

C-496-98

Sentencia C-496/98

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVAS-Diferencias

La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa

De manera general, las funciones de Jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de Jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país, mientras que las cumplidas como Suprema Autoridad Administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Desconcentración y delegación de funciones

Salvo el caso de algunas funciones que son indelegables, en principio, las restantes sí lo son; y, en segundo lugar, que únicamente son desconcentrables las funciones que ejerce el Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, aun cuando con la aclaración de que el control y orientación de dichas actividades debe permanecer en cabeza del Presidente, cuando se trate de competencias constitucionales.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Señala pautas de inspección, vigilancia y control

El Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco - como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 - o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo. El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa. Esta situación autoriza al Congreso a disponer la desconcentración de estas

funciones, para lo cual puede crear instituciones especializadas que realicen esas tareas, de acuerdo con la atribución que le señala el numeral 7 del artículo 150.

FUNCION DE VIGILANCIA, INSPECCION Y CONTROL-Es compartida entre el Congreso y el Presidente

Las funciones contempladas en los numerales 24 y 25 del artículo 189 son compartidas entre el Presidente y el Congreso, y cuando este último crea entes técnicos para que sirvan de soporte al ejercicio de esas funciones, garantiza a través del mecanismo de la desconcentración su adecuada realización.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Ejerce inspección, control y vigilancia sobre sociedades de factoring/**CONTROL ESTATAL**-Es realizado por la entidad que escoja el legislador

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. De otra parte, debe precisarse que el mismo artículo señala que la inspección, vigilancia y control sobre las mencionadas sociedades de factoring se ejercerá por medio de la Superintendencia de Sociedades, lo cual significa que estas empresas sí están sujetas al control estatal.

ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-No es código/**ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO**-Puede ser reformado mediante Decreto

En distintos lugares del decreto 1284 de 1994 se establece que sus normas modifican o adicionan el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Con todo, dado que muchas de las normas referidas a la Superintendencia Bancaria se encuentran recopiladas en ese estatuto, es obvio que distintas reformas a la reglamentación de esta Superintendencia afecten o modifiquen el estatuto. No existe, además, ningún obstáculo para que ello sea así, puesto que, como ya lo ha señalado esta Corporación, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no ostenta la calidad de código. De otra parte, debe agregarse que el numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 simplemente actualiza, con las innovaciones introducidas por la Ley 100 de 1993, el listado de entidades sobre las cuales ejerce inspección y vigilancia la Superintendencia Bancaria. Así, pues, las modificaciones que introduce el aludido numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 cumplen claramente la función de armonizar el Estatuto con las previsiones legales vigentes, fin que en ningún momento puede ser considerado como inconstitucional.

Referencia: Expediente D-1979

Actor: Elson Rafael Rodriguez Beltran

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 11 (parcial) y 36 (parcial) de la Ley 35 de 1993; 139, numeral 1°, de la Ley 100 de 1993; 256, 262, 273, 278 y 289 del Decreto 663 de 1993; 2 del Decreto 1284 de 1994; y 82 (parcial) de la Ley 222 de 1995.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y ocho (1998).
Aprobada por acta No. 37

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 11 (parcial) y 36 (parcial) de la Ley 35 de 1993; 139, numeral 1°, de la Ley 100 de 1993; 256, 262, 273, 278 y 289 del Decreto 663 de 1993; 2 del Decreto 1284 de 1994; y 82 (parcial) de la Ley 222 de 1995.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 35 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 40710; la Ley 100 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41148 y la Ley 222 de 1995, publicada en el Diario Oficial N° 42156. El Gobierno, por su parte, expidió el Decreto 663 de 1993, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 40710, y el Decreto 1284 de 1994, en ejercicio de las facultades previstas en la Ley 100 de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 41405.

2. El ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán demandó la inconstitucionalidad de los artículos 10 (parcial), 11 (parcial) y 36 (parcial) de la Ley 35 de 1993; 139, numeral 1°, de la Ley 100 de 1993; 256, 262, 273, 278 y 289 del Decreto 663 de 1993; 2 del Decreto 1284 de 1994; y 82 (parcial) de la Ley 222 de 1995, por considerarlos violatorios de los artículos 6, 29, 113, 121, 150 numeral 8, 189, 198 y 211 de la Constitución.

3. En el auto admisorio se rechazó la demanda respecto del numeral 2° del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, y del numeral 1° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

4. Los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Económico, y los Superintendentes de Sociedades, de Servicios Públicos, Bancario y de Valores presentaron, por intermedio de sus respectivos apoderados, escritos que apoyan la constitucionalidad de las normas acusadas. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de las normas objeto de control constitucional.

II. NORMAS ACUSADAS

Ley 35 de 1993

Artículo 10: Inspección, vigilancia y control de las actividades financiera, aseguradora y bursátil. El Presidente de la República, a través de las Superintendencias Bancaria y Valores, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realizan las actividades financiera, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, en los mismos términos y condiciones en que tales funciones se ejercen en la actualidad de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Además, las Superintendencias Bancaria y Valores vigilarán en lo de su competencia el cumplimiento de las normas que se expidan en desarrollo de la presente ley.

Los organismos cooperados de grado superior de carácter financiero continuarán bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. El control de las demás cooperativas de ahorro y crédito, de primer grado, continuarán a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, Dancoop.

A partir del 1° de febrero de 1993 corresponderá al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas la inspección y vigilancia de los Fondos Mutuos de Inversión que no sean administrados por sociedades fiduciarias, de acuerdo con las normas, que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Los que sean administrados por dichas sociedades no quedarán sometidos al control permanente del Estado. El reconocimiento de la personería jurídica de los Fondos Mutuos de Inversión que se constituyan a partir de la vigencia de esta Ley se producirá con la simple inscripción del acta orgánica de su constitución en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones legales. No obstante, los que hayan iniciado su trámite de constitución a la fecha de vigencia de la presente Ley continuarán rigiéndose, para estos efectos, por las normas anteriores.

Artículo 11: Vigilancia de sociedades que no captan ahorros. En adelante, la inspección, vigilancia y control de las sociedades de compra de cartera (factoring) no se llevará a cabo por la Superintendencia Bancaria, sino que se sujetará a las disposiciones generales sobre vigilancia y control de las sociedades mercantiles y de emisión y oferta de valores. Estas sociedades continuarán sujetas a la prohibición de captar ahorro del público en forma masiva y habitual.

La actividad de intermediarios de seguros continuará sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la cual ejercerá tales funciones en los términos vigentes respecto de las sociedades corredoras de seguros y reaseguros; en relación con los demás intermediarios de seguros se ejercerán tales funciones con excepción de aquellos cuyo monto de comisiones causadas sea inferior a la suma que periódicamente señale el Gobierno Nacional...

Decreto 663 de 1993

“por medio del cual se actualiza el estatuto orgánico del sistema financiero y se modifica su titulación y numeración”

“Artículo 256. Vigilancia y control. El Instituto de Fomento Industrial, IFI, está sometido a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

“Artículo 262. Vigilancia y control. La Superintendencia Bancaria ejercerá funciones de inspección y vigilancia de las operaciones que realice la Financiera Energética Nacional S.A., FEN, con iguales facultades a las concedidas y que en el futuro le conceda la ley en relación con entidades del sistema financiero....”

“Artículo 273. Vigilancia y control. La Superintendencia Bancaria ejercerá las funciones de inspección y vigilancia de las operaciones que realice la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, con iguales facultades a las concedidas y que en el futuro le conceda la ley en relación con entidades del sistema financiero....”

“Artículo 278. Vigilancia y control. Las captaciones a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo anterior del presente estatuto, quedarán bajo el control de la Superintendencia Bancaria, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia.

Del mismo modo, la Superintendencia Bancaria ejercerá inspección y vigilancia sobre las colocaciones que realice el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, en desarrollo de las disposiciones que se dicten conforme a lo previsto en las normas del presente capítulo”.

“Artículo 289. Vigilancia y control. La superintendencia Bancaria ejercerá las funciones de vigilancia y control de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia.....”

Ley 222 de 1995

Artículo 82. Competencia de la Superintendencia de Sociedades. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de Sociedades, la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, en los términos establecidos en las normas vigentes.

También ejercerá inspección y vigilancia sobre otras entidades que determine la ley. De la misma manera ejercerá las funciones relativas al cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera, inversión colombiana en el exterior y endeudamiento externo”

Decreto 1284 de 1994

Artículo 2°. El literal a) del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 2359 de 1993, incorporado al literal a) del numeral 2° del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

“a) Establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, sociedades fiduciarias, almacenes generales de depósito, organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, sociedades administradoras de fondos de pensiones, cajas, fondos o entidades de seguridad social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida, entidades

descentralizadas de los entes territoriales cuyo objeto se la financiación de las actividades previstas en el numeral 2° del artículo 268 del estatuto orgánico del sistema financiero autorizadas específicamente por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter-, compañías de seguros, cooperativas de seguros, sociedades de reaseguro, sociedades de capitalización, sociedades sin ánimo de lucro que pueden asumir riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo, corredores de seguros y de reaseguros y agencias colocadoras de seguros cuando a ello hubiere lugar”.

(Se subraya la parte demandada)

III. CARGOS DE LA DEMANDA

Cargo primero: Violación de los numerales 24 y 25 del artículo 189, y del artículo 211 de la Constitución Política.

Explica el demandante que en las normas acusadas de las Leyes 35 de 1993 y 222 de 1995, y del Decreto 663 de 1993, se consagra “la inspección, vigilancia y control ‘a través’, ‘por conducto’ o simplemente de la Superintendencia Bancaria, de Valores y de Sociedades sobre las personas que realizan las actividades financiera, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados por el público y de las sociedades comerciales”. Al respecto recuerda que los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta señalan que le corresponde al Presidente de la República:

“24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

Expone que del numeral 24 se deduce que la vigilancia sobre las personas que realicen las actividades antes enumeradas la debe realizar directamente el Presidente de la República, sin que en la Constitución se permita que ese control se practique “‘a través” o “por conducto” de otras entidades. Dice al respecto:

“Es decir, es una atribución constitucional que debe ejercer el Presidente de la República, función que el legislador no le puede atribuir a otra autoridad (...), pues de ser así se estaría reformando la Constitución por medio de una norma de jerarquía inferior...

“El legislador con las expresiones ‘a través de’ y ‘por conducto’ veladamente está despojando de una atribución constitucional que el constituyente radicó en cabeza del Presidente de la República y la está transfiriendo a las Superintendencias Bancaria, de Valores y de Sociedad, que aunque forman parte de la rama ejecutiva no hacen gobierno, ni son el Presidente de la República.

“Las Superintendencias en general sólo pueden ejercer aquellas funciones propias del Presidente (numerales 21,22, 24, 26 del artículo 189 C.P.) si éste las delega, siempre y cuando exista una ley que señale las funciones que puede delegar de acuerdo con lo mandado por el artículo 211”

“Cosa diferente es que las normas acusadas dispongan que corresponde al Presidente de la

República ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realizan las actividades financiera, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados por el público, de las entidades cooperativas y de las sociedades comerciales, y que éste puede delegar tales funciones en determinado superintendente o en el director del DANCOOP.”

Asimismo, afirma que las actividades mencionadas en el numeral 25 del artículo 189 de la Carta sólo pueden ser delegadas por el presidente cuando exista una ley que lo permita. De acuerdo con el artículo 211 de la Constitución, la ley debe señalar cuáles son las funciones que el Presidente puede delegar. En las normas acusadas, “sencillamente se está transfiriendo la función constitucional presidencial a una entidad, sin llenar el requisito del artículo 211 superior.” En efecto, en las aludidas normas no se está precisando que las actividades de inspección, vigilancia y control sobre las actividades mencionadas pueden ser delegadas, “así se quiera hacer creer que las expresiones ‘a través’ o ‘por conducto’ implican una delegación que no existe porque la delegación debe ser expresa, como lo manda la norma constitucional 211”.

Cargo Segundo: violación de los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política.

El artículo 11 de la Ley 35 de 1993 viola el artículo 189 de la Carta, en la medida en que excluye a las empresas dedicadas a la compra de cartera del control por parte de la Superintendencia Bancaria. El demandante expone su cargo en los siguientes términos:

“Tampoco es constitucional el artículo 11 demandado de la Ley 35 de 1993 que exceptúa a las sociedades de compra de cartera (factoring) de la inspección, vigilancia y control por parte del Presidente de la República, porque como se ha dicho le corresponde a la suprema autoridad administrativa ejercer la facultad que le ordena el numeral 24 del artículo 189 de la Carta sobre todas las personas que se dediquen a las actividades descritas, entre ellas la financiera”.

Cargo Tercero: Vulneración del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución

El numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 constituye una extralimitación de las facultades concedidas al Ejecutivo mediante el numeral 1 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993. En efecto, “esta norma únicamente facultó al Presidente de la República para determinar la estructura, administración, recursos, y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento de la delegatura exclusiva para la vigilancia de los administradores de fondos de pensiones y/o cesantías y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria y armonizarla con el resto de la estructura y no para modificar el llamado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993, y menos para señalar que a la Superintendencia Bancaria le corresponde la vigilancia e inspección de las entidades mencionadas en el artículo 2 demandado... pues esta es una función de rango constitucional atribuida al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa por el numeral 24 del artículo 189 de la Carta Política”.

Cargos adicionales

Mediante escrito del 11 de marzo del año en curso, el demandante adicionó su demanda, señalando que las normas acusadas violaban, además, los artículos 6, 29, 113, 121, 150 numeral 8, y 198 de la Carta.

En relación con el artículo 6, asegura que el Congreso se extralimitó en sus funciones, toda vez que no es competente para regular la materia objeto de demanda. Señala que los asuntos regulados en las normas acusadas corresponden a materias cobijadas por el numeral 8 del artículo 150 de la Carta, temas que, como indicó la Corte en sentencia del 16 de julio de 1992, únicamente pueden ser objeto de tratamiento legislativo bajo la modalidad de leyes marco o cuadro. En estos términos, se vulnera el citado artículo 150 numeral 8.

Por otra parte, las normas atacadas desconocen la existencia de una responsabilidad política en cabeza del Presidente en caso de omitir el cumplimiento de las funciones constitucionales (C.P. art. 198). Lo anterior se explica por el hecho de que las normas acusadas desvinculan de las competencias del Presidente el ejercicio de ciertas funciones de intervención en el sector financiero.

Finalmente, la inexistencia de una delegación en los términos del artículo 211 de la Carta conlleva una violación del debido proceso, “pues las personas que ejercen las actividades mencionadas en el numeral 24 del artículo 189 constitucional, deben constitucionalmente ser inspeccionadas, controladas y vigiladas por su juez natural que es el Presidente de la República...”.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expone que el mismo numeral 24 del artículo 189 de la Carta es el que le otorga a la ley la facultad de regular las actividades de inspección, vigilancia y control sobre las personas que realizan las actividades que se comentan. En vista de ello se pregunta:

¿no resulta lógico que la posibilidad de expedir las normas de acuerdo con las cuales se ejercen la inspección, vigilancia y control de determinadas actividades involucre la de determinar quién será el encargado de realizarlas? Al parecer de este Ministerio, la calidad e idoneidad de la supervisión está determinada por el sujeto llamado a ejercerla, por circunstancias tales como el especial conocimiento sobre una actividad especializada, las facultades de las cuales la han dotado las normas, la cobertura de sus servicios, etc. De allí que no puedan desligarse normas por las cuales se dictan determinadas reglas de supervisión de aquel a quien se confía esta labor, máxime si se tiene en cuenta que se trata de actividades que, de acuerdo con el artículo 335 de la Constitución Política, son de interés público.

Señala también que la Corte, en su sentencia C-397 de 1995, al referirse a las funciones de la Superintendencia de Valores, expuso el argumento según el cual, la asignación de funciones presidenciales a las superintendencias no operaba mediante delegación, sino que constituía

un legítimo desarrollo del principio de desconcentración. Como quiera que las restantes superintendencias están en igual condición, ha de aplicárseles la misma regla.

Por otra parte, no puede olvidarse, remarca el interviniente, que la Carta previó la existencia de las superintendencias (C.P. Art. 150 numeral 7), las cuales tienen una naturaleza bien definida en la ley y en la doctrina nacional (aún antes de entrar en vigencia la Constitución de 1991), de suerte que puede suponerse que el Constituyente ha apoyado la existencia de tales figuras como instituciones de administración pública.

Agrega también que el hecho de que la ley determine cuál entidad debe cumplir determinadas funciones de inspección, vigilancia y control no implica que el Presidente pierda sus atribuciones en ese campo, puesto que “los superintendentes no son otra cosa que sus directos agentes, de su libre nombramiento y remoción, y debiendo obrar en tal medida de acuerdo con sus instrucciones”.

En relación con la acusación acerca de que las sociedades de compra de cartera o factoring no deberían ser excluidas del control de la Superintendencia Bancaria, expone que esas sociedades no captan ahorros del público y “en tal medida no requieren de la supervisión especializada de la Superintendencia Bancaria, sin que por ello pueda asegurarse que su actividad no se vigile por otras entidades de supervisión y control como lo son la Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Sociedades en lo que a cada una le corresponde.

Finalmente, manifiesta que la acusación contra el artículo 2 del Decreto 1284 de 1994 no tiene fundamento, puesto que las mismas Leyes 35 de 1993 – en sus artículos 13-K, 52 y 110 – y 100 de 1993 – en su artículo 139 – le asignaron a la Superintendencia Bancaria la función de vigilar a los Administradores de Fondos de Pensiones y/o de Cesantías.

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El apoderado del Ministerio expone que el artículo 4 del Decreto Ley 1050 de 1968 consagra que las superintendencias “cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna.” El contenido del artículo 4º habría sido avalado por la Carta de 1991 al precisar en el numeral 7 del artículo 150 que le corresponde al Congreso “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias... señalando sus objetivos y estructura orgánica”.

Agrega que el numeral 8 del artículo 150 de la Carta establece que el Congreso dictará las normas a las que se debe sujetar el Gobierno al ejercer las facultades de inspección y vigilancia que le asigna la Constitución, y que la Ley 35 de 1993 – que regula la actividad financiera y bursátil y las relacionadas con el aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público – fue dictada precisamente con base en esa facultad del Congreso. Asimismo, expresa que la regulación a la que se refiere la Ley 35 de 1993 es realizada por el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en la ley marco que dicte el Congreso, y que las superintendencias forman parte del Gobierno.

En consecuencia, solicita que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

Intervención de la Superintendencia de Sociedades

La apoderada de la Superintendencia de Sociedades concentra su intervención en la defensa del artículo 82 de la Ley 222 de 1995. Primeramente, hace un recuento de las disposiciones legales en las que se ha fundamentado la existencia de la Superintendencia de Sociedades, para así concluir que “desde siempre el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Sociedades se ha hecho por asignación expresa de la ley”. Luego, trae a colación la Sentencia C-233 de 1997 de la Corte Constitucional que, en su opinión, indica que la Corporación se ha pronunciado con claridad meridiana sobre el tema. Para terminar esta parte introductoria, la apoderada recoge las opiniones de varios doctrinantes colombianos.

Resalta la interviniente que también la Constitución de 1886 le asignaba al Presidente la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las entidades que captan ahorros del público y las sociedades mercantiles. Por eso, de acuerdo con la doctrina, el Presidente regulaba esta materia mediante decretos autónomos, cuya validez derivaba directamente de la Constitución. Sin embargo, la nueva Carta introdujo un cambio importante en la materia, en la medida en que dispuso que esa función se cumplirá de acuerdo con la ley. Así, “es indispensable que para el cumplimiento de las funciones del artículo 189 numeral 24 exista un interpositio legislatoris, esto es que una Ley señale la forma en que el Presidente realizará sus funciones (...) Las facultades o atribuciones previstas en el artículo 189 numeral 24 de la Constitución Política son funciones que realiza el Presidente de la República en los términos de la ley y que tienen como principal característica la de hacer residir en el Presidente de la República la responsabilidad política última...”

Lo anterior lo conduce a la conclusión de que en relación con estas funciones no opera la figura de la delegación, a la que hace referencia el artículo 211 de la Carta. Ello, por cuanto el mismo numeral 24 del artículo 189 de la C.P. establece que la ley fijará la manera de ejercer las funciones en él contempladas.

Destaca también la interviniente la activa participación del Presidente de la República en el proceso de aprobación de la Ley 222 de 1995. Señala que la ley fue de iniciativa gubernamental, que fue apoyada y defendida por los ministros y sancionada sin objeciones por el mismo Presidente. Esta circunstancia no dejaría dudas respecto de la intención de facultar a la Superintendencia de Sociedades para que cumpliera las funciones previstas en el artículo 189 de la Constitución. Para concluir el punto, recoge las palabras de un doctrinante colombiano que considera que las atribuciones previstas en el artículo 189 de la Carta no son objeto de delegación, sino de “distribución legal” de competencias administrativas, como ocurre normalmente con las superintendencias.

Finalmente, la apoderada de la Superintendencia expresa que, incluso en el caso de que se admitiera que las facultades contempladas en el numeral 24 del artículo 189 son materia de delegación, no cabría afirmar la inconstitucionalidad del artículo 82 de la Ley 222 de 1995, toda vez que la expresión “por conducto de”, contenida en el mismo, es indicativa de una delegación expresa. En este sentido, considera que la interpretación que hace el demandante de la expresión no es admisible, ya que la vacía de contenido, cuando el tenor literal no puede desatenderse. De ahí que no pueda olvidarse que el concepto de “expreso”,

previsto en la Constitución, significa que esté expresado, lo cual se constata con la frase mentada.

Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos

El apoderado de la Superintendencia controvierte los argumentos de la demanda. En primer lugar, asegura que no puede sostenerse que el Presidente deba ejercer las funciones previstas en el artículo 189 de la Carta de manera directa, toda vez que la Constitución en ningún lugar lo prevé.

En segundo lugar, expone que el mismo artículo 211 de la Carta, que el demandante estima violado, prevé la posibilidad de delegar las funciones presidenciales.

Finaliza con algunas aclaraciones sobre la figura de la delegación.

Intervención de la Superintendencia Bancaria

La apoderada de la Superintendencia Bancaria se concentra en la defensa de las normas acusadas de la Ley 35 de 1995 y del Decreto 663 del mismo año. En primer lugar, señala que mediante la sentencia C-252 de 1994, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 663 de 1993, salvo los numerales 1 a 9 del artículo 335. Por lo tanto, en relación con las normas acusadas del citado decreto, solicita estarse a lo resuelto en la mentada sentencia.

Precisa que las competencias del Congreso en relación con el desarrollo, inspección y vigilancia de las actividades financiera, aseguradora y bursátil se encuentran consignadas en los numerales 7, 8, y 19-d del artículo 150, y en el artículo 335 de la Constitución. Por su parte, las atribuciones del Presidente en estas materias se encuentran consagradas en los numerales 24 y 25 del artículo 189, y en los artículos 209 y 211. De esas normas se deduce que el Congreso puede modificar la estructura de la administración “para lo cual tiene la posibilidad de crear organismos como las superintendencias en procura de un mejor desempeño de las labores propias del Estado y, en particular, aquellas radicadas en cabeza del Presidente de la República”. Así mismo, el Congreso tiene la facultad de dictar las leyes marco. Manifiesta que esta “competencia... resulta coherente con su obligación de construir el marco normativo dentro del cual debe el Presidente desarrollar la atribución de inspección, vigilancia y control que le asigna la Constitución en relación con las actividades en cuestión”.

En relación con la competencia presidencial en este mismo campo, manifiesta que “ésta se encuentra constituida por la intervención, organización y orientación de las actividades financiera, aseguradora y bursátil de manera concreta, es decir, mediante la expedición de las correspondientes normas de regulación dentro del ámbito señalado por el Congreso a través de las denominadas leyes marco y atendiendo los objetivos señalados en ellas”.

Recuerda la interviniente que el artículo 209 de la Carta prevé que la función administrativa se realizará teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcentración. A este último se ajusta la actividad de las superintendencias, pues “ellas desarrollan su competencia de conformidad con políticas de desconcentración de funciones

presidenciales.” Si bien es cierto que en el ordenamiento no se encuentra una ley de delegación expresa como la que exige el demandante, ella no era necesaria en este caso, puesto que “en virtud de los principios constitucionales de la función administrativa, aunados a las competencias que ocupan tanto al Congreso como al presidente, y a la imposibilidad de este último de llevar a cabo sus funciones constitucionales directamente, se puede optar, como en efecto se ha hecho, por alternativas como la desconcentración.” Esta tesis fue acogida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-397 de 1995.

Concluye entonces con la siguiente afirmación: “fuerza concluir que el desarrollo de la facultad de inspección, control y vigilancia que ocupa el Presidente de la República por parte de las superintendencias es viable no sólo legal sino constitucionalmente, como quiera que tal organización de competencias obedece a criterios constitucionales de desconcentración funcional administrativa autorizados de manera expresa por nuestro ordenamiento superior”.

Intervención de la Superintendencia de Valores

Recuerda el apoderado de la Superintendencia de Valores que la Constitución de 1886 le asignaba al Presidente de la República, como función constitucional propia, el control e inspección sobre las personas naturales o jurídicas que tuvieran por objeto el manejo, aprovechamiento o inversión del ahorro privado. Expone que en torno a esta facultad se dieron diversas controversias en relación con el carácter de los actos del Presidente, de la posibilidad del mismo de derogar o modificar leyes y del alcance de la potestad del Congreso para regular esas actividades. En vista de las dificultades que esta situación presentaba, la Carta de 1991 “adoptó un esquema de intervención a través del cual se delimitaran claramente las competencias entre el Congreso y el Ejecutivo, separando las funciones de inspección y vigilancia de la función de intervención propiamente dicha que posee un carácter más regulatorio”.

En este contexto, el artículo 335 de la Constitución prescribe que “las facultades de intervención del Gobierno en la actividad financiera, aseguradora y bursátil debe sujetarse irrestrictamente a los criterios y normas generales que para el efecto expida el Congreso, de suerte que es a este último a quien corresponde dictar las normas generales, así como el señalamiento de los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las [mencionadas] actividades... Así, pues, la cláusula general de competencia en materia de regulación financiera y bursátil se encuentra radicada en cabeza del Congreso.” La Ley 35 de 1993 fue dictada en consonancia con el artículo 335. Ella constituye una ley de naturaleza ‘marco’, pero no solamente se orientó a fijar los “lineamientos generales, sino que además señala criterios y parámetros básicos a los cuales debe sujetarse el Gobierno, al paso que abarca aspectos más amplios como la fijación de parámetros precisos y la toma de decisiones concretas en la materia objeto de regulación”.

Señala que las superintendencias son organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, con respecto de atribuciones del Presidente que éste no puede desarrollar personalmente. En este sentido, se apoya en la Sentencia C-397 de 1995. Además, recuerda que el artículo 52 transitorio de la Constitución convirtió a la Comisión Nacional de Valores en Superintendencia, de suerte que su existencia no se deriva de la Ley 35 de 1993 y las

normas expedidas bajo su amparo, sino de la voluntad del Constituyente. Igualmente, afirma que las funciones que ejerce la Superintendencia de Valores – a las que se refiere el artículo 10 de la Ley 35 de 1993, cuando señala que esta Superintendencia continuará ejerciéndolas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes – le fueron delegadas mediante los decretos 2739 y 2855 de 1991, y 193 de 1994. Para el efecto, menciona que el Decreto 2739 de 1991 previó, en el artículo 3, que “El Presidente de la República podrá delegar en el Superintendente de Valores.....”, funciones que suponen intervención e inspección del mercado bursátil. En consecuencia, existe una norma que autoriza delegar esas funciones constitucionales del Presidente de la República, en los términos del artículo 211 de la C.P. Por lo tanto, el cargo carece de fundamento.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En primer lugar, el Procurador General de la Nación señala que si bien el demandante acusa el artículo 257 del Decreto 663 de 1993, el texto que transcribe y ataca corresponde, en realidad, al artículo 256 del mismo estatuto. Ello, sin embargo, no vicia la admisión de la demanda.

El artículo 189 de la Carta establece que el Presidente de la República es, al mismo tiempo, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. De acuerdo con la jurisprudencia fijada por la Corte Constitucional, en su sentencia C-485 de 1993, las funciones que le corresponden como Jefe de Estado, no pueden ser objeto de delegación. Sin embargo, las atribuciones que ejerce en su calidad de Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa sí son delegables, de acuerdo con el artículo 211 de la Constitución, como se expresó en la sentencia C-315 de 1995.

Las facultades contenidas en el numeral 24 del artículo 189 de la Carta pueden ser objeto de delegación, en la medida en que se trata de funciones administrativas, que se ejercen en los términos que fije el legislador. De allí que se pueda predicar la constitucionalidad de las normas acusadas: “La Carta Política autoriza al Legislador para regular esta clase de actividades, estableciendo además, aquellos asuntos en los cuales es posible la delegación de las referidas funciones administrativas por parte del presidente en otros organismos del Estado (...) Las normas bajo examen desarrollan los preceptos superiores relacionados con las funciones asignadas a las Superintendencias, bajo el entendido de que se trata de actividades que se deben adelantar dentro del ámbito de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico.”

De otra parte, la acusación contra el artículo 11 de la Ley 35 de 1993 carece de fundamento, toda vez que la actividad de compra de cartera no supone captación de ahorros del público y, por lo tanto, no se ajusta a las funciones de la Superintendencia Bancaria. El control sobre esta actividad “puede ser ejercido por los órganos encargados de vigilar este tipo de sociedades mercantiles.”

Por último, expresa el Ministerio Público que la expedición del Decreto 1284 de 1994 no implica que el Gobierno se haya excedido en el uso de las facultades que le habían sido conferidas por el numeral 1° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, pues “las modificaciones introducidas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no pueden ser entendidas como la expedición de un código, ya que el legislador extraordinario se limitó a armonizar las normas

preexistentes con lo dispuesto en el resto del ordenamiento jurídico, en particular con las previsiones de la Ley 100 de 1993”.

V. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 de la C.P.

2. En su cargo principal, el demandante expresa que las competencias presidenciales previstas en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución únicamente pueden ser ejercidas por autoridades distintas del Presidente de la República, en virtud del fenómeno de la delegación. Para que las superintendencias y el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas puedan ejercer esas funciones es necesario que el Congreso de la República expida una ley que autorice delegarlas y que, además, el Presidente expida un acto de delegación, conforme lo exige el artículo 211 de la Carta. Toda vez que en las normas acusadas el legislador asigna a las entidades allí previstas el ejercicio de funciones presidenciales, sin que se cumplan los procedimientos y requisitos de la delegación, resultaría patente la violación de la Carta.

Así mismo, el demandante manifiesta que el artículo 11 de la Ley 35 de 1993 vulnera el numeral 24 del artículo 189 de la Carta, pues no incluye dentro de las sociedades vigiladas por la Superintendencia bancaria a las empresas dedicadas a la actividad de factoring. De otro lado, expone que el numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 constituye una extralimitación de las facultades que se concedieron al Ejecutivo mediante el numeral 1 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

3. Los intervinientes y el Procurador General de la Nación estiman infundado el primer cargo expuesto por el demandante. Los representantes de los distintos ministerios y superintendencias consideran que - como quedó expuesto en la Sentencia C-397 de 1995 -, respecto de las superintendencias opera el fenómeno de la desconcentración, que habilita al legislador para asignar a entes administrativos funciones presidenciales sin necesidad de cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 211 de la Constitución. El apoderado de la Superintendencia de Valores precisa, además, que respecto de ésta no es admisible el cargo, por cuanto sus funciones le fueron otorgadas mediante delegación presidencial, tal como lo exige el demandante.

Con respecto a los cargos restantes, se sostiene que las sociedades de factoring no captan ahorros públicos y, en consecuencia, no requieren de la vigilancia especializada de la Superintendencia Bancaria, y que la acusación contra el artículo 2 del Decreto 1284 de 1994 no tiene fundamento, puesto que las Leyes 35 y 100 de 1993 le asignaron a la Superintendencia Bancaria las funciones de vigilancia consignadas en el artículo 2 del Decreto 1284.

El problema jurídico

4. Corresponde a la Corte determinar si las funciones presidenciales previstas en los

numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta únicamente pueden ser ejercidas por autoridades distintas del Presidente de la República luego de que éste las ha delegado en los términos del artículo 211 de la Constitución, o si, por el contrario, es admisible su ejercicio gracias a la aplicación de otros principios de funcionamiento de la administración pública.

Cuestión previa

5. La Superintendencia Bancaria solicita a la Corte que se inhiba de conocer sobre el Decreto 663 de 1993, toda vez que en la sentencia C-252 de 1994 se declaró su exequibilidad. Al respecto debe señalarse que, si bien es cierto que en dicha sentencia se declaró la constitucionalidad del decreto en cuestión, de la lectura del fallo se desprende que el análisis del mencionado decreto se limitó a precisar que el Presidente de la República sí estaba autorizado legalmente para expedirlo. Por lo tanto, es posible un pronunciamiento de fondo sobre normas particulares del Decreto 663 de 1993, por motivos distintos de los considerados en la anotada decisión.

Delegación y desconcentración

6. El artículo 209 de la Constitución define los principios que rigen la función administrativa, distinguiendo entre principios finalísticos (servir a los intereses generales), funcionales (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad) y organizacionales (descentralización, delegación y desconcentración).

La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa.

Los conceptos de desconcentración y delegación han sido definidos de distintas formas por la doctrina. Asimismo, han existido distintos entendimientos acerca de la relación entre ellos. La Constitución de 1991 ha previsto expresamente la existencia de estos dos mecanismos de desarrollo de la función administrativa, si bien con intensidad diferente. Es así como la figura de la delegación es mencionada, de manera general, en el artículo 209, y, en relación con las funciones del Presidente, en los artículos 211, 196, inciso 4, y 305, numeral 14. Cosa distinta ocurre con la desconcentración a la que únicamente se alude en el artículo 209 de la Constitución. Con todo, la jurisprudencia de la Corte se ha referido a este principio en distintas ocasiones y ha señalado con claridad que se aplica también al ejercicio de funciones presidenciales. Ejemplo de ello es la sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, en la cual se sostuvo:

“Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud

se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que éste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de las superintendencias, dentro del ámbito que señale la ley”.

El hecho de que la misma Constitución consagre la existencia simultánea y separada de los dos principios hace necesaria la diferenciación conceptual entre ellos. En la Sentencia T-024 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, esta Corporación precisó de la siguiente forma las diferencia entre las figuras de la desconcentración y la delegación:

“La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

“La desconcentración así concebida, presenta estas características:

“1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

“3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

“4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

“El otro mecanismo, lo determina la Delegación. La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

“Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

“1. La transferencia de funciones de un órgano a otro.

“2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.

“3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.

“4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia”.

Para el objeto de esta sentencia es importante resaltar que la desconcentración de funciones se hace y deshace por medio de la ley, mientras que la delegación es realizada y revocada por la autoridad administrativa a la que se ha confiado originalmente la atribución.

La delegación y desconcentración de funciones presidenciales

7. Los artículos 115 y 189 de la Constitución preceptúan que en el Presidente de la República se reúnen las calidades de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

El mismo artículo 189 precisa distintas atribuciones del Presidente de la República. Sin embargo, no determina en cuál calidad actúa para el cumplimiento de cada función. La tarea de dilucidar qué atribuciones le corresponden a cada calidad habrá de cumplirse paulatinamente por la jurisprudencia y la doctrina. Al respecto se puede avanzar que, de manera general, las funciones de Jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de Jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país, mientras que las cumplidas como Suprema Autoridad Administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública.¹

8. La Corte Constitucional ha dedicado algunas sentencias a tratar el tema de la delegación y de la desconcentración de funciones presidenciales. De ellas se desprende, en primer lugar, que, salvo el caso de algunas funciones que son indelegables, en principio, las restantes sí lo son; y, en segundo lugar, que únicamente son desconcentrables las funciones que ejerce el Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, aun cuando con la aclaración de que el control y orientación de dichas actividades debe permanecer en cabeza del Presidente, cuando se trate de competencias constitucionales.

9. La imposibilidad de desconcentrar las funciones que se ejercen como Jefe de Estado fue establecida en la sentencia C-485 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se declaró contrario a la Carta la asignación de competencias autónomas y permanentes, en materia internacional, a la Junta Directiva del Banco de la República. En dicha oportunidad la Corte fue tajante al señalar:

“En ningún campo puede la ley ordinaria reducir o suprimir la facultad constitucional del Presidente de representar internacionalmente al Estado. No es esta una facultad sobre la que pueda disponer el Legislador, así ella se busque radicar en cabeza de entidades u órganos que en el marco de la Constitución y de la ley gocen de cierto grado de autonomía.”

En la sentencia se expresó igualmente, que el Presidente sí podía delegar en el Banco de la República determinadas funciones técnicas atinentes a las relaciones financieras internacionales, tal como se había venido haciendo.

10. De la misma manera, en materia de orden público, un área en la que el Presidente de la República actúa claramente como Jefe de Gobierno, la Corte ha manifestado que es posible la delegación, mas no la desconcentración. Así, en la sentencia C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte encontró constitucional que el Presidente de la República encargara a cualquier persona la realización de conversaciones con los grupos guerrilleros, pero estableció que nadie podía iniciar diálogos sin contar con su anuencia:

“En el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República, interlocutor por excelencia en la búsqueda de acuerdo, en su doble condición de Jefe del Estado y de Gobierno”. (Negritillas fuera del texto).

Por otra parte, en la sentencia T-672 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corporación inaplicó una disposición del Código de Policía que desconcentraba en cabeza del Secretario de Gobierno las funciones de policía, bajo la consideración de que en esta materia no operaba la desconcentración, toda vez que el Alcalde es la primera autoridad de policía. Esta regla es obviamente aplicable al Presidente de la República, en quien reside la responsabilidad principal en materia de orden público.

11. Finalmente, de manera general, en la sentencia C-315 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se fijó la regla de que las funciones atribuidas al Gobierno pueden ser delegadas por el Presidente:

“En las consideraciones precedentes se ha señalado que las funciones atribuidas al Gobierno pueden, en principio, ser materia de delegación. La delegación es un instrumento del manejo estatal al cual puede legítimamente apelar el Presidente y se justifica en términos de eficacia, celeridad y desconcentración del poder. A pesar de no tratarse de funciones propias, sino radicadas en el Gobierno, el Presidente puede delegarlas al Ministro Delegatario. En otras palabras, el hecho de que una función sea del Gobierno, no impide su delegabilidad por parte del Presidente. El artículo 211 de la C.P., no circunscribe la materia delegable a las funciones propias del Presidente. La norma, por el contrario, se abstiene de hacer distinciones dentro del conjunto de funciones que el Presidente puede delegar”. (Negrillas fuera del texto).

Las facultades contenidas en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución

12. El numeral 24 del artículo 189 de la Constitución señala que le corresponde al Presidente ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados por el público. Asimismo, determina que el Presidente también realizará este control sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. De otro lado, la parte final del numeral 25 del mismo artículo 189 se refiere a la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo de los recursos provenientes del ahorro de terceros.

Las mencionadas facultades del Presidente son compartidas con el Congreso de la República, como bien lo ordenan distintos preceptos constitucionales. En efecto, los mismos numerales 24 y 25 expresan que esas funciones se ejercerán de acuerdo con la ley. De la misma manera, el numeral 8 del artículo 150 expresa que le corresponde al Congreso “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.” Luego, el literal d) del numeral 19 del artículo 150 precisa que al Congreso le corresponde “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para (...) d. regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.” Finalmente, en términos similares, el artículo 335 expone que “las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a los que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual

regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias...”

13. De los preceptos constitucionales mencionados se deduce que el Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco - como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 - o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo.

El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa. Esta situación autoriza al Congreso a disponer la desconcentración de estas funciones, para lo cual puede crear instituciones especializadas que realicen esas tareas, de acuerdo con la atribución que le señala el numeral 7 del artículo 150.

Importa recordar que esta Corporación ya ha señalado reiteradamente que ni el Presidente ni las personas que, de acuerdo con el artículo 115 de la Carta, conforman el gobierno, están en condiciones materiales de cumplir por sí solos con las tareas que imponen los numerales 24 y 25 del artículo 189. Ello significa que se requiere de la creación de instituciones que tengan la capacidad de atender esas labores. Las mencionadas entidades - un prototipo de las cuales son las superintendencias - no actúan de manera autónoma, sino bajo la dirección del Presidente de la República, titular constitucional de la función de inspección y vigilancia. Estos organismos a los cuales la ley asigna competencias, las desarrollan bajo el control, dirección y orientación del Presidente y del ministro del ramo.²

14. Los anteriores argumentos permiten rechazar el primer cargo formulado por el actor, acerca de que con las normas acusadas el Congreso está interfiriendo en las funciones propias del Presidente de la República. Las funciones contempladas en los numerales 24 y 25 del artículo 189 son compartidas entre el Presidente y el Congreso, y cuando este último crea entes técnicos para que sirvan de soporte al ejercicio de esas funciones, garantiza a través del mecanismo de la desconcentración su adecuada realización.

Otros cargos

15. El segundo cargo del demandante se dirige a cuestionar el hecho de que el factoring no sea objeto de control y vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria. Al respecto debe señalarse 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.

De otra parte, debe precisarse que el mismo artículo señala que la inspección, vigilancia y control sobre las mencionadas sociedades de factoring se ejercerá por medio de la Superintendencia de Sociedades, lo cual significa que estas empresas sí están sujetas al control estatal.

16. También afirma el actor que el numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 constituye una

extralimitación de las facultades concedidas al Ejecutivo mediante el numeral 1 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993. El mencionado numeral establece que se reviste al Presidente de precisas facultades extraordinarias para:

“Determinar la estructura, administración, recursos y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento de la Delegatura exclusiva para la vigilancia de administradores de fondos de pensiones y/o cesantía y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria y armonizada con el resto de su estructura.

“Estas facultades incluyen la de modificar la denominación de la Superintendencia. El superintendente delegado para esas funciones, deberá reunir las mismas condiciones y requisitos que las exigidas para el Superintendente Bancario”.

Considera el demandante que de este numeral no se deduce la autorización para modificar el Estatuto Orgánico Financiero ni para señalar sobre cuáles entidades ejerce vigilancia e inspección la Superintendencia Bancaria.

De otra parte, debe agregarse que el numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 simplemente actualiza, con las innovaciones introducidas por la Ley 100 de 1993, el listado de entidades sobre las cuales ejerce inspección y vigilancia la Superintendencia Bancaria, listado que ya se había incorporado en el Decreto 2359 de 1993. Así, pues, las modificaciones que introduce el aludido numeral 2 del Decreto 1284 de 1994 cumplen claramente la función de armonizar el Estatuto con las previsiones legales vigentes, fin que en ningún momento puede ser considerado como inconstitucional.

Las anteriores razones permiten rechazar el tercer cargo del demandante.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero: Declarar, en relación con los cargos analizados en la presente sentencia, la constitucionalidad de las siguientes frases, contenidas en el artículo 10 de la Ley 35 de 1993:

- “a través de las Superintendencias Bancaria y Valores, dentro del ámbito de sus respectivas competencias”;

- “en los mismos términos y condiciones en que tales funciones se ejercen en la actualidad de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Además, las Superintendencias Bancaria y Valores vigilarán en lo de su competencia el cumplimiento de las normas que se expidan en desarrollo de la presente ley”;

“Los organismos cooperados de grado superior de carácter financiero continuarán bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. El control de las demás cooperativas de ahorro y crédito, de primer grado, continuarán a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, Dancoop”; y

“A partir del 1° de febrero de 1993 corresponderá al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas la inspección y vigilancia de los Fondos Mutuos de Inversión que no sean administrados por sociedades fiduciarias, de acuerdo con las normas, que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Los que sean administrados por dichas sociedades no quedarán sometidos al control permanente del Estado.”

Segundo: Declarar, en relación con los cargos analizados en esta sentencia, la exequibilidad de los dos incisos iniciales del artículo 11 de la Ley 35 de 1993.

Tercero: Declarar, en relación con los cargos analizados en esta sentencia, la exequibilidad de los artículos 256 y 278, así como de los primeros incisos de los artículos 262, 273 y 289 del Decreto 663 de 1993.

Cuarto: Declarar, en relación con los cargos analizados en esta sentencia, la exequibilidad de las frases “por conducto de la Superintendencia de Sociedades” y “También ejercerá inspección y vigilancia sobre otras entidades que determine la ley”, contenidas en el artículo 82 de la Ley 222 de 1995.

Quinto: Declarar, en relación con los cargos analizados en esta sentencia, la exequibilidad del artículo 2 del Decreto 1284 de 1994, que modificó el literal a) del numeral 2 del artículo 1° del Decreto 2359 de 1993, incorporado al literal a) del numeral 2° del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-496/98

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance (Salvamento parcial de voto)

Si seguimos la línea jurisprudencial de la Corte -que no he compartido, como consta en anteriores salvamentos de voto-, el hecho de no haberse advertido en la misma Sentencia que la exequibilidad quedaba restringida a determinados cargos o razones implica una cosa juzgada absoluta. Y, como en esta oportunidad, tal advertencia no se había hecho en el Fallo C-252 del 26 de mayo de 1994, no podía resolverse de nuevo sobre la constitucionalidad de algunos de los artículos del Decreto 663 de 1993, al tenor de la doctrina varias veces reiterada. No ha sido esa mi posición en casos anteriores, pero estimo que la Corte debe mantener una mínima coherencia en sus determinaciones, lo que me lleva a apartarme parcialmente de lo ahora resuelto. Juzgo que la Corporación debe optar por un criterio unívoco y sostenerlo, en especial cuando se trata de asunto tan importante como el relativo a los alcances de la cosa juzgada constitucional.

Referencia: Expediente D-1979

Mi salvamento de voto, que es en este caso apenas parcial, se refiere muy concretamente al carácter relativo de la cosa juzgada, del cual parte la Corte para adoptar su decisión, respecto de algunas de las disposiciones objeto de examen.

En efecto, la Corte, mediante Sentencia C-252 de 1994, declaró la exequibilidad del Decreto 663 de 1993, en su totalidad, con la única salvedad de los numerales 1 a 9 de su artículo 335, que fueron declarados inexecutable.

Si seguimos la línea jurisprudencial de la Corte -que no he compartido, como consta en anteriores salvamentos de voto-, el hecho de no haberse advertido en la misma Sentencia que la exequibilidad quedaba restringida a determinados cargos o razones implica una cosa juzgada absoluta. Y, como en esta oportunidad, tal advertencia no se había hecho en el Fallo C-252 del 26 de mayo de 1994, no podía resolverse de nuevo sobre la constitucionalidad de algunos de los artículos del Decreto 663 de 1993, al tenor de la doctrina varias veces reiterada.

No ha sido esa -repito- mi posición en casos anteriores, pero estimo que la Corte debe mantener una mínima coherencia en sus determinaciones, lo que me lleva a apartarme parcialmente de lo ahora resuelto. Juzgo que la Corporación debe optar por un criterio unívoco y sostenerlo, en especial cuando se trata de asunto tan importante como el relativo a los alcances de la cosa juzgada constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Más precisiones sobre este tema se encuentran en la sentencia C-315 de 1995.

2 Ver al respecto las sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-233 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Ver, por ejemplo, la sentencia C-582 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz