

Sentencia C-805/06

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Parámetros normativos/

LEY 489 DE 1998-Valor normativo

La Ley 489 de 1998 es una ley general de administración, lo que puede significar, en el plano conceptual, ciertas características que la diferencian de otras leyes y normas con fuerza de ley como que significa una formulación previa y general por el legislador que debería comportar una autolimitación del propio legislador en las regulaciones específicas aplicables de manera concreta a los diferentes organismos, dependencias y entidades que conforman la administración. No obstante es lo cierto, que la Constitución no le otorga a esa ley general de administración rango especial como sí lo hace con las mencionadas leyes estatutarias y orgánicas. Por ello la Corte no puede tener como referente de control en este caso a la ley invocada por el demandante, pues, se repite, no corresponde a la Corte resolver las aparentes contradicciones entre leyes o conformar una gradación de leyes que no haya previsto de manera explícita la Constitución.

POTESTAD ORGANIZATORIA-Titular

POTESTAD ORGANIZATORIA-Competencias del Gobierno y entidades administrativas

SUPERINTENDENCIAS-Naturaleza jurídica

SUPERINTENDENCIAS-Régimen jurídico y administrativo

SUPERINTENDENCIAS SIN PERSONERIA JURIDICA-Desconcentración administrativa/SUPERINTENDENCIAS CON PERSONERIA JURIDICA-Descentralización administrativa

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La descentralización por servicios no resulta incompatible con la desconcentración, sólo que cada una de esas modalidades se proyecta en planos diversos de relación. La primera, mira las relaciones entre dos sujetos administrativos, mientras que la desconcentración alude a las relaciones entre órganos de un mismo sujeto administrativo.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Naturaleza jurídica

DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Inspección y
vigilancia

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVAS-Diferencias

La Corte considera pertinente reiterar las orientaciones formuladas con respecto a la Ley

489 de 1998 que desarrolla los Artículos 209 y 211 de la Constitución Política y dispone que la desconcentración y la delegación, se diferencian no solo por razón del sujeto activo de la misma (legislador o autoridad administrativa competente) sino en cuanto al régimen de recursos contra los actos que se expidan y las posibilidades recuperación del pleno ejercicio de las competencias. En efecto mientras que contra los actos de las autoridades “desconcentradas” solo procede el recurso de reposición (Artículo 8° de la Ley 489 de 1998), contra los actos de las autoridades “delegadas” proceden los que son pertinentes frente a los actos de la autoridad delegante (Artículo 12 Ley 489 de 1998). Ahora bien, no está por demás reiterar que la descentralización y la desconcentración deben plasmarse en el ordenamiento que defina las relaciones entre el órgano o autoridad titular de la función y otras autoridades, al paso que la delegación debe ser puesta en acción por el órgano competente original, de acuerdo con la apreciación que éste haga acerca de la necesidad de ejercer directamente o de confiarla transitoriamente y en forma específica a otra autoridad. Así mismo, no debe olvidarse que conforme a la ley la transferencia de funciones del orden nacional sea que explícitamente hayan sido asignadas al Presidente de la República o no, requiere siempre del concurso del titular.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Posibilidad de contar con intendencias regionales

Corresponderá a esta Corte establecer si el Artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 al prever la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades cuente con intendencias regionales y que éstas actúen de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades resultan violatorias de las disposiciones constitucionales enunciadas, por los cargos formulados por el demandante. En ese orden de ideas, la Corte debe establecer si el legislador, al determinar la estructura y organización de dependencias regionales y las relaciones entre los órganos internos de una entidad u organismo del orden nacional, en particular una Superintendencia (para el caso de Superintendencia de Sociedades) debe ajustarse a un modelo organizativo constitucionalmente predeterminado o si goza de discrecionalidad para escoger alguno entre varios constitucionalmente previstos. Sobre el particular, retomando las consideraciones generales que se han hecho en esta providencia

resulta claro que las normas que al respecto corresponde expedir al legislador no están atadas a un modelo o modalidad específica para definir las relaciones entre los sujetos y órganos integrantes de la organización administrativa en el orden nacional. En efecto, el Artículo 209 de la Constitución señala que el ejercicio de la función administrativa se hará conforme a la descentralización, desconcentración y delegación. Lo anterior bastaría para despachar desfavorablemente las pretensiones del demandante que parten de la base precisamente de la necesidad de que en el orden nacional las relaciones ínter subjetivas e ínter orgánicas se resuelvan dando aplicación al principio de la descentralización. No obstante, estima la Corte necesario puntualizar, frente a la disposición acusada, que en ella se establece un desarrollo cabal de los mandatos constitucionales que el demandante estima violados. En efecto, si bien es cierto que el Artículo 1º al señalar las características del Estado Colombiano alude a que el Estado se organiza conforme a la descentralización y autonomía de las entidades territoriales es lo cierto que en el presente caso lo regulado por el Artículo 12 acusado son aspectos atinentes a la estructura interna de un organismo del orden nacional y a las relaciones entre este organismo y el Presidente de la República de una parte, y a las relaciones entre los órganos del propio organismo, de otra. Así mismo, si bien de acuerdo con el Decreto Ley 1080 de 1996, la Superintendencia de Sociedades tiene por ministerio de la ley el carácter de entidad descentralizada, es claro que de acuerdo con la Constitución esa condición en el orden nacional corresponde definirla a la ley sin que haya un modelo determinado previamente por la Constitución.

PRINCIPIO DE JERARQUIA-Concepto

Referencia: expediente D-6284

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 12 (parcial) del Decreto N° 1080 de 1996, “por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos.”

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad presenta demanda contra el Artículo 12 (parcial) del Decreto 1080 de

1996 “por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos”, en relación con los cargos formulados por vulneración de los Artículos 1º, 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política.

Mediante auto del 5 de mayo de 2006 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia de Sociedades para que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada. Así mismo, ordenó invitar en este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, con subraya de las expresiones pertinentes, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 42.812 del 24 de junio de 1996.

“DECRETO NUMERO 1080 DE 1996

(Junio 19)

Por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades legales otorgadas por el Artículo 226 de la Ley 222 del 20 de diciembre de 1995,

DECRETA

(...)

Artículo 12. Intendencias regionales. La Superintendencia de Sociedades podrá contar con Intendencias Regionales, las cuales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales del área de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Expedir los actos administrativos que le correspondan dentro de la respectiva área territorial, cuando así lo delegue el Superintendente.

1. Absolver dentro del área de su jurisdicción las consultas que se formulen en los asuntos de competencia de la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Superintendente.

1. Dirigir la elaboración y ejecución, programas y proyectos de la dependencia.

1. Las demás que le sean asignadas por el Superintendente de Sociedades.

(...)"

III. LA DEMANDA

Para el ciudadano demandante las expresiones acusadas incurren en desconocimiento de los Artículos 1°, 123, 209, 210, y 365 de la Constitución Política. Así mismo señala que consecuentemente se incurre en violación del Artículo 7° de la Ley 489 de 1998 "que no solo es ley posterior y superior sino que traduce los dictados de aquellas normas constitucionales y busca su aplicación efectiva".

Como razones de la violación el demandante alude a que dichas normas consagran y ordenan la aplicación de la descentralización en el Estado Social de Derecho (Artículo 1° de la C.P.) y las consecuentes a) descentralización en la función administrativa del Estado (Artículo 209 de la C.P.); b) descentralización en entidades del orden

nacional (Artículo 210 C.P.) puesto que exige la aplicación de los fundamentos de la función administrativa entre los cuales se encuentra la descentralización en ella; c) descentralización en los servicios públicos (Artículo 365 C.P.) que impone su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; d) descentralización tanto externa como interna en las entidades del orden nacional y como derivación de ello la desconcentración y delegación a nivel interno de tales entidades (Artículos 3° y 7° de la Ley 489 de 1998), e) que la Constitución Política ordena a los servidores públicos ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento, por lo cual las formas de cumplimiento previstas e implicadas en esas normas constitucionales y legales referidas deben ser observadas cabalmente.

A juicio del demandante el Artículo 12 del Decreto 1080 de 1996, acusado en el presente proceso, no muestra ni acata en sus disposiciones la aplicación y el desarrollo forzoso de las citadas disposiciones que avalan la descentralización estatal sino que por el contrario radican en el Presidente de la República y en el Superintendente de Sociedades “el poder inconstitucional y desmedido” de determinar a su libre voluntad o albedrío si son establecidas las intendencias regionales y por ende cuándo lo serán; con lo que se les atribuye la posibilidad de frenar la materialización y desarrollo de la descentralización estatal y de manera particular de la propia Superintendencia de Sociedades. Así mismo se les otorga a las autoridades mencionadas dicho poder de determinación sobre las funciones de las intendencias regionales pues éstas serán las que el Superintendente de Sociedades a bien tenga asignarles en materia de inspección y vigilancia respecto de sociedades comerciales del área de su jurisdicción, lo cual supone el atributo de inhibir la descentralización estatal y de la entidad nacional descentralizada que es la Superintendencia de Sociedades mediante la fórmula de no darles a plenitud las atribuciones o funciones que les corresponden a las mencionadas intendencias regionales, lo cual quebranta la voluntad plasmada en los Artículos 1º, 209 y 210 de la Constitución.

Así mismo al pretender, según el entendimiento del actor, que las funciones que cumplan las intendencias regionales sean aquellas que les delegue “a su libre voluntad o albedrío” el

Superintendente de Sociedades le da a este funcionario el poder de bloquear el desarrollo pleno de la descentralización estatal.

Igualmente se trasgreden las normas constitucionales mencionadas cuando se prevé que el Superintendente de Sociedades establezca los parámetros de las consultas que podrán absolver los Intendentes Regionales con lo cual se viola en forma nítida el Artículo 123 de la Carta Política pues los funcionarios están obligados a someterse “no a los parámetros que les establezca el Superintendente de Sociedades sino a la Constitución, la ley y el reglamento”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para el demandante todas las trasgresiones que enuncia de las normas superiores ponen en evidencia que la disposición acusada atribuye a la Superintendencia de Sociedades poderes mediante decreto para impedir, frustrar o retardar a voluntad la descentralización del Estado y la interna y externa que debe operar respecto de las entidades del orden nacional. Señala “que el Superintendente de Sociedades no puede ser constituido como un tiranuelo en la administración pública”.

Finalmente el demandante alude a que en el presente caso, habida cuenta de los precisos temas asentados en la demanda, la Corte no ha dictado sentencia de control de constitucionalidad, razón por la cual es factible solicitar la declaratoria de la inexecutable “de las normas del Decreto Especial 1080 de 1996”. Al efecto cita apartes de las sentencias C-588 de 1992 y C-004 de 1993 de esta Corte.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia de Sociedades

La ciudadana Luz Mary Roa Vargas actuando como apoderada de la Superintendencia de Sociedades solicita a la Corte no declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada. A su juicio el demandante confunde los principios que deben regir la función pública, contenidos en el Artículo 209 de la Constitución Política. Mandato éste que dispone la descentralización como mecanismo que busca la distribución de funciones entre la administración central y los entes territoriales (descentralización territorial) o entre la administración central y las entidades que cumplen funciones especializadas (descentralización por servicios); y, de otra parte, los conceptos de delegación y la desconcentración que como medidas administrativas buscan mejorar la prestación del servicio transfiriendo algunas funciones sin que el titular pierda el control y dirección de las mismas.

En desarrollo de este planteamiento la interviniente, con apoyo en sentencias de esta Corte (T-024 de 1999, C-496 de 1998, C-561 de 1999), puntualiza las características de los fenómenos jurídico administrativos de la descentralización, la delegación y la desconcentración para concluir que el actor “yerra” cuando afirma que la preceptiva constitucional impone para todos los casos y asuntos la descentralización total y como consecuencia de ella lo que expresa la Constitución es que tanto el legislador como el ejecutivo, según el caso, deben propender por la descentralización administrativa entendida ésta como “aquel principio constitucional de la función administrativa en virtud del cual se transfieren determinadas funciones públicas a órganos que gozan de autonomía para decidir que están dotados de personería jurídica y que tienen patrimonio propio”, principio que junto con la desconcentración y la delegación son los que prescribe el artículo 209 de la Constitución para que sean observados no sólo por el Gobierno sino también por el Congreso, “tal como ha sucedido en el caso de la Superintendencia de Sociedades que hoy se examina”.

A continuación la representante de la Superintendencia de Sociedades trae a cuento el marco legal que ha servido de referente para la puesta en marcha de las llamadas

Intendencias Regionales de la Superintendencia de Sociedades para concluir que la forma y los términos en que fueron conferidas las facultades en el mencionado artículo 12 no contradicen ni vulneran precepto alguno constitucional ni legal, pues ellas obedecen precisamente al desarrollo de los postulados que gobiernan la administración pública, principios a los que debe someterse el Congreso y el Presidente como primera autoridad administrativa, según el caso, y lo propio le corresponde al Superintendente de Sociedades como titular de las facultades de inspección, vigilancia y control en materia administrativa o en ejercicio de funciones jurisdiccionales legalmente asignadas.

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia actúa mediante documento suscrito por los ciudadanos y académicos Néstor Humberto Martínez Neira y Felipe Vallejo García quienes se refieren a la demanda objeto del proceso y expresan que la norma atacada se ajusta a la Constitución y debe ser mantenida. Como fundamentos de su aseveración los intervinientes plantean que el Decreto 1080 de 1996 es una ley en sentido material porque fue expedida en ejercicio de precisas facultades extraordinarias conferidas por el legislador al Presidente de la República para determinar la estructura, administración y recursos de la Superintendencia de Sociedades (Ley 222 de 1995 Artículo 226).

Así mismo, teniendo en cuenta disposiciones legales sobre la materia, señalan que el Decreto 1080 de 1996 no constituye ejemplo de descentralización administrativa sino de desconcentración de funciones, medio diferente de realizar la función administrativa (Constitución Política Artículo 209).

En ese orden de ideas formulan anotaciones sobre la noción de desconcentración de conformidad con la jurisprudencia y la doctrina para concluir que no hay vicios de inconstitucionalidad en la norma impugnada pues ésta corresponde a la determinación de la

estructura interna de la Superintendencia de Sociedades y a la atribución de las competencias que ella puede ejercer por conducto de las intendencias regionales, en cumplimiento de las funciones que la ley le ha otorgado a dicha Superintendencia dentro del marco de su autonomía y que resultan necesarias para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Concluyen los intervinientes que el artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 no hace otra cosa que desarrollar los mandatos de los Artículos 1º, 209 y 210 de la Constitución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación en concepto número 4126 presentado en la Secretaría General de la Corte el 14 de junio de 2006, solicita que esta Corporación se declare inhabilitada para efectuar un pronunciamiento de fondo en el presente caso por ineptitud sustantiva de la demanda.

A juicio del Ministerio Público, la demanda no cumple los requisitos mínimos que la jurisprudencia ha establecido para que el juicio abstracto de constitucionalidad sea procedente. En efecto quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad debe plantear una verdadera oposición entre una o varias disposiciones de rango legal y preceptos de ordenamiento superior, para lo cual su demanda deberá contener los siguientes elementos: i) el objeto demandado determinado con precisión, ii) el concepto de la violación expresado con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes y iii) la razón por la cual la Corte

Constitucional es competente para conocer del asunto que se pretende someter a su examen. Sobre el particular se cita la sentencia C-1052 de 2001.

A partir del enunciado expresado, la vista fiscal se ocupa en determinar si en el presente caso el demandante cumplió con la carga procesal tal como ella se ha puntualizado en las providencias de esta Corte y al efecto expresa que la demanda carece de uno de los requisitos antes enunciados cual es el planteamiento de una verdadera oposición entre preceptos legales y disposiciones constitucionales por cuanto en el presente caso estas últimas nada tienen que ver con la relación jurídica que existe entre la Superintendencia de Sociedades y sus intendencias regionales. Señala la vista fiscal que para el actor los apartes acusados del artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 resultan vulneratorios de los mandatos constitucionales que disponen la descentralización del Estado por cuanto otorgan facultades excesivas al Presidente de la República o al Superintendente de Sociedades en relación con las funciones de las intendencias regionales.

Pero, prosigue la vista fiscal, el principio organizacional de la descentralización no es aplicable a la relación existente entre la Superintendencia de Sociedades y las intendencias regionales y que la consecuencia directa de ello es que la demanda no cumple con los requisitos exigidos pues parte de una premisa equivocada y está construida sobre la base de argumentos cerrados que no permiten plantear la oposición necesaria entre la disposición de rango legal y los preceptos constitucionales señalados por el ciudadano de manera que no pueden guiar la situación que se pretende vulneratoria de los mismos.

A renglón seguido el Señor Procurador General de la Nación, de manera pormenorizada, expresa las razones que fundamentan la solicitud de inhibición y al efecto recuerda que la Constitución vigente establece “en el artículo 189, numerales 21 y siguientes” que al Presidente de la República le corresponde ejercer la función de inspección, vigilancia y control sobre diversos sectores de la vida económica del país así como sobre la prestación de los servicios públicos; que el artículo 211 superior adicionalmente habilita al Presidente de la

República para delegar algunas de las funciones a él atribuidas en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendencias, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado, todo lo cual debe ser señalado por la ley; que el artículo 150 de la misma Constitución otorga al Congreso la atribución de determinar la estructura de la Administración Nacional y crear suprimir o fusionar entre otros organismos las Superintendencias. Así mismo 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.

Posteriormente, la vista fiscal, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales aludidas, señala que dentro de ese marco constitucional han sido expedidos cuerpos normativos que regulan las funciones de las diferentes Superintendencias existentes en Colombia y por considerarlo pertinente para el presente proceso, se detiene en el análisis de algunos aspectos atinentes a la Superintendencia de Sociedades referidos a su naturaleza jurídica y a sus funciones. En ese orden de ideas recuerda las disposiciones de la Ley 222 de 1995 que señalan que el Presidente de la República por conducto de la Superintendencia de Sociedades ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades; que dicha Superintendencia es una entidad descentralizada del orden nacional y a partir de esas puntualizaciones estudia los fenómenos de la descentralización administrativa, la delegación y la desconcentración siguiendo las disposiciones de la Ley 489 de 1998 y diversos pronunciamientos de esta Corporación, entre ellos, la sentencia C-205 de 2005 donde se efectúa un resumen de pronunciamientos anteriores de la Corte.

En la parte final se interroga el ministerio público si es válido, desde la perspectiva jurídica, predicar la exigencia constitucional de descentralización de unidades regionales respecto de una entidad que a su vez es descentralizada y cuenta con un ámbito de competencia cuyo origen proviene de la delegación de funciones atribuida constitucionalmente al Presidente de la República. Para el ministerio público la respuesta a esta cuestión es negativa y al respecto expresa que las intendencias regionales no son ni pueden ser entidades descentralizadas, que lo que se pretendió con su creación fue descongestionar la Superintendencia de

Sociedades como órgano superior de la administración para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos de su competencia en diferentes lugares del país. Así el instituto jurídico que en realidad opera entre la Superintendencia de Sociedades y sus intendencias regionales es la desconcentración de funciones pues éstas ejecutan las funciones de inspección, vigilancia y control y procesos concursales de las sociedades comerciales del área de su jurisdicción.

El anterior aserto, conforme a la vista fiscal, se encuentra demostrado al revisar las características de las denominadas intendencias regionales pues estas últimas: i) no cuentan con personería jurídica, ii) operan como órganos jerárquicamente subordinados, iii) sus funciones y competencias son limitadas de conformidad con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades y iv) fueron creadas por disposiciones del artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 aquí demandado.

En la parte final, el concepto del Señor Procurador alude a la improcedencia de aplicación del principio pro actione por cuanto el actor confunde dos principios organizacionales de la administración pública como son la descentralización y la desconcentración y que a partir de ese error el demandante plantea la oposición entre el artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 y los Artículos constitucionales 1°, 123, 209, 210 y 365 que nada tienen que ver con el fenómeno que opera entre la Superintendencia de Sociedades y sus intendencias regionales, toda vez que la pretensión de que estas últimas sean entidades descentralizadas no es válida dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pues como se ha dicho dependen de una entidad nacional descentralizada a la cual le fue delegada la función presidencial de inspección, vigilancia y control. Así el principio organizacional que tiene lugar entre la Superintendencia Nacional y las intendencias regionales es el de desconcentración y de ninguna manera el de descentralización.

Por lo anterior concluye el ministerio público que en el presente caso no se trataría de interpretar la demanda en favor del actor para que proceda un pronunciamiento de fondo, sino que implicaría reconstruirla para confrontar el contenido normativo acusado con las

disposiciones superiores que versen sobre el principio de desconcentración lo cual no resulta procedente y tampoco reflejaría lo pretendido por el actor.

Así las cosas, entonces, el Procurador General de la Nación solicita que la Corte se declare inhibida para proferir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de la referencia por ineptitud sustantiva de la misma.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones demandadas hacen parte de un Decreto con fuerza de ley dictado con fundamento en las facultades extraordinarias dispuestas en el Artículo 226 de la Ley 222 de 1995, el cual se transcribe:

“Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal décimo del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis meses contados a partir de la publicación de la presente ley para que determine la estructura, administración y recursos de la Superintendencia de Sociedades con el fin de que cumpla adecuadamente las funciones que se le fijan en la presente ley.”

2. Problema Jurídico

De conformidad con la reseña hecha de la demanda, de las intervenciones y de la vista fiscal se tiene que el demandante formula su pretensión de inconstitucionalidad con la consideración de que la disposición parcialmente acusada resulta violatoria de los Artículos 1°, 209 y 210, 365 y 123 de la Constitución por cuanto con ella se habilita al Gobierno y particularmente a la Superintendencia de Sociedades para buscar, según su libre albedrío, mecanismos de acción que contrarían el principio de descentralización que debe orientar la estructuración y funcionamiento de las intendencias regionales de la Superintendencia de Sociedades y las relaciones entre dichas intendencias de una parte, y el Presidente de la República y la Superintendencia de Sociedades, de otra.

La Superintendencia de Sociedades, en coincidencia con los voceros de la Academia Colombiana de Jurisprudencia postula la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada pues con ella lo que hizo el legislador fue precisamente desarrollar los principios y reglas propios de la organización y funcionamiento de la administración nacional entre los cuales, además de la descentralización, deben considerarse la desconcentración y la delegación. Señalan que el demandante no tuvo en cuenta estos últimos y por eso llega a la conclusión equivocada que le permite formular una pretensión que no está llamada a prosperar.

La Procuraduría General de la Nación en su concepto señala que la demanda adolece de vicios estructurales por cuanto si bien ella se formula por un ciudadano colombiano, se identifica claramente la disposición acusada y se señalan disposiciones constitucionales supuestamente violadas, es lo cierto que los cargos planteados no cumplen con los requisitos que ha deducido la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que pueda

desarrollarse el juicio abstracto de constitucionalidad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por lo anterior corresponderá a esta Corte establecer si el Artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 al prever la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades cuente con intendencias regionales y que éstas actúen de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades cuya delegación será necesaria para que dichas intendencias dicten actos administrativos dentro de la respectiva área territorial o desarrollen la absolución, también dentro del área de su jurisdicción, de consultas que se formulen en los asuntos de competencia de la Superintendencia de Sociedades de acuerdo con los parámetros establecidos por el Superintendente y que cumplan las demás funciones que sean asignadas por el Superintendente de Sociedades, resultan violatorias de las disposiciones constitucionales enunciadas, por los cargos formulados por el demandante.

En ese orden de ideas, la Corte debe establecer si el legislador, al determinar la estructura y organización de dependencias regionales y las relaciones entre los órganos internos de una entidad u organismo del orden nacional, en particular una Superintendencia (para el caso de Superintendencia de Sociedades) debe ajustarse a un modelo organizativo constitucionalmente predeterminado o si goza de discrecionalidad para escoger alguno entre varios constitucionalmente previstos.

Ahora bien, previamente al análisis concreto de los cargos formulados es conveniente resolver los siguientes aspectos: i) La inhibición formulada por el Señor Procurador General de la Nación y ii) La contradicción que indica el demandante, como consecuencial a la de las disposiciones constitucionales, entre la disposición acusada y el Artículo 7° de la Ley 489 de 1998.

3. Inhibición

Como se ha visto el Señor Procurador General de la Nación pide a la Corte que en el presente caso decida inhibirse para examinar el fondo del asunto propuesto por el demandante.

En armonía con el resumen que se ha hecho de la intervención del Señor Procurador, éste considera que la demanda adolece de ineptitud sustancial, toda vez que el cargo planteado no ostenta las características de certeza y pertinencia que conforme que la jurisprudencia de la Corte permite realizar el control de constitucionalidad que a ella corresponde .

Al efecto pone de presente que la disposición acusada no guarda relación alguna con el principio constitucional de descentralización y ello hace imposible la confrontación objetiva de la disposición acusada con las reglas constitucionales invocadas por el demandante.

Ahora bien, para llegar a esta conclusión la vista fiscal se ocupa en forma pormenorizada de la descripción de las reglas de la descentralización, de la desconcentración y la delegación y afirma que en el presente caso el fenómeno realizado mediante el Decreto 1080 de 1996 es el de la desconcentración, y por ello mal puede hacerse el análisis pedido por el demandante. Así mismo expresa que en el caso sub-júdice no es aplicable el principio pro actione llamado a garantizar el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

La Corte al analizar la formulación planteada por el Señor Procurador General de la Nación encuentra que efectivamente la demanda cumple no solo los requisitos de calidad de ciudadano del demandante, de precisión de las normas legales demandadas, de determinación de las reglas constitucionales trasgredidas sino también el relativo a las

características que debe ostentar el cargo formulado para hacer viable la realización del control constitucional.

En efecto, equivocado o no, es lo cierto que el demandante teniendo en cuenta el enunciado de “territoriales” de las intendencias que pueden existir dentro de la Superintendencia de Sociedades, considera que esa mención ha de llevar a que se confronte la misma disposición con el principio de la descentralización formulado como inspirador de toda la organización del Estado colombiano (Artículo 1°) y como inspirador de la estructura y funcionamiento de la Superintendencia de Sociedades en cuanto organismo integrante de la administración nacional. Nótese que en el concepto del Señor Procurador, como ya se dijo, se entra en consideraciones de fondo sobre el contenido de la norma y su relación con las reglas de la descentralización, la desconcentración y la delegación que deben ser tenidas en cuenta al desarrollar la estructura y funcionamiento de las entidades públicas y en especial de aquellas que ostentan personalidad jurídica en el marco de la organización administrativa del Estado.

Para la Corte, en este punto, la vista fiscal efectúa un real estudio sobre el fondo de la cuestión para llegar a la conclusión de que el fenómeno pertinente en este caso es el de la desconcentración y no el de la descentralización y en consecuencia descartar la posibilidad de confrontación.

Ahora bien, es lo cierto que el planteamiento formulado por el demandante puede resultar equivocado o erróneo y por ende llevar a una no prosperidad de su pretensión, pero respecto de la viabilidad del ejercicio y control resulta claro que están dadas las condiciones objetivas para que el control se realice como en efecto se hará a continuación.

4. La confrontación entre disposiciones de rango legal

El demandante, en el enunciado de los cargos expresa que el artículo acusado resulta trasgresor no solo de los principios y reglas constitucionales sino también de la disposición que dentro de la Ley 489 de 1998 describe los elementos característicos de la descentralización.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Ley 489 de 1998 es una ley general de administración, lo que puede significar, en el plano conceptual, ciertas características que la diferencian de otras leyes y normas con fuerza de ley como que significa una formulación previa y general por el legislador que debería comportar una autolimitación del propio legislador en las regulaciones específicas aplicables de manera concreta a los diferentes organismos, dependencias y entidades que conforman la administración. No obstante es lo cierto, que la Constitución no le otorga a esa ley general de administración rango especial como sí lo hace con las mencionadas leyes estatutarias y orgánicas. Por ello la Corte no puede tener como referente de control en este caso a la ley invocada por el demandante, pues, se repite, no corresponde a la Corte resolver las aparentes contradicciones entre leyes o conformar una gradación de leyes que no haya previsto de manera explícita la Constitución.

5. Las disposiciones acusadas. Su contenido y el contexto normativo específico.

Las disposiciones acusadas forman parte de un Decreto expedido en virtud de autorización expresa del legislador de conformidad con el artículo 150-10 de la Constitución Política contenida en el Artículo 226 de la Ley 222 de 1995 transcrito ya en el texto de esta sentencia para que el Presidente de la República determinara la estructura, administración y recursos de la Superintendencia de Sociedades “con el fin de que cumpla adecuadamente las

funciones que se le fijan en la presente ley”.

En desarrollo de las mencionadas facultades, el Decreto 1080 de 1996 señala las características, el régimen, las dependencias y unidades que integran la Superintendencia de Sociedades y las interrelaciones de los órganos internos y en especial entre el órgano de dirección superior de la Superintendencia y las llamadas intendencias regionales.

Así mismo el Decreto 1080 de 1996 determina -siguiendo las normas legales sobre estructura de la administración nacional-, las relaciones entre la Nación y la Superintendencia de Sociedades en cuanto entidad descentralizada del orden nacional.

En ese orden de ideas se precisa que dicha Superintendencia “es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles así como las facultades que le señala la ley en relación con otras personas jurídicas”. (Artículo 1º)

El Artículo 2º determina las funciones específicas a través de las cuales la Superintendencia habrá de desarrollar las atribuciones administrativas y jurisdiccionales que le correspondan. Entre ellas cabe señalar las de ejercer las funciones que para los casos de inspección, vigilancia o control le asignan los Artículos 82, 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995 (numeral 7); ejercer la inspección y vigilancias de las sociedades de servicios técnicos o administrativos no sometidas al control de la Superintendencia de Valores. (Artículo 228).

Igualmente cabe destacar que en ese Artículo 2º entre otras, se asigna el ejercicio de funciones que establece la ley respecto de los clubes con deportistas profesionales (numeral

11); sometimiento a la vigilancia a cualquier sociedad no vigilada por cualquier otra Superintendencia cuando establezca que ella incurre en irregularidades que allí se enuncian. De otra parte corresponde también a la Superintendencia ejercer la inspección, vigilancia y control, en lo pertinente sobre las empresas unipersonales en los casos que determine el Presidente de la República (numeral 13); unificar las reglas de contabilidad a que deben sujetarse las sociedades comerciales sometidas a su inspección, vigilancia y control; desarrollar las funciones de policía judicial que la ley determine; resolver las controversias que se susciten en relación con el derecho de inspección e impartir la orden respectiva, cuando considere que hay lugar al suministro de información (numeral 25); remover a los administradores o al revisor fiscal en los casos a que hubiere lugar (numeral 26); interrogar bajo juramento a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el examen de hechos relacionados con la dirección, administración o fiscalización de las sociedades sobre las cuales ejerce inspección, vigilancia o control (numeral 28); imponer multas a quienes incumplan las órdenes de la Superintendencia, quebranten las leyes o sus propios estatutos, respetando el derecho de defensa y el debido proceso (numeral 29); ejercer funciones en materia de jurisdicción coactiva que le asigne la ley (numeral 31).

También fija el decreto ley en mención la estructura interna de la Superintendencia y dentro de ella se incluye el despacho del Superintendente, el despacho del Superintendente Delegado para inspección, vigilancia y control, despacho del Superintendente Delegado para los procedimientos mercantiles, la secretaría general, la dirección de informática y desarrollo y las intendencias regionales.

En el Artículo 4° se señalan las funciones del superintendente; entre ellas, para los efectos del presente proceso, cabe señalar dirigir la Superintendencia con la inmediata colaboración de los superintendentes delegados y del secretario general (numeral 1); dirigir, orientar y coordinar la inspección, vigilancia y control que realiza la Superintendencia, así como los procesos concursales que ante la misma se deben tramitar (numeral 2); señalar las políticas generales de la entidad de acuerdo con las políticas del Gobierno Nacional, nombrar y remover a los funcionarios de la entidad de conformidad con las disposiciones legales, con

excepción de los superintendentes delegados cuya asignación y remoción corresponde al Presidente de la República (numeral 7); asignar y distribuir las competencias de las distintas dependencias administrativas de la Superintendencia para el mejor desempeño en la prestación del servicio (numeral 16).

El Artículo 12, donde se incluyen los segmentos acusados, regula lo relativo a las intendencias regionales y precisa las funciones a su cargo. Entre ellas, para los efectos del proceso cabe destacar las siguientes:

“1. Ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales del área de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades.

2. Expedir los actos administrativos que le correspondan dentro de la respectiva área territorial, cuando así lo designe el Superintendente.

3. Absolver dentro del área de su jurisdicción las consultas que se formulen en los asuntos de competencia de la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Superintendente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5. Las demás que le sean asignadas por el Superintendente de Sociedades.”

En el artículo de disposiciones varias se dispone lo relativo a la representación legal de la Superintendencia, a la planta global de personal, al régimen prestacional, al trámite de recursos, a la competencia concursal de la Superintendencia, a la causal de control y ejercicio de las funciones cuando se solicite la apertura del trámite concursal.

6. La potestad de configuración de la organización administrativa (La potestad organizatoria).

6.1. En el constitucionalismo, como expresión prístina de la democracia se reconoce que, por principio, el legislador es el titular de la llamada potestad organizatoria cuya manifestación primordial es la formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos específicos y en el conjunto de éstos.

El legislador ejercita esa función mediante la determinación de la estructura de la administración y la creación, fusión o supresión de entidades u organismos de la administración en el orden nacional.

No obstante, se reconoce que al Gobierno y a las propias entidades administrativas - dependiendo del balance de los principios de unidad y autonomía que acojan los textos constitucionales- asisten competencias sobre facetas de dicha potestad organizatoria¹.

6.2. Esta Corporación, de manera reiterada, ha reconocido que a partir de los textos

constitucionales, en especial de los Artículos 150-7, 209 y 210, asiste al legislador la potestad de configuración de la estructura de la administración nacional la cual comporta no solo la posibilidad de determinación de las características de los órganos y entidades que la conforman sino también de las funciones generales de las mismas -salvo naturalmente las previsiones expresas que al respecto haya efectuado la propia Constitución en relación con la suprema autoridad administrativa (Artículo 189), los ministros y los directores de departamentos administrativos, como jefes de la administración (Artículo 208) y algunos órganos y entidades específicos- y de las correspondientes interrelaciones con aplicación de los principios constitucionales de la función administrativa y de reglas de organización enunciadas en el texto superior y teniendo en cuenta la disposición constitucional sobre integración de la rama ejecutiva del poder público (Artículo 115)2.

En ese orden de ideas, a la ley corresponde también la creación, fusión, supresión, de organismos de la administración nacional: ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y de otras entidades administrativas del orden nacional y la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (Artículo 150-7). En este punto debe aclararse, sin embargo, que en armonía con los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución al Presidente de la República corresponde, conforme a las disposiciones que al respecto expida el legislador, y sin mengua de las atribuciones permanentes de éste, modificar la estructura, fusionar y suprimir organismos administrativos3.

6.3. Ahora bien, para efectos de la decisión en el presente caso es pertinente determinar la mayor o menor amplitud con que cuenta el legislador en ejercicio de sus potestades de formulación de la estructura general de la administración y de conformación de los diversos organismos, entidades, unidades y dependencias. Vale decir, si al delinear dicha estructura puede optar por ordenar las relaciones de los distintos órganos, organismos, entidades, unidades, dependencias conforme al modelo que estima más conveniente, o si, por el contrario, está atado por principios y reglas que deba deducir directamente de la Constitución, que necesariamente encaucen la determinación de conformación que se

adopte.

La Corte también en varias oportunidades se ha ocupado del tema y ha señalado:4

“...que la organización administrativa del Estado tiene a su cargo, primordialmente, el ejercicio de la función administrativa estatal, la que, de conformidad con lo prescrito en el Artículo 209 de la Constitución Colombiana “... 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”.

Y que, en ese orden de ideas, la búsqueda y logro -a través de la satisfacción de la misión institucional- de los intereses generales impone a las autoridades una gestión objetiva que debe encauzarse mediante la observancia, entre otros, de los principios enunciados en el artículo constitucional transcrito, propios del quehacer administrativo público, y del ámbito del derecho público.

Ello comporta, generalmente, facilidad en la demostración del incumplimiento o infracción de ciertos principios de toda actuación del Estado y de las autoridades administrativas, en especial, los de moralidad, publicidad e imparcialidad, que aseguran, en su conjunto, la transparencia en la consecución y preservación de los intereses públicos.

Ha de recordarse así mismo que en el plano de los deberes jurídicos “los particulares sólo son

responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Artículo 6° de la Constitución Política). Y los particulares, además están amparados por la garantía de los derechos adquiridos y la libre disponibilidad de sus bienes. Los bienes del Estado, por el contrario están afectos a la satisfacción de los fines propios del Estado, y su gestión sujeta a disposiciones especiales de garantía inspiradas en los principios constitucionales de “la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales” -Artículo 267- que habilitan controles especiales financieros, de gestión y de resultados encaminados a constatar la utilización legal, eficaz y eficiente de los mismos.

Por lo demás, en el ámbito de la administración del Estado, es necesario tener en cuenta que las variadas y diferentes manifestaciones de la acción estatal, aunque encaminadas todas ellas a la obtención del interés general, deben ser apreciadas de acuerdo con sus características identificadoras. Así, no son los mismos los parámetros de evaluación tratándose de empresas económicas -industriales y comerciales de propiedad del Estado-, y en ese supuesto es preciso distinguir si actúan en competencia o en monopolio-, o de entidades encargadas de la prestación de servicios públicos, o de agencias y entidades titulares de funciones administrativas propiamente tales, como las de inspección, vigilancia y control.

Así mismo, las características de la gestión pública, incluida aún la gestión pública empresarial, implican tener presente siempre la necesidad de que la gestión del dinero público se vea sometida a controles que garanticen la máxima transparencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7.1. El correcto entendimiento de las reglas constitucionales que se han enunciado, implica que el legislador tenga en cuenta, obviamente, los fines del Estado y de sus

autoridades y las misiones que están llamadas a cumplir las entidades constitucionalmente enumeradas y las que el mismo legislador, dentro de sus competencias, estime necesario crear para el cabal cumplimiento de los cometidos estatales⁵.

Cabe reiterar, en armonía con lo expuesto, que la función administrativa siempre al servicio de los intereses generales debe desarrollarse de conformidad con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad “mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. El mismo artículo 209 de la Constitución señala que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y que en todos sus órdenes la administración tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

El artículo 210, también en consonancia con el mandato ya recordado del artículo 150.7 prevé que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa y que, igualmente, corresponde a la ley determinar el régimen jurídico de las entidades descentralizada y la responsabilidad de sus presidente, directores o gerentes.

7.2. La Ley 489 de 1998 en obediencia y desarrollo de los mandatos constitucionales prevé que las Superintendencias como organismos de la administración nacional pueden tener atribuida personalidad jurídica o, por el contrario, carecer de ella conforme lo haya dispuesto el respectivo acto de creación. (ley expedida por el Congreso de la República o decreto con fuerza de ley).

En ese orden de ideas, los Artículos 66 y 82 de dicha ley señalan, como elementos comunes, que las Superintendencias son organismos creados por la ley con la autonomía

administrativa y financiera que aquella le señale; cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. La dirección de cada Superintendencia estará a cargo del superintendente.

Ahora bien, como elemento diferencial puede indicarse que el Artículo 66 de la ley en mención trata de las Superintendencias carentes de personalidad jurídica mientras, que el Artículo 82 alude a las Superintendencias dotadas de personalidad jurídica, conforme a la voluntad en cada caso expresada por el legislador.

Esta Corte mediante sentencia C-561 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra declaró la exequibilidad de las expresiones: “sin personería jurídica” y “o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal” contenida en el mencionado Artículo 66 y precisó que la expresión “con personería jurídica” del Artículo 82 también se ajustaba a la Constitución⁶.

De las anteriores consideraciones surge la sujeción de las Superintendencias a dos tipos de régimen, administrativo y jurídico, según que pueda predicarse de ellas o no la personalidad jurídica. En ese orden de ideas cabe afirmar que dentro del marco constitucional y con plena observancia de las funciones, atribuciones y potestades directamente señaladas en la Constitución, dichas Superintendencias, en sus relaciones con la suprema autoridad administrativa -Presidente de la República- y con los jefes de las diferentes sectores administrativos- ministros y directores de departamento administrativo- se encauzan unas veces a través del modelo de la desconcentración administrativa (Superintendencias sin personería jurídica) y en otras ocasiones, a través de un modelo de descentralización administrativa por servicios o funciones de acuerdo con la mención hecha en el Artículo 210 de la C.P. (Superintendencias con personería jurídica).

Como se ha destacado también por la Corte, “... es claro que la calificación que haga el legislador de una entidad o de categorías de entidades como “entidades descentralizadas” (en desarrollo de la atribución contenida en el Artículo 210 de la Constitución, en armonía con los principios contenidos en el artículo 209, ibidem), per se comporta la sujeción directa a reglas constitucionales que aluden a aspectos diversos, de la organización, funcionamiento y control de todos los organismos que ostenten dicha calidad de entidades descentralizadas”⁷.

En efecto, numerosas normas constitucionales se refieren a las entidades descentralizadas o a las entidades descentralizadas por servicios, denominación que conforme a la legislación previa a la Constitución Política comprendía a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta -Decretos 1050 y 3130 de 1968- y a las llamadas entidades descentralizadas indirectas (sociedades y asociaciones entre entidades públicas, asociaciones y fundaciones de participación mixta) -Decreto 130 de 1976- y que en la actualidad, a partir de la Ley 489 de 1998, que derogó los decretos leyes enunciados -Artículo 121-, se regulan de conformidad con esta misma ley. La referencia normativa se orienta a determinar, en torno a las mencionadas entidades, derechos, obligaciones, restricciones en la actuación, régimen jurídico, etc.

En ese orden de ideas, la Corte en la ya citada sentencia C-629 de 2003 a título ilustrativo relacionó algunas de las menciones constitucionales a las entidades descentralizadas que ponen en evidencia consecuencias directas de la calificación hecha por el legislador ya sea respecto de un organismo o de grupos de éstos.

“Inhabilidades para la integración de los órganos directivos

El artículo 180-3, prescribe que los congresistas no podrán “ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel...”.

El artículo 292, en relación con las entidades del orden departamental y municipal, dispone que “los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio”.

Y el artículo 323 sobre el régimen especial del Distrito Capital (último inciso) prescribe que los concejales y los ediles (que son los miembros de las juntas administradoras locales) no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas”:

La sujeción a las reglas de la ley orgánica del presupuesto

De conformidad con el artículo 352 “además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

La sujeción a las reglas de contabilidad oficial

Por mandato del artículo 354 “habrá un contador general, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la nación y consolidará ésta con la de sus entidades

descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Corresponden al contador general las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley”.

Delegación de funciones presidenciales en los directores, presidentes o gerentes

El artículo 211 dispone: “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en ... representantes legales de entidades descentralizadas. Igualmente fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades”. (...).

La calidad y el régimen de los empleados

El artículo 127 (inciso 2º), en aras de la imparcialidad que debe orientar el ejercicio de las funciones públicas dispone que “a los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral de control les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio”.

Vigilancia sobre el recaudo de rentas

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo 305, sobre funciones del gobernador, señala entre ellas, en el numeral 11, la relativa a “velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencia por la nación”.

Instrumentación del control político

De conformidad con el artículo 208 (cuarto inciso) “las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público”.

Sujeción al control fiscal

El artículo 267 relativo al control fiscal determina que “el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación...”

Subsidios a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios

El artículo 368, dentro del capítulo atinente a la “finalidad social del Estado y de los servicios públicos” expresa que la “nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las

entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

El artículo 304, por su parte, atribuye a los gobernadores el nombramiento y libre remoción de “los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador”.

El artículo 315, a su turno, enuncia como atribución del alcalde la de “nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”

7.3. Ahora bien, debe precisarse que la descentralización que da lugar a la existencia de entidades descentralizadas por servicios responde a unas características que han sido desarrolladas por la ley teniendo en cuenta el margen de potestad de configuración que surge de mandatos expuestos de la Constitución y que permiten diferenciarla de la llamada descentralización territorial, fenómeno que ocurre ante la existencia de entidades territoriales definidas y calificadas expresamente por la Constitución.

Así las cosas, es necesario hacer énfasis en que la “descentralización por servicios” define precisamente un esquema de relaciones entre los “órganos centrales” de la administración en los diferentes niveles territoriales -nacional, departamental, distrital o municipal- y los organismos de esos niveles que ostentan personería jurídica y a través de los cuales se

cumplen misiones específicas o conjuntos de funciones radicadas por la Constitución o por la ley en la correspondiente entidad de base territorial.

Es pertinente, igualmente, puntualizar que dentro del marco de relaciones de descentralización así definidos, en el ámbito específico de cada entidad y respecto de las relaciones entre los órganos de cada una de las entidades cabe predicar la existencia del modelo de la desconcentración. Así las cosas, entonces, la descentralización por servicios no resulta incompatible con la desconcentración, sólo que cada una de esas modalidades se proyecta en planos diversos de relación. La primera, mira las relaciones entre dos sujetos administrativos, mientras que la desconcentración alude a las relaciones entre órganos de un mismo sujeto administrativo.

Por lo demás, cualquiera sea la estructuración legal que en cada caso se ordene, ella no enerva las relaciones directamente señaladas en la Constitución en cuanto a la titularidad de las funciones en cabeza del Presidente de la República y las posibilidades que a éste asisten con exclusividad en materia de la transferencia de sus funciones constitucionales (Artículos 189 y 211 de la Constitución).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8. La inspección, vigilancia y control como funciones administrativas en la Constitución Política

8.1. La organización administrativa, en el Estado Social de Derecho tiene atribuidas variadas actividades habida cuenta de las finalidades propias de dicho modelo de configuración social. En ese orden de ideas le corresponden funciones “administrativas” propiamente dichas pero también algunas de gestión económica, de carácter industrial y comercial y por supuesto las que dentro del ordenamiento jurídico constitucional configuran cabales “servicios públicos”, en sentido estricto. Se ha expresado que la Constitución prevé que la función administrativa, siempre al servicio del interés general debe estructurarse con sujeción a los principios

expresos de la propia Constitución y mediante la descentralización, desconcentración y delegación.

Se ha recordado también que la Constitución enuncia entre las actividades propias de la administración las funciones de inspección, vigilancia y control de las más variadas actividades sociales y de los agentes que las desarrollan.

En ese orden de ideas, textos constitucionales en forma explícita asignan directamente al Presidente de la República algunas funciones relevantes de inspección, vigilancia y control tal como sucede en el Artículo 189, en relación con la prestación de los servicios públicos (numeral 22), sobre las instituciones de utilidad común con la finalidad de que las rentas de éstas se conserven y sean debidamente aplicadas y que en todo lo esencial se cumpla la voluntad de los fundadores (numeral 26), respecto de la enseñanza (numeral 21), sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o inversión de recursos captados del público, así como respecto de las entidades cooperativas y las sociedades comerciales (numeral 24).

Cabe destacar, de la misma manera, que la propia Constitución en el Artículo 150 numeral 8, atribuye al legislador la expedición de “las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la constitución”, previsión ésta que puede llevar a la afirmación de que la inspección, la vigilancia y el control constitucionalmente atribuidos al Presidente de la República son funciones compartidas entre el Congreso de la República y el Presidente de la República. No obstante, al reparar con mayor precisión en el alcance de esa disposición constitucional, es claro que al legislador lo que corresponde es el señalamiento o adopción de las formulaciones para determinar características, medios y efectos de tales actividades más no el ejercicio mismo de ellas, el cual es asignado, con exclusividad, al Presidente de la República .

Definidas las funciones, de inspección vigilancia y control como administrativas, en los términos de la Constitución, resulta claro que su estructuración, finalidad, medios, efectos, formas institucionales y modalidades estructurales deben seguir los parámetros y definiciones que de manera explícita señala la Constitución.

8.2. En este orden de ideas es pertinente reiterar que para el orden nacional corresponde al legislador ordenar las modalidades institucionales de ejercicio de la función administrativa que conforme al Artículo 209 de la Constitución son la descentralización, la desconcentración y la delegación, y en este último caso, el artículo 211 de la misma Constitución prevé los destinatarios, las condiciones en las cuales los titulares (incluido el Presidente de la República) pueden hacer transferencia transitoria de las mismas a otras autoridades.

La Corte debe reiterar así mismo, que el legislador en ejercicio de su competencia constitucional determina la estructura de la administración y la estructura, conformación, funciones y medios de los organismos que crea para la atención y realización de las funciones administrativas; no obstante ello, como ya se enunció tiene limitaciones, tales como las que surgen de la calidad de suprema autoridad administrativa del Presidente de la República.

Ahora bien, el Presidente de la República conforme a la Constitución Política, en el cumplimiento de las funciones que le han sido atribuidas puede determinar, de manera “autónoma e independientemente” de la estructura creada por la ley, cuáles funciones delega; así mismo, debe conservar también la potencialidad de reasunción de las mismas en los términos del artículo 211 de la Constitución. Por ello, la configuración y la estructura específica que haya adoptado el legislador ya sea de organizaciones dotadas de personería jurídica o carentes de ella no puede significar obstáculo ni mengua de las potestades que directamente se derivan de la calidad de suprema autoridad administrativa y de la asignación expresa de las funciones que a ese título atribuye el propio constituyente.

En ese sentido, en puridad conceptual, si bien tanto descentralización, como desconcentración y delegación son modalidades de estructuración y funcionamiento de los organismos administrativos es lo cierto que mediante ellas no puede afectarse el equilibrio constitucional entre el legislador, la rama ejecutiva y la supremacía reconocida y atribuida al Presidente de la República. Por ello hay que reiterar que ni la descentralización en su vertiente constitucional de descentralización por servicios ni la desconcentración, ni los órganos u organismos resultantes pueden afectar la posibilidad de delegación de las funciones directamente atribuidas al Presidente de la República en cuanto suprema autoridad administrativa y la posibilidad de su reasunción conforme a las conveniencias tal como él las aprecie.

Si así no fuese, desde este punto de vista sería inconstitucional una disposición legal en ese sentido.

8.3. Dentro del contexto constitucional que se ha relacionado (Artículo 150 numeral 7, 189, 208, 209, 210 y 211) el Decreto 1080 de 1996 acordó autonomía a la Superintendencia de Sociedades en grado de entidad descentralizada, lo cual se aviene con la Constitución y ordenó las relaciones internas entre los órganos que la integran mediante la desconcentración.

En apartes anteriores se ha definido la posibilidad de definición de la estructura de las superintendencias y su compatibilidad con el carácter de suprema autoridad administrativa del Presidente de la República y de los jefes de la administración -ministros y directores de departamento administrativo-. Ahora es pertinente para efectos de la solución que habrá de adoptarse resolver si la desconcentración prevista en las normas acusadas significa como lo plantea el demandante, afectación al principio de la descentralización.

Para el ámbito nacional al igual que en el ámbito interno de las entidades territoriales no existe, como ya se ha explicado, regla constitucional que imponga la adopción de un modelo que defina las relaciones entre órganos de una misma entidad conforme a la descentralización.

En consonancia con lo ya expresado la jurisprudencia de esta Corporación 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 competencias que daban lugar a la expedición de los denominados decretos o reglamentos autónomos. Ahora bien, la concurrencia de competencias en esta materia implica que la regulación legal deba respetar un núcleo básico

-“esencial”- cuyo desconocimiento por el legislador generaría un vaciamiento de la competencia permanente asignada al Presidente de la República, como bien lo plantea la vista fiscal. Esas competencias de inspección, vigilancia y control en el texto del Artículo 189 de la Constitución, como ya se indicó, se refieren a la inspección y vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos, sobre las instituciones de utilidad común, con la finalidad de que las rentas de éstas se conserven y sean debidamente aplicadas y que en todo lo esencial se cumpla la voluntad de los fundadores, sobre la enseñanza, sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora, y cualquier otra relacionada con el manejo o inversión de recursos captados del público, así mismo sobre las entidades cooperativas y las sociedades comerciales (numerales 21, 22, 24 y 26).

Por principio, conforme al Artículo 211 de la Constitución Política, las competencias de inspección y vigilancia, por cuanto aparecen atribuidas al Presidente de la República en el mencionado Artículo 189, son susceptibles de delegación en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes,- entre otros funcionarios y agencias-, previo señalamiento que haga la ley.

Precisamente la Ley 489 de 1998 enuncia las competencias del Presidente de la República que pueden ser objeto de delegación y entre ellas se mencionan todas las relativas a inspección y vigilancia constitucionalmente asignadas a él (Artículo 13 de la Ley 489 de 1998).

En este punto cabría recordar que salvo el caso de la inspección y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, asignada por la Constitución al Presidente de la República pero cuyo ejercicio debe realizarse a través de la Superintendencia de Servicios Públicos⁸ (Artículo 370 de la C.P.), el Presidente goza, por principio, de discrecionalidad para escoger el órgano o autoridad delegataria de sus funciones entre los organismos constitucional y legalmente previstos a menos que medie señalamiento legal expreso.

También ha destacado la Corte (sentencias C-1190 de 2000) que tanto las Superintendencias como los superintendentes son objeto de mención expresa en la Constitución; las primeras, a propósito de las atribuciones del legislador para crear, organizar, fusionar y suprimir organismos administrativos (Artículo 150-7), como ya se ha expresado, y los segundos, en torno de la posibilidad de delegación de las funciones constitucionales del Presidente de la República (Artículo 211).

Habida cuenta de esa doble mención constitucional es pertinente precisar si las funciones de las Superintendencias y de los superintendentes como jefes de esos organismos administrativos, constitucionalmente solo pueden tener origen en delegación presidencial (prevista en el Artículo 211 de la C.P.) o si pueden ser asignadas directamente por el legislador dentro de su potestad organizatoria originaria (Artículo 150-7 de la C.P.).

Para la Corte, siguiendo los textos constitucionales, es claro que los objetivos generales y la estructura orgánica de las Superintendencias se fijan directamente por la ley; el Presidente de la República, a su turno, teniendo en cuenta la estructura fijada por la ley, y, en armonía

con los objetivos legalmente asignados, puede delegar en el superintendente, que es el jefe superior de una superintendencia, potestades constitucionales suyas en los términos del citado Artículo 211 constitucional y las normas legales que lo desarrollan (Artículo 13 de la Ley 489 de 1998).

En ese orden de ideas cabe señalar que el ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia se halla sujeto a la ley (ya sea orgánica- Artículo 150-19- u ordinaria Artículo 150-8-); que ésta, constitucionalmente, tiene amplitud para fijar las reglas, instrumentos y condicionamientos apropiados, y que para el cumplimiento material de las funciones de inspección y vigilancia a que se refieren los numerales 24 y 25 del Artículo 189 de la Constitución- en armonía con el Artículo 150-19,d.) “se requiere 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 e inspección del Presidente y del ministro del ramo”9.

La Corte siempre ha hecho énfasis en que si bien es cierto que la desconcentración, al igual que la descentralización y la delegación constituyen criterios -que plasman modalidades organizativas- arbitrados en la Constitución para el ejercicio de la función administrativa - Artículo 209-, es también cierto que la puesta en práctica de los mismos por el legislador no puede llegar al extremo de anular la atribución de la titularidad de una función que haya efectuado directamente la Constitución en cabeza del Presidente de la República ni a interferir o neutralizar el carácter de suprema autoridad administrativa que constitucionalmente a él corresponde.

A juicio de la Corte, respecto de las competencias directamente atribuidas al Presidente de la República, no basta que éste ejerza sus potestades de suprema autoridad administrativa - que ostenta y puede ejercitar respecto de la acción administrativa en su conjunto- ni que los

organismos a los cuales la ley haya confiado una función estén sometidos a la orientación y control administrativos, sino que es necesario que el Presidente como titular constitucional pueda optar por cumplir dicha función de manera directa o delegar su ejercicio, con la consiguiente posibilidad jurídica de reasunción de la misma.

8.4 En este punto, podría argumentarse que mediante la desconcentración (plasmada en la ley que crea un organismo) o mediante la delegación (a través de acto del Presidente que traslada a un órgano o autoridad superior una potestad) se cumplen las mismas finalidades pues en ambos casos se trasladan competencias o el ejercicio de éstas.

Al respecto, la Corte considera pertinente reiterar las orientaciones formuladas con respecto a la Ley 489 de 1998 que desarrolla los Artículos 209 y 211 de la Constitución Política y dispone que la desconcentración y la delegación, se diferencian no solo por razón del sujeto activo de la misma (legislador o autoridad administrativa competente) sino en cuanto al régimen de recursos contra los actos que se expidan y las posibilidades recuperación del pleno ejercicio de las competencias. En efecto mientras que contra los actos de las autoridades “desconcentradas” solo procede el recurso de reposición (Artículo 8° de la Ley 489 de 1998), contra los actos de las autoridades “delegadas” proceden los que son pertinentes frente a los actos de la autoridad delegante (Artículo 12 Ley 489 de 1998)¹⁰.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para el análisis en el presente proceso lo que importa definir si el legislador al ordenar la estructura interna de la Superintendencia de Sociedades ostenta la posibilidad de establecer conforme a cuál modalidad de las enunciadas en el Artículo 209 de la Constitución podía disponer las relaciones de tipo ínter orgánico en el ámbito interno de la Superintendencia y que la respuesta, conforme a lo analizado, es que no existe una única modalidad que pueda

utilizarse ya que ellas pueden coexistir dependiendo del ámbito de relaciones en consideración (se repite si es entre sujetos o entre órganos de un mismo organismo administrativo).

Ahora bien, no está por demás reiterar que la descentralización y la desconcentración deben plasmarse en el ordenamiento que defina las relaciones entre el órgano o autoridad titular de la función y otras autoridades, al paso que la delegación debe ser puesta en acción por el órgano competente original, de acuerdo con la apreciación que éste haga acerca de la necesidad de ejercer directamente o de confiarla transitoriamente y en forma específica a otra autoridad. Así mismo, no debe olvidarse que conforme a la ley la transferencia de funciones del orden nacional sea que explícitamente hayan sido asignadas al Presidente de la República o no, requiere siempre del concurso del titular.

9. El análisis de los cargos formulados por el demandante.

Como se expresó en la parte inicial de esta providencia el demandante acusa por inconstitucionales algunos segmentos del Artículo 12 del Decreto 1080 de 1996 y manifiesta que con ellos se incurre en trasgresión de los Artículos constitucionales 1º, 209, 210, 365 y 123 de la Constitución Política.

En efecto, en relación con el numeral 1º del Artículo en mención se demandan las expresiones “de acuerdo con los lineamientos establecidos por el superintendente de sociedades”.

Del numeral 2º del mismo artículo se demanda la expresión “cuando así lo delegue el superintendente”. Del numeral 3º se impugnan las expresiones “de acuerdo con los

parámetros establecidos por el superintendente” y del numeral 5° las expresiones “sean asignadas por el superintendente de sociedades”.

Para efectos del análisis específico considera la Corte necesario, en relación con el numeral 5º, considerar también la expresión “las demás que les”, toda vez que el solo análisis del segmento demandado dejaría sin sentido el numeral 5 en caso de que fuera declarado inexecutable.

También, como ya se señaló, a juicio del demandante, el Artículo 12 desconoce las disposiciones acusadas por cuanto radica en el Presidente de la República o en el Superintendente de Sociedades “el poder inconstitucional y desmedido de determinar a su libre voluntad y albedrío aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento de la inspección, vigilancia y control respecto de sociedades comerciales”.

Sobre el particular, retomando las consideraciones generales que se han hecho en esta providencia resulta claro que las normas que al respecto corresponde expedir al legislador no están atadas a un modelo o modalidad específica para definir las relaciones entre los sujetos y órganos integrantes de la organización administrativa en el orden nacional.

En efecto, el Artículo 209 de la Constitución señala que el ejercicio de la función administrativa se hará conforme a la descentralización, desconcentración y delegación.

Lo anterior bastaría para despachar desfavorablemente las pretensiones del demandante que parten de la base precisamente de la necesidad de que en el orden nacional las relaciones ínter subjetivas e ínter orgánicas se resuelvan dando aplicación al principio de la descentralización.

No obstante, estima la Corte necesario puntualizar, frente a la disposición acusada, que en ella se establece un desarrollo cabal de los mandatos constitucionales que el demandante estima violados. En efecto, si bien es cierto que el Artículo 1º al señalar las características del Estado Colombiano alude a que el Estado se organiza conforme a la descentralización y autonomía de las entidades territoriales es lo cierto que en el presente caso lo regulado por el Artículo 12 acusado son aspectos atinentes a la estructura interna de un organismo del orden nacional y a las relaciones entre este organismo y el Presidente de la República de una parte, y a las relaciones entre los órganos del propio organismo, de otra.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No obstante, sí cabe reiterar que la calificación que se haga de un organismo determinado como “entidad descentralizada” está llamada a generar efectos que la propia Constitución señala como ya se expresó, pero se reitera, corresponde a la ley la definición de las características de tales entidades. (Artículos 209 y 210).

En cuanto a la violación del artículo 123 de la Constitución que se le endilga al artículo acusado es claro que el cargo correspondiente debe tener en cuenta el conjunto sistemático de las disposiciones constitucionales y dentro de ellas los mandatos tanto del Artículo 189 que señalan las funciones del Presidente de la República en cuanto suprema autoridad administrativa y del Artículo 208 de la Constitución, en cuanto determina el carácter y atribuciones básicas de los ministros y jefes de departamentos administrativos como jefes de la administración.

Esas disposiciones comportan en su desarrollo el ejercicio de potestades y atribuciones que permiten al Presidente de la República ejercer sus funciones de supremacía respecto de toda

la organización administrativa, y, al ministro o jefe de departamento administrativo respectivo, sus funciones de dirección y orientación de un determinado sector de la administración pública. Así mismo es claro que las relaciones entre los órganos de una entidad administrativa a la cual se haya atribuido personalidad jurídica propia se desarrollan con observancia y sin perjuicio del principio de jerarquía conforme al cual dentro de las organizaciones administrativas por principio corresponde a los órganos superiores de la correspondiente entidad ejercer los poderes de decisión en relación con los asuntos atribuidos por la ley al correspondiente organismo. Ese principio de jerarquía en virtud de las posibilidades constitucionales dadas al legislador, pueden ser parcialmente atenuados de acuerdo con la ley.

En armonía con lo anteriormente expresado, asiste razón a la Procuraduría General de la Nación y a los intervinientes por parte de la Superintendencia de Sociedades y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia cuando califican los fenómenos descritos en las disposiciones acusadas como expresivos de las modalidades de desconcentración administrativa y de delegación de funciones administrativas. Como se ha señalado corresponde a la potestad organizatoria de configuración propia del Congreso de la República, (Artículo 150 numeral 7) definir la estructura de la administración y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y otras entidades del orden nacional “señalando sus objetivos y estructura orgánica”; en la medida en que el organismo de cuya creación se trate sea calificado como entidad del orden nacional descentralizada por servicios su creación sólo puede ser creada por ley o por autorización de ésta “con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa”.

Así mismo conforme al Artículo 211 de la Constitución tanto el Presidente de la República como las otras autoridades allí mencionadas, entre ellas los superintendentes, pueden delegar las funciones propias que la ley señale.

Ya se ha expresado cómo las funciones de inspección y vigilancia tienen el carácter de

funciones administrativas y por tanto son susceptibles de la delegación por parte de sus titulares previa la existencia de una ley y dentro del marco de las normas que regulen el ejercicio de dichas actividades de inspección y vigilancia (Artículo 150-8).

El demandante expresa, por último, que el decreto acusado, dado el contenido del artículo 12 y, particularmente, de las expresiones resaltadas por él, resulta violatorio del artículo 365 de la Constitución en la medida en que éste configura la prestación de los servicios públicos, entre otras formas, mediante la descentralización. Ahora bien basta a la Corte señalar que si bien los organismos que forman parte de la Administración, cuando están dotados de personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio integran el llamado sector descentralizado no solo tienen por objeto, en sentido estricto, la prestación de servicios públicos sino que de acuerdo con la ley (la 489 de 1998) también funciones administrativas, o la realización de actividades industriales y comerciales. Así mismo, las actividades de prestación de los servicios públicos están sujetas a las reglas que determine la ley, para tal efecto el legislador goza también de amplia potestad de configuración, de conformidad con los artículos 365 y 150- 22 de la Constitución. No obstante, en este punto cabe destacar que al revisar de manera pormenorizada la demanda no se encuentran argumentos específicos de ataque a las normas acusadas por la eventual violación del artículo 365 y tampoco la deduce la Corte del conjunto de la demanda. Por lo demás, dentro del reparto constitucional de actividades a cargo de la Administración, las actividades de inspección, vigilancia y control deben calificarse según los análisis precedentes como funciones administrativas en sentido estricto. Por ello la violación enunciada no puede ser estudiada por la Corte.

En conclusión, la Corte considera que con la expedición de las disposiciones acusadas no incurrió el legislador extraordinario en trasgresión alguna de las normas constitucionales pertinentes invocadas sino, por el contrario que mediante éstas el legislador desarrolló cabalmente los mandatos constitucionales sobre estructura, relaciones de los diversos órganos de la administración pública nacional y así deberá declararlo en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “podrá” del inciso 1°; “de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades” del numeral 1°, “cuando así lo delegue el Superintendente”, del numeral 2°; “de acuerdo con los parámetros establecidos por el Superintendente”, del numeral 3°, y “sean asignadas por el Superintendente de Sociedades”, del numeral 5° que hacen parte del Artículo 12 del Decreto 1080 de 1996.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1 Ver sentencia C-1437 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. S.V. Álvaro Tafur Galvis

2 Ver sentencia C-629 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Ver sentencias C-262 de 1995 y C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1190 de 2000 M.P: Álvaro Tafur Galvis, C-1437 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. S.V. Cristina Pardo S. y Alvaro Tafur Galvis, C-401 de 2001 M:P. Álvaro Tafur Galvis, C-629 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, y C-044 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, A.V. Álvaro Tafur Galvis.

4 Ver sentencia C-629 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 Ver sentencia C-629 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

6 Ver así mismo la sentencia C-727 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa que retoma esa orientación.

7 Ver sentencia C-629 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

8 Ver sentencia C-599 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

9 Ver sentencia C-496 de 1998 M:P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Ver sentencia C-561 de 1999 M:P: Alfredo Beltrán Sierra.