrada Sustanciadora: “1. Que aclare los numerales tercero y cuarto de la parte resolutive del Auto del 19 de septiembre de 2018, en el sentido de explicar si el término de tres (3) días para corregir corre para todo el escrito de demanda o solo para el segundo cargo inadmitido. Y si la consecuencia por no corregir deriva en el rechazo del cargo inadmitido o de toda la demanda.

2. Que, si luego de estudiada la solicitud de aclaración concluye que la consecuencia por no corregir deriva solamente en el rechazo del cargo inadmitido, comprenda este escrito como un desistimiento del cargo segundo de la demanda por ‘afectación del principio de buena fe e intervención injustificada a la libre iniciativa privada (artículos 83, 333, 334 de la C.P.)’.

3. Que, si luego de estudiada la solicitud de aclaración concluye que la consecuencia por no corregir deriva en el rechazo de toda la demanda, comprenda este escrito como una

corrección del cargo inadmitido en los términos del Auto de 19 de septiembre de 2018”.

[3] Folios 66 a 69, Cuaderno No. 1.

[4] En la providencia, se explicó que en el caso de los autos que se profieren en el curso del proceso de control abstracto de constitucionalidad, no procede la aclaración consagrada en el artículo 285 del Código General del Proceso, con fundamento en las siguientes razones: (i) El procedimiento para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional se rige por lo previsto en el Decreto 2067 de 1991, normativa que, por su carácter especial, excluye la aplicación de estatutos generales como el Código General del Proceso; (ii) el único recurso que fue previsto por el Decreto 2067 de 1991 fue el de súplica, en los términos señalados en el artículo 6° del aludido Decreto; (iii) no es posible extender a los autos dictados en el trámite de constitucionalidad la interpretación que ha realizado la Sala Plena de la Corte respecto de las sentencias de control abstracto, las cuales tienen efectos erga omnes y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, a diferencia de los autos proferidos en el marco de dicho trámite.

[5] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Mediante Auto 305 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional decretó la suspensión de términos para los procesos de constitucionalidad que se encontraban admitidos hasta ese momento y dispuso que dicha medida también aplicaría para aquellos trámites que fueran admitidos o asumidos por la Corte posteriormente.

[6] Folios 24 y 25, Cuaderno No. 2. Auto 020 del 30 de enero de 2019.

[7] El párrafo 1 del artículo 20 de la Ley 789 de 2002 señala, en lo pertinente, que “[e]l Control se ejercerá por regla general de manera posterior, salvo en aquellas Cajas en que la Superintendencia de Subsidio Familiar mediante resolución motivada que así lo disponga”.

[8] Folio 9, Cuaderno No. 1.

[9] Folio 39, Cuaderno No. 1.

[10] La actora refiere, entre otras, las Sentencias C-575 de 1992, C-508 de 1997, C-1173 de 2000, C-711 de 2001, C-655 de 2003, C-041 de 2006, C-341 de 2007, C-337 de 2011, T-942

de 2014 y T-623 de 2016.

[11] Folios 11 a 15, Cuaderno No. 1.

[13] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[14] Folio 20, Cuaderno No. 1.

[15] Folio 3, Cuaderno No. 1.

[16] Folio 24, Cuaderno No. 1.

[17] Folios 24 y 25, Cuaderno No. 1.

[18] Folio 23, Cuaderno No. 1.

[19] Folio 4, Cuaderno No. 1.

[20] Folio 49, Cuaderno No. 1.

[21] “ARTÍCULO 20. RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva Caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley. Las autorizaciones a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto. El Control, se ejercerá de manera posterior sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia.

Corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar, frente a los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar y a la Superintendencia Nacional de Salud frente a los recursos que administran las entidades promotoras de salud la inspección, vigilancia y control. Las entidades mencionadas, con el objeto de respetar la correcta destinación de los recursos de la seguridad social, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional no estarán obligadas a cancelar contribuciones a las Contralorías”.

[22] Folio 43, Cuaderno No. 1.

[23] Folios 112 a 121, Cuaderno No. 1. Escrito presentado por Inés Adriana Valencia Galeano.

[24] Folio 121, Cuaderno No. 1.

[25] Folio 116, Cuaderno No. 1.

[26] Folio 115, Cuaderno No. 1.

[27] En particular, se refirió a (i) la habilitación prevista para la Superintendencia de Economía Solidaria, en relación con la autorización previa para la aprobación de los estados financieros en algunos casos (Decreto 590 de 2016), (ii) la Superintendencia de Sociedades debe autorizar previamente las reformas estatutarias de fusión y escisión entre las sociedades comerciales vigiladas (Ley 222 de 1995); (iii) la potestad prevista en relación con ciertas operaciones de las empresas de vigilancia y seguridad privada (Decreto 2453 de 1993); (iv) la competencia de la Superintendencia Financiera de autorizar los programas publicitarios para promover valores que se ofrezcan al público, así como la apertura, traslado y cierre de sucursales y oficinas de las entidades vigiladas. En ambos casos, se permite otorgar autorizaciones generales (Decreto 2793 de 1991); y (v) las autorizaciones que debe otorgar la Superintendencia Nacional de Salud a las EPS y a las IPS, reguladas por las circulares externas de dicha entidad.

[28] Folio 120, Cuaderno No. 1.

[29] Folios 131 y 132, Cuaderno No. 1. Escrito presentado por Jorge Alejandro Gómez Bedoya.

[30] Folio 131, Cuaderno No. 1.

[31] Ibídem.

[32] Folio 132, Cuaderno No. 1.

[33] Folios 137 a 140, Cuaderno No. 1. Escrito presentado por Luis Carlos Coral Rosero.

[34] Ibídem.

[35] Folio 138, Cuaderno No. 1.

[36] Sentencia C-595 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[37] Folio 139, Cuaderno No. 1.

[38] Folios 152 a 163, Cuaderno No. 1. Escrito presentado por el Director del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Alberto Montaña Plata.

[39] Folio 155, Cuaderno No. 1.

[40] Folio 156, Cuaderno No. 1.

[41] Folio 157, Cuaderno No. 1.

[42] Ibídem.

[43] Folio 158, Cuaderno No. 1.

[44] Ibídem.

[45] Folio 155, Cuaderno No. 1. Así mismo, manifiesta que no es admisible sustentar la inconstitucionalidad de la norma por la presunta demora para que la Superintendencia de Subsidio Familiar adopte una decisión sobre la aprobación de los negocios que la requieren, pues ello desconoce que todos los procesos administrativos conllevan inversión del tiempo del particular involucrado, por lo que éste tiene la obligación de planear adecuadamente su gestión y sus procesos de planificación.

[46] Folios 168 a 173, Cuaderno No. 1. Escrito presentado por el señor Néstor Iván Arias Afanador, en calidad de apoderado de la entidad.

[47] Folio 173, Cuaderno No. 1.

[48] Ibídem.

[49] Folio 168, Cuaderno No. 1.

[50] Folio 173, Cuaderno No. 1.

[51] Folios 177 a 184, Cuaderno No. 1. Escrito presentado por el señor Luis Fernando Sánchez Huertas, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué.

[52] Folio 181, Cuaderno No. 1.

[53] Ibídem. Sobre el particular, el interviniente manifiesta que: “negociar bienes inmuebles de su propiedad no son del giro ordinario de los negocios de las Cajas de compensación (sic), puede ser una situación administrativa con su sede, que se va a vender y no es una actividad diaria, es más consideramos que es una actividad excepcional, y la aprobación o no por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar es cumplir con una función legal de vigilancia y control”.

[54] Folios 216 a 223, Cuaderno No. 2. Escrito presentado por la señora Patricia Elena Mira Avendaño.

[56] Folio 218. Cuaderno No. 2.

[57] Folio 223. Cuaderno No. 2.

[58] Folios 288 a 306. Cuaderno No. 2. Escrito presentado por el señor Christian Edwer Castellanos Espitia.

[59] Folio 305. Cuaderno No. 2.

[60] Folio 304. Cuaderno No. 2.

[61] Sentencia C-1005 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[62] Auto 049 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[63] Folio 305. Cuaderno No. 2.

[64] Folios 314 a 320. Cuaderno No. 2. Escrito presentado el 4 de marzo de 2019 por Álvaro Salcedo Saavedra.

[65] Folio 319. Cuaderno No. 2.

[66] Folios 322 a 331. Cuaderno No. 2. Escrito presentado por Camila Zuluaga Hoyos, Esteban Guerrero Álvarez, Mónica Alejandra Roa Hastamory y Natalia Rodríguez Álvarez.

[67] Folio 324. Cuaderno No. 2.

[68] Folio 330. Cuaderno No. 2.

[69] Ibídem.

[70] Folios 333 a 363. Cuaderno No. 2. Escrito presentado por Adriana María Guillén Arango, representante legal de ASOCAJAS.

[71] Folio 336. Cuaderno No. 2.

[72] Folio 337. Cuaderno No. 2.

[73] Folio 338. Cuaderno No. 2.

[74] Folio 339. Cuaderno No. 2.

[75] Folio 334. Cuaderno No. 2. Para la interviniente, en dicha norma legal:“(i) se reguló a través de principios la forma como deben expedirse las autorizaciones (principios de celeridad, transparencia y oportunidad); (ii) señaló que la autoridad de inspección vigilancia y control (sic) no puede solicitar más documentación que la estrictamente necesaria para desempeñar su labor, en especial, no debía pedir documentos cuya expedición correspondiera a otra autoridad pública; (iii) se modificó la denominada autorización previa a la que debían someterse TODAS las CCF, para pasar al régimen que por esencia se enmarca dentro de las funciones de inspección vigilancia y control, esto es un sistema de autorizaciones generales y particulares que se determina en función de la situación especial y subjetiva del ente vigilado -no del tipo de actividad- y (iv) en concordancia con el anterior punto, se pasó de una regla general de autorización previa o una de autorización posterior, salvo que, en atención de las particularidades de determinada Caja, la Superintendencia,

mediante acto motivado, decidiera lo contrario”.

[76] Folio 347. Cuaderno No. 2.

[77] Folio 347. Cuaderno No. 2.

[78] Folio 355. Cuaderno No. 2.

[79] Sentencia C-228 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[80] Folio 355. Cuaderno No. 2.

[81] A modo de ejemplo, cita, entre otras, la existencia de un Comité de Auditoria o de un revisor fiscal, la implementación de funciones preventivas y la facultad de instrucción de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

[82] Folios 404 a 406. Cuaderno No. 3. Escrito presentado por Alfredo José Delgado Ávila en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo.

[83] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad.: 11001-03-26-000-1998-00017.

[84] Folio 406. Cuaderno No. 3.

[85] Folio 406. Cuaderno No. 3.

[86] Folio 406. Cuaderno No. 3.

[87] Folio 406. Cuaderno No. 3.

[88] Escrito presentado por Ricardo Andrés Urrutia García. Folios 408 a 420. Cuaderno No. 3.

[89] Folio 412. Cuaderno No. 3.

[90] Folios 414 y 415. Cuaderno No. 3.

[91] Folio 418. Cuaderno No. 3.

[92] Folio 418. Cuaderno No. 3.

[93] Escrito presentado el 8 de marzo de 2019 por Aura Elvira Gómez Martínez. Folios 424 a 433. Cuaderno No. 3.

[94] Folio 425. Cuaderno No. 3.

[95] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia 32 del 19 de marzo de 1987.

[96] Compilado en el artículo 2.2.7.5.3.1 y siguientes de la Sección 3, Capítulo 5, Título 7, Libro II del Decreto único Reglamentario del Sector Trabajo¹⁰⁷² de 2015, y cita los artículos 2.2.7.5.3.3 y 2.2.7.5.3.4.

[97] Folio 428. Cuaderno No. 3.

[98] Sentencia C-629 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto-

[99] Folio 428. Cuaderno No. 3.

[100] “ARTICULO 43. Los aportes recaudados por las cajas por concepto del subsidio familiar se distribuirán en la siguiente forma:

1. Un cincuenta y cinco por ciento (55%) para el pago del subsidio familiar en dinero.
2. Hasta un diez por ciento (10%) para gastos de instalación, administración y funcionamiento.
3. Hasta un tres por ciento (3%) para la construcción de la reserva legal de fácil liquidez dentro de los límites de que trata la presente Ley.
4. El saldo se apropiará para las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, descontados los aportes que señale la Ley para el sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

PARAGRAFO 1o. Los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las Cajas de Compensación Familiar, así como los remanentes presupuestales de cada en

ejercicio, serán aprobados por el Consejo Directivo el cual deberá destinarlos bien al pago del subsidio en dinero, bien a la realización de obras y programas sociales con estricta sujeción a lo establecido en el artículo 62”.

[101] Folio 430. Cuaderno No. 3.

[102] Sentencia C-095 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil

[103] Folio 444. Cuaderno No. 3.

[105] “En los términos del artículo 241 de la Carta, el control de constitucionalidad supone un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la norma superior, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que infrinjan sus mandatos (validez), por lo que es imprescindible que el precepto demandado se encuentre vigente y surtiendo efectos jurídicos. Esto por cuanto la acción de inconstitucionalidad debe dirigirse contra disposiciones que integran el sistema jurídico, lo que conduce, en principio, a la imposibilidad de que este Tribunal se pronuncie sobre disposiciones que han sido objeto de derogación” (Subraya fuera del texto original).

[106] Sentencia C-348 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

[107] Corte Suprema de Justicia. Sentencias del 27 de mayo de 1982 y del 19 de marzo de 1987.

[108] Folio 455. Cuaderno No. 3.

[109] Ibídem.

[110] El presente acápite es retomado a partir de las Sentencias C-200 de 2019 y C-019 de 2015, ambas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

[111] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[112] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[113] Véanse, entre otras, las Sentencias C-032 de 2017, C-516 de 2016 y C-412 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-348 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, entre otras.

[114] Sentencia C-044 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[115] Estos tres tipos de derogatorias han sido retomados por la jurisprudencia constitucional y definidos del siguiente modo: “(i) Expresa, cuando el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento jurídico, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca; (ii) Tácita, obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender la aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia. Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del [L]egislator, sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que la derogación no necesariamente es expresa, sino que debe darse por otra de igual o superior jerarquía y de aquella surge la incompatibilidad con las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad; (iii) Orgánica, refiere a [sic] cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone “que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva” (Sentencia C-044 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

[116] La subrogación, como modalidad de derogación, se explica en la Sentencia C-019 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[117] Sentencia C-502 de 2012 M.P. Adriana María Guillén Arango.

[118] Sentencia C-502 de 2012 M.P. Adriana María Guillén Arango.

[119] M.P. Alexei Julio Estrada.

[120] La Corte constató que, entre la interposición de la demanda y la expedición de la sentencia tuvo lugar la subrogación del artículo 16 del Decreto 4923 de 2011. En efecto, el referido decreto surgió con fundamento en la autorización otorgada por el Acto Legislativo 05 de 2011 y debido a que el Congreso de la República no elaboró una regulación del Sistema General de Regalías con antelación al 31 de diciembre de 2011. Sin embargo, el mismo año el Congreso había iniciado el trámite legislativo de una iniciativa del Gobierno que reprodujo en idénticos términos el aparte acusado.

[121] Véase también: Sentencia C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[122] Esta misma tesis fue adoptada en las Sentencias C-502 de 2012 M.P. Adriana María Guillén Arango y C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En el primero de los fallos citados se sostuvo: “la Corte define una postura con relación a mantener su competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones que, al momento de fallar, se encuentran subrogadas, siempre y cuando el contenido normativo acusado se haya mantenido inalterado en el nuevo precepto y las razones de inconstitucionalidad o constitucionalidad alegadas por el demandante y los intervinientes resulten igualmente pertinentes. Lo anterior, además, en cumplimiento de los principios que rigen el acceso a la justicia en un Estado Social de Derecho y que incluyen la economía procesal, la celeridad, la prevalencia del derecho sustancial y, de manera especial, el carácter público de la acción impetrada (artículos 29, 228, 229, 40 num 6º, 241 num 4º C.P.). De modo que, si tiene sentido que el juez constitucional se pronuncie sobre normas derogadas o sobre normas transitorias de vigencia expirada, con mayor razón debe tenerlo para ejercer su función de guardián de la Carta respecto de normas que subsisten, pero que se ubican en una disposición distinta de la acusada”.

[123] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[124] Sentencia C-724 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[125] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[126] Sentencia C-291 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[127] “Por el cual se reglamenta la Ley 25 de 1981 por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones, y la Ley 21 de 1982 por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”.

[128] “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 21 de 1982, y 71 de 1988”.

[129] “Por el cual se reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar”.

[130] “Artículo Transitorio 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece”.

[131] Sentencias C-032 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz; C-265 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-104 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[133] “Por el cual se reglamentan los artículos 6°, 7°, 10, 11, 16, numerales 8 y 13, 20, 21 numeral 2 y 24 de la Ley 789 de 2002, en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo”.

[134] “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias”.

[135] Es pertinente recordar que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, “los decretos expedidos al amparo de la competencia otorgada al Presidente por el artículo 189.16 de la Constitución (i) tienen naturaleza de disposiciones administrativas, y por ende (contrario a lo señalado por una de las partes) no tienen fuerza de ley” (Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. C.P. Guillermo Vargas

Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2013-00252-00).

[136] “Por el cual se establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”.

[137] “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

[138] El Consejo de Estado se ha pronunciado específicamente en relación con la naturaleza de esta norma y ha concluido que tiene “la misma fuerza o entidad normativa que la ley, por cuanto la materia que regula está atribuida ordinariamente al Congreso, sólo que el gobierno hizo las veces de legislador transitorio ante la revocatoria del mandato de aquél” (Véanse: Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 11 de abril de 2019. C.P.

Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 11001-03-24-000-2009-00571-00; Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 13 de mayo de 1993. C. P. Miguel González Rodríguez. Rad. 2249).

[139] Sentencias C-1126 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-758 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-638 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz; C-447 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-358 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; y C-104 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[140] Sentencias C-032 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz; C-265 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-104 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. En similar sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, al señalar que: “los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la facultad conferida por el art. transitorio 20, tienen la misma fuerza normativa que la ley, por cuanto la materia que regulan está atribuida ordinariamente al Congreso; sólo que el Gobierno Nacional hizo las veces de [L]egislator transitorio ante la revocatoria del mandato de aquél” (Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 13 de mayo de 1993. C. P. Miguel González Rodríguez. Rad. 2249).

[141] M.P. Mauricio González Cuervo.

[142] Ibídem. Esta conclusión ha sido reiterada, a modo de obiter dictum, en las Sentencias C-173 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; C-352 de 2017, M.P. Alejandro Linares

Cantillo; y C-187 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[143] *Ibíd.*

[144] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[145] “Así, en virtud de la potestad legislativa que ejerce el Congreso, corresponderá a esta corporación el estudio de constitucionalidad de los asuntos con contenido material de ley (...) En este ámbito, serán también de su conocimiento los decretos o actos cuya expedición, de ordinario o de manera transitoria, la Constitución le atribuye a otros órganos distintos del Congreso de la República, siempre que regulen asuntos sometidos a reserva ordinaria o especial de ley, así su denominación suponga aparentemente el conocimiento y decisión de otra autoridad constitucional” (Sentencia C-400 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[146] “[E]sta [C]orporación siempre ha afirmado que la Corte Constitucional tiene la más amplia competencia sobre el control abstracto de constitucionalidad y que el Consejo de Estado, por vía residual, conoce de todos aquellos actos que no le hayan sido atribuidos” (Sentencia C-400 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[147] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[148] “Artículo Transitorio 20. El Gobierno Nacional (...) suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece”.

[149] “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales

dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

[150] En esta misma línea, el Consejo de Estado sostuvo: “La interpretación lógica y sistemática de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional por el artículo 20 transitorio, consistentes, en “suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional”, frente a las normas constitucionales permanentes, citadas, han llevado a la Sala a considerar que los decretos expedidos con base en la norma transitoria tienen, en consecuencia, la misma fuerza o entidad normativa de la ley, lo que equivale a decir que desde los puntos de vista material y jerárquico constituyen actos de naturaleza o categoría legislativa. (...) Los decretos del artículo 20 transitorio no obedecen a ningún reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo sino, por el contrario, a una facultad temporal al gobierno para expedir normas en aspectos que son propios del Congreso. La Sala considera que el análisis de los decretos expedidos con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución, debe hacerse bajo la consideración de que se trata de “decretos con fuerza de ley, de naturaleza especial regulados por un régimen propio previsto en la citada norma constitucional”.

[151] Fundamento jurídico No. 7.

[152] Sentencias C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-502 de 2012 M.P. Adriana María Guillén Arango; C-038 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-1046 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[153] Esta norma subrogó el literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981.

[154] “Artículo 24. Funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Son funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar a más de las que se establecen en las disposiciones legales: (...)”

[155] Artículo 24 de la Ley 789 de 2002, numeral 19. Subrayado fuera del texto original.

[156] “Artículo 62. Las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, se

realizarán exclusivamente en los campos y en el orden de prioridades que a continuación se señala:

1º. Salud.

2º. Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

4º. Vivienda.

5º. Crédito de fomento para industrias familiares.

6º. Recreación social.

7º. Mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el ordinal 2º.; el cual se hará de acuerdo con la reglamentación que expida posteriormente el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previo visto bueno del Consejo Superior del Subsidio Familiar, teniendo en cuenta las condiciones de vida familiar de los trabajadores beneficiarios y las circunstancias económicas y sociales que imperen en la respectiva zona territorial podrá modificar el anterior orden de prioridades”.

[157] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[158] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 11 de abril de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 11001-03-24-000-2009-00571-00; Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 13 de diciembre de 2012. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad. 11001-03-24-000-2005-00231-01.

[159] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2013-00252-00.

[160] Consejo de Estado. Sección Quinta-Descongestión. Sentencia de 8 de marzo de 2018. C.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 25000-23-24-000-2005-00312-02.

[161] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 26 de febrero de 2009. C.P. Rafael

Enrique Ostau de Lafont Pianeta. Rad. 11001-03-24-000-2005-00019-01.

[162] Ibídem.

[163] Contemplada en el artículo 24 de la Ley 789 de 2002, numeral 19.

[164] Sentencias C-744 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[165] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[166] Sentencias C-257 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-1489 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[167] Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[168] Sentencias C-720 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino.

[169] Sentencia C-732 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo.

[170] Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 27 de mayo de 1982. M.P. Manuel Gaona Cruz. Exp: 916; Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 19 de marzo de 1987. M.P. Fabio Morón Díaz. Exp.:1530.

[171] El tercer inciso del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 establece, en lo pertinente: “El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales” (negrilla fuera del texto original).

[172] Sentencia C-1017 de 2012 M.P. Luis Guillermo Pérez Guerrero; Sentencia C-500 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; Sentencia C-516 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

[173] Sobre este particular, véase: Sentencia C-410 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos en la cual la Corte decidió integrar la unidad normativa dado que existe otra norma que “posee

el mismo contenido deóntico que las dos disposiciones demandadas”. Igualmente, en la Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio la Corte estableció que no resulta imperiosa la integración de la unidad normativa pese a que algunas de las expresiones normativas demandadas se encuentren reproducidas en otros preceptos, siempre que estas partan de un contenido normativo diferente y se refieran a hipótesis distintas de la norma acusada. Así, la mera similitud no hace imperiosa la integración, dado que la norma cuestionada constituye un enunciado completo e independiente cuyo contenido normativo puede determinarse por sí solo.

[174] Respecto de la existencia de una relación intrínseca, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que esta causal se refiere a casos en los cuales las normas tienen un sentido regulador y autónomo pero resulta imposible, estudiar la constitucionalidad de una norma sin analizar las otras disposiciones, pues de lo contrario se produciría un fallo inocuo. Sentencia C-286 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C-349 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia C-538 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[176] Sentencia C-055 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Esto puede ocurrir siempre que “lo acusado presente un contenido comprensible como regla de derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales” y “que los apartes normativos que... no son objeto de pronunciamiento de la Corte, mantengan la capacidad para producir efectos jurídicos y conserven un sentido útil para la interpretación y aplicación normativa”.

[177] Sentencia C-055 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[178] Sentencia C-055 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Esta Corporación además ha resaltado que existe una relación inescindible de conexidad entre la norma demandada y otros apartes no demandados en aquellos casos en los que, si la Corte decidiera declarar inexecutable los apartes acusados, perdería todo sentido la permanencia en el orden jurídico de las expresiones no demandadas. Véase también: Sentencia C-109 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia C-055 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; En la Sentencia C-547 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra la Corte explica que “las expresiones aisladas carentes de sentido propio que no producen efectos jurídicos solas o

en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales”. Véase también: Sentencia C-233 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-064 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia C-055 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[179] Sentencias C-502 de 2012 M.P. Adriana María Guillén Arango.

[180] En esta categoría se encuentran las cajas de compensación familiar, en tanto personas jurídicas sin ánimo de lucro.

[181] Dichas actuaciones son: (i) las obras y programas sociales adelantados por dichas entidades; (ii) los planes y programas de inversión y la organización de servicios sociales que prestan tales instituciones; y (iii) la negociación de toda clase de bienes inmuebles de propiedad de aquellas.

[182] En el presente acápite, se retoman parcialmente las consideraciones contenidas en las Sentencias C-118 de 2018 y C-306 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[183] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[184] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[185] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[186] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[187] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[188] Sentencias C-118 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-629 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis

[189] Sentencias C-172 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-205 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-561 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[190] Sentencia C-727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[191] Sentencia C-561 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[192] Sentencia C-655 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta decisión, se declaró la inexequibilidad del inciso tercero del artículo 20 de la Ley 789 de 2002 debido a que asignaba funciones propias del control fiscal a las Superintendencias de Subsidio Familiar y de Salud, lo cual vulneraba la autonomía de la Contraloría General de la República y las atribuciones que la Carta le asigna a dicho órgano autónomo.

[193] Sentencia C-165 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo. En la providencia citada, la Corte Constitucional concluyó que las facultades administrativas otorgadas a las Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades para practicar ciertas pruebas eran compatibles con la Carta, siempre y cuando se ejercieran de conformidad con lo dispuesto en el CPACA y en el CGP y que no comprenden la realización de interceptaciones o registros ni otras actividades probatorias que, según la Constitución, se encuentran sometidas a reserva judicial. // Igualmente, en la Sentencia C-305 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, esta Corporación declaró inconstitucionales las facultades otorgadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para, en el curso de la toma de posesión de una entidad vigilada, ordenar la creación de empresas a partir de la escisión de sociedades por acciones de capital privado. Al respecto, la Corte sostuvo que se trataba de una medida desproporcionada, pues desconocía el núcleo esencial del derecho de asociación, dado que los particulares quedaban obligados a vincular su capital a empresas nuevas, creadas a partir de la escisión de aquellas que se encontraban sujetas a toma de posesión.

[194] Sentencias C-1150 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-617 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

[195] Artículo 115 C.N.

[196] Artículo 150, numeral 7º, C.N. Esta norma establece: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;

reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

[197] Artículo 211 C.N.

[198] Sobre este particular, es importante recordar la precisión establecida en la Sentencia C-727 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), formulada en los siguientes términos: “Nótese que la ley sólo se refiere al cumplimiento de funciones de inspección y vigilancia respecto de las superintendencias sin personería jurídica. Así, en principio las superintendencias con personería no están, por definición legal, llamadas a cumplir tal tipo de funciones. No obstante, cabe preguntarse si la ley que llegara a crear una superintendencia con personería jurídica, constituida como entidad descentralizada, podría atribuirle funciones de esa naturaleza. Al respecto la Corte estima que sí podría hacerlo.”

[199] Sentencias C-727 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-561 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[200] De acuerdo con la información presente en el sitio web del Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php#>. En este listado se encuentran las siguientes: (i) Superintendencia de Economía Solidaria; (ii) Superintendencia Financiera de Colombia; (iii) Superintendencia de Notariado y Registro; (iv) Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; (v) Superintendencia Nacional de Salud; (vi) Superintendencia del Subsidio Familiar; (vii) Superintendencia de Sociedades; (viii) Superintendencia de Industria y Comercio (ix) Superintendencia de Puertos y Transporte; y (x) Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

[201] Véanse, entre otras, las Leyes 30 de 1992 y 1740 de 2014.

[202] Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre.

[203] Decreto Ley 4183 de 2011.

[204] Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio del Interior.

[205] Ley 1493 de 2011.

[206] Sentencia C-860 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta decisión, la Corte concluyó que “las facultades reglamentarias y sancionatorias de las entidades administrativas de inspección y control se encuentran íntimamente ligadas”.

[207] En relación con la potestad reglamentaria, la Sentencia C-216 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) indicó que estas entidades son titulares de dicha facultad dentro de la órbita interna de las actividades adscritas a su cargo, en la medida en que forman parte de la Rama Ejecutiva. Así mismo, en cuanto a la función sancionatoria, la Sentencia C-921 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería) precisó que las superintendencias están obligadas a garantizar el debido proceso al ejercer la potestad sancionatoria. Finalmente, en relación con las facultades jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha establecido que son compatibles con la Constitución siempre y cuando (i) no sean susceptibles de confundirse con las funciones administrativas que desempeña la respectiva superintendencia; y (ii) los encargados de su ejercicio se encuentren previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propias de la administración de justicia (Véanse, entre otras: Sentencias C-1641 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-1071 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.)

[208] “No existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control” Sentencias C-165 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-851 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo; y C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[209] “Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho” Sentencia C-165 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En igual sentido, ver las Sentencias C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[210] Sentencia C-782 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[211] Sentencias C-165 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-851 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo; y C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[212] Sentencia C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[213] Sentencia C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[214] Sentencia C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[215] Sentencias C-165 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[216] Ibídem.

[217] Ibídem.

[218] Ibídem.

[219] Sentencia C-165 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Igualmente, véanse las Sentencias C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo y C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[220] Sentencia C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[221] Sentencia C-851 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

[222] Al respecto, conviene anotar que, para la Corte, estas atribuciones de regulación implican: “la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos, dar órdenes, llevar a cabo el seguimiento de las actividades económicas, o la potestad de imponer sanciones administrativas en el respeto del debido proceso y el derecho a la defensa” (Sentencia C-851 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo).

[223] Sentencias C-491 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-172 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-314 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-205 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. En relación con este punto, conviene anotar que “la determinación de la estructura, objetivos generales y funciones de las superintendencias es una labor que hace parte de la potestad de configuración normativa de que es titular el Congreso” en razón de sus competencias para determinar la estructura y funciones de las entidades que conforman la administración pública. Sentencia C-205 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[225] “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.”

[226] Sentencias C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-692 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-805 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-1093 del 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[227] Acerca de este tema, la Corte ha destacado que “desde la perspectiva constitucional, resulta indiferente que el control y vigilancia sobre ciertas sociedades sea realizada por éste o aquel organismo estatal. La decisión sobre la entidad que debe realizar estos controles está dentro del arbitrio del Legislador, el cual deberá simplemente demostrar que su opción es razonable” Sentencia C-496 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Cfr. Sentencia C-172 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En ese último caso, esta Corporación avaló la posibilidad de asignar a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la inspección, vigilancia y control en materia de protección de la libre competencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Si bien el demandante alegaba que el ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control correspondía exclusivamente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (mencionada expresamente en el artículo 370 constitucional), la Sala Plena consideró que el Legislador podía otorgarle a la SIC la competencia antes referida, pues ello forma parte de su margen de configuración y verificó la razonabilidad y proporcionalidad de este desplazamiento de competencias.

[228] Sentencia C-727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[229] Sentencias C-491 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-692 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-205 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[230] Sentencias C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo y C-805 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[231] Véase, por ejemplo, la Sentencia C-462 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra),

en la cual la Corte avaló la posibilidad de que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ejerciera inspección, vigilancia y control respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales.

[232] Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. En esa oportunidad, la Sala Plena estudió varias demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1493 de 2011, en la cual se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva. Uno de los cargos analizados se refería al desbordamiento de las facultades del Legislador, al asignar al Ejecutivo funciones de inspección y vigilancia que no le corresponden de acuerdo con el artículo 189 superior, en la medida en que no se inscribe en ninguna de las funciones señaladas en dicha norma constitucional. No obstante, la Corte consideró que la norma era exequible, ya que “si bien del artículo 189 constitucional no se desprende una expresa facultad del Ejecutivo para ejercer el control, la inspección y vigilancia de las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos, el amplio margen de configuración con el que cuenta el Legislador para otorgar y desarrollar dicha potestad en cabeza del Presidente de la República, se desprende de la propia Constitución en sus artículos 333 y 334, considerando que las sociedades de gestión colectiva son de contenido patrimonial y que las facultades de control, inspección y vigilancia son una expresión de la intervención del Estado en la economía”.

[233] Sentencias C-172 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-805 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-205 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1190 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-496 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[234] Sentencia C-496 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En este sentido, la jurisprudencia ha destacado que “en la Constitución Política de 1991 se operó un cambio en el tratamiento de las relaciones entre el Congreso y el Presidente de la República en la materia de inspección y vigilancia, el cual ha significado la supresión de las competencias que daban lugar a la expedición de los denominados decretos o reglamentos autónomos”. Sentencia C-1190 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[235] Sentencias C-172 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-617 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

[236] Sentencia C-805 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-1190 de 2000. M.P. Álvaro

Tafur Galvis.

[237] Sentencia C-1150 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-921 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[238] Sentencia C-205 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[239] Sentencia C-233 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

[240] Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha descartado que el Legislador infrinja la Constitución al establecer para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera la figura del defensor del cliente y abstenerse de hacerlo para las instituciones controladas por la Superintendencia de Economía Solidaria (Sentencia C-314 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla). También, ha establecido que el Congreso de la República, en su amplio margen de configuración, puede establecer un contenido distinto para las atribuciones de inspección, vigilancia y control en cada una de las superintendencias antes referidas (Sentencia C-205 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño). Véase también la Sentencia C-921 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

[241] Sentencias C-314 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-205 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-921 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[242] Sentencias C-1150 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-617 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

[243] Sentencia C-172 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[244] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[245] Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[246] Al respecto, señaló la Corte Constitucional: “Efectivamente, estas personas resultan asociadas y su capital vinculado en la nueva empresa creada, sin haber tenido oportunidad de manifestar su consentimiento libre, y su participación accionaría resulta determinada unilateralmente por la autoridad administrativa, sin su intervención” (Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[247] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[248] Sentencia C-782 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

[249] Ibídem.

[250] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[251] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[252] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[253] Sentencia C-165 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[254] Sentencia T-552 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[255] Para profundizar en los aspectos históricos del subsidio familiar, véanse las Sentencias C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-655 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-890 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[256] Carrasco, Emilio y Farné, Stefano. Las cajas del subsidio familiar como operadores de política social. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social – Cuaderno de Trabajo No. 12. Universidad Externado de Colombia. 2017.

[257] Acevedo Tarazona, Álvaro y Gil Montoya, Rigoberto. Las cajas de compensación familiar en Colombia. Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación. En: Revista Prospectiva. Núm. 15. 2010. Universidad del Valle. Págs. 449-470.

[259] Artículo 41 de la Ley 21 de 1982 (adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002).

[260] Decreto 62 de 1976.

[261] Ley 21 de 1982. “Artículo 40. Las Cajas de Compensación Familiar que se establezcan a partir de la vigencia de la presente Ley deberán estar organizadas en la forma prevista en el artículo anterior y obtener personería jurídica de la Superintendencia de Subsidio

Familiar, que sólo podrá reconocerla cuando se demuestre su conveniencia económica y social y cumpla además uno de los siguientes requisitos:

1º. Tener un mínimo de quinientos (500) empleadores obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una Caja.

2º. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar.

Parágrafo. La Superintendencia del Subsidio Familiar previo concepto del Consejo Superior del Subsidio Familiar, podrá autorizar la constitución de una caja sin el lleno de los requisitos anteriores en casos excepcionales de especial conveniencia y atendiendo siempre a su ubicación geográfica.”

[262] En relación con esta competencia, la ley prohíbe que las secciones de ahorro y crédito de las cajas de compensación familiar realicen inversiones de capital con los recursos captados o lleven a cabo operaciones financieras con la caja de compensación familiar.

[263] Según el artículo 1º de la Ley 21 de 1982, el subsidio familiar es “una prestación social pagadera en dinero, en especie y en servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad”.

[264] Sentencia C-393 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[265] Sentencia C-393 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[266] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[267] Sentencia C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esa oportunidad, el actor consideraba que la norma demandada permitía que las cajas de compensación arriesgaran el dinero del subsidio familiar en obras y programas sociales, cuyas utilidades no incrementan el valor de esta prestación social.

[268] Sentencia C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[269] La citada disposición legal exceptúa, obviamente, la entrega del subsidio familiar de las operaciones prohibidas.

[270] Este listado de prohibiciones está contenido en el artículo 21 de la Ley 789 de 2002.

[271] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[272] Sentencia C-655 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[273] Sentencia C-1173 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[274] Es pertinente recordar que tanto el subsidio familiar como las entidades que lo administran se encuentran dentro de los elementos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral. En este sentido, la Corte ha puntualizado que el subsidio familiar se inscribe en el ámbito de la seguridad social (Sentencia C-440 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), respecto del cual el Legislador dispone de amplia competencia para su regulación, con arreglo a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad (véanse las Sentencias C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-393 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[275] Artículo 189 de la Constitución Política, numeral 26.

[276] Sentencia C-440 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[277] Artículo 189 de la Constitución Política, numeral 22.

[278] “Por el cual se modifica la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

[279] Artículo 28 del Decreto Ley 062 de 1976.

[280] Artículo 13 del Decreto 2150 de 1992.

[281] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. C.P.

Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2013-00252-00. Resaltado en el texto original.

[282] *Ibídem*.

[283] “Por el cual se establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”.

[284] Decreto 1053 de 2014.

[285] Circular Externa del 8 de octubre de 2018. Código: FO-PCA-CODO-009.

[286] “Por el cual se reglamentan los artículos 6°, 7°, 10, 11, 16, numerales 8 y 13, 20, 21 numeral 2 y 24 de la Ley 789 de 2002, en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo”.

[287] Anteriormente, esta facultad se encontraba regulada en el artículo 74 del Decreto 341 de 1988. Dicha norma contemplaba los mismos requisitos que la disposición actualmente vigente.

[288] La citada norma también establece que la superintendencia cuenta con 15 días hábiles para autorizar o negar la respectiva negociación.

[289] Circular Externa del 8 de octubre de 2018. Código: FO-PCA-CODO-009.

[290] Se exceptúan aquellos bienes inmuebles que no sean de propiedad de la caja de compensación, cuya financiación o destinación comprometa exclusivamente la aplicación de recursos originados en fuentes diferentes a los aportes parafiscales.

[291] Se debe tener en cuenta que no requieren autorización previa los arrendamientos (i) cuyo canon sea inferior a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes incluido IVA; o (ii) cuando el canon sea superior a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes pero cuya financiación o destinación comprometa exclusivamente la aplicación de recursos originados en fuentes diferentes a los aportes parafiscales y en los cuales la caja de compensación familiar actúe como arrendataria.

[292] Entre los requisitos generales que se exigen para este tipo de proyectos se encuentran: (i) nombre; (ii) objetivos; (iii) justificación; (iv) descripción; (v) localización; (vi) servicio; (vii) valor; (viii) cronograma de ejecución del proyecto; (ix) tiempo de recuperación; (x) estudio de mercado; (xi) cobertura; (xii) evaluación social; y (xiii) evaluación financiera.

[293] Ley 21 de 1982. “Artículo 62. Las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago de subsidio en servicios o en especie, se realizarán exclusivamente en los campos y en el orden que a continuación se señala:

1o. Salud.

2o. Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),

3o. Educación integral y continuada; capacitación y servicios de biblioteca.

4o. Vivienda,

5o. Crédito de fomento para industrias familiares,

7o. Mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el ordinal 2o.; el cual se hará de acuerdo con la reglamentación que expida posteriormente el Gobierno Nacional,

PARAGRAFO. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previo visto bueno del Consejo Superior del Subsidio Familiar, teniendo en cuenta las condiciones de vida de los trabajadores beneficiarios y las circunstancias económicas y sociales que imperen en la respectiva zona territorial podrá modificar el anterior orden de prioridades”.

[294] “Por el cual se establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”.

[295] En este sentido, en virtud del artículo 3° del Decreto 1053 de 2014, gozan de la autorización general para los proyectos de adecuación o mejora: “- Para Cajas de

Compensación Familiar: (i) con ingresos totales diferentes a los de salud, superiores al 1% del total anual de ingresos del sistema sin incluir ingresos por salud y (ii) cuya participación de aportes del 4% sea de hasta el 70% sobre los ingresos totales de la Caja sin incluir salud, aquellos proyectos que no superen el cuarenta por ciento (40%) del límite máximo anual de inversiones aprobado por la Superintendencia del Subsidio Familiar para cada Caja.

- Para Cajas de Compensación Familiar: (i) con ingresos totales diferentes a los de salud, entre el 0.5% y el 1% del total anual de ingresos del sistema sin incluir ingresos por salud y (ii) con una participación de los aportes del 4% de entre el 70% y el 80% sobre los ingresos totales de la Caja sin incluir salud, aquellos proyectos que no superen el treinta por ciento (30%) del límite máximo anual de inversiones aprobado por la Superintendencia del Subsidio Familiar para cada Caja.

- Para Cajas de Compensación Familiar: (i) con ingresos totales diferentes a los de salud inferiores al 0.5% del total anual de ingresos del sistema sin incluir ingresos por salud y (ii) con una participación de los aportes del 4% superior al 80% sobre los ingresos totales de la Caja sin incluir salud, aquellos proyectos que no superen el veinte por ciento (20%) del límite máximo anual de inversiones aprobado por la Superintendencia del Subsidio Familiar para cada Caja;”

[296] Artículo 4° del Decreto 1053 de 2014.

[297] Fundamentos jurídicos 46 a 48.

[298] Al respecto, conviene anotar que el artículo 7° del Decreto 2462 de 2013, que establece las funciones del Superintendente Nacional de Salud, no prescribe autorizaciones previas como aquellas que son objeto del análisis constitucional que se realiza en el presente fallo. Sin embargo, dispone en el numeral 18 de dicha norma una competencia para “[a]utorizar previamente a los sujetos vigilados cualquier modificación a la razón social, sus estatutos, cambios de la composición de la propiedad, modificación de su naturaleza jurídica, escisiones, fusiones y cualquier otra modalidad de transformación, así como la cesión de activos, pasivos y contratos, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida la Superintendencia.

[299] Sentencia C-308 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[300] A modo de ejemplo, en la Sentencia C-644 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) se citan los siguientes: “(i) Ley 9 de 1991 (Fondo Nacional del Café); Ley 67 de 1983 (Fondos Nacional de Arroz, Cerealista y del Cacao); (iii) Ley 40 de 1990 (Fondo de Fomento Panelero); (iv) Ley 89 de 1993 (Fondo Nacional del Ganado); (v) Ley 117 de 1994 (Fondo Nacional Avícola); (vi) Ley 118 de 1994 (Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola); Ley 138 de 1994 (Fondo de Fomento Palmero); Ley 219 de 1995 (Fondo de Fomento Algodonero); Ley 272 de 1996, modificada por la Ley 623 de 2000 y la Ley 1500 de 2011 (Fondo Nacional de la Porcicultura); Ley 534 de 1999 (Fondo Nacional del Tabaco); Ley 686 de 2001, modificada por la Ley 1758 de 2015 (Fondo de Fomento Cauchero); y Ley 1707 de 2014 (Fondo de Fomento de la Papa)”.

[301] Sentencia C-152 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía. (Resaltado fuera del texto original).

[302] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[303] Sentencia C-152 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía. En sentido similar, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó: “Para la Sala, no obstante estar atribuida a la Superintendencia de Subsidio Familiar la inspección y vigilancia de las Cajas de Compensación Familiar, este control es de orden administrativo y preventivo, en tanto que el control fiscal está asignado por la Constitución y la ley, de manera privativa, a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, distritales y municipales, que lo ejercen en forma posterior y selectiva de conformidad con los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en las normas que regulan la materia”. Concepto de 3 de diciembre de 2001. C.P. Rad.: 1375. C.P. Augusto Ramírez Trejos.

[304] Sentencias C-037 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[305] Decreto 2150 de 1992.

[306] Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la

desconcentración de funciones.

[307] Sentencias C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-073 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[308] Sentencias C-1641 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-1071 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-156 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[309] Sentencia C-1641 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[310] Ibídem.