



Sentencia 205 de 2005 Corte Constitucional

SENTENCIA C-205/05

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación.

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Alcance

DESCENTRALIZACION-Definición jurisprudencial/DESCENTRALIZACION TERRITORIAL-Alcance/DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS-Alcance/DELEGACION Y DESCONCENTRACION-Variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa

DESCONCENTRACION-Definición/DESCONCENTRACION-Características principales

DELEGACION-Definición/ DELEGACION-Elementos

DELEGACION Y DESCONCENTRACION-Unidad de objetivos/DELEGACION Y DESCONCENTRACION-Aplicación no es excluyente

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Jefe de Estado/FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Jefe de Gobierno/FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Suprema autoridad administrativa

DESCONCENTRACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Cuando ejerce como suprema autoridad administrativa

PRINCIPIO DE DISTRIBUCION LEGAL DE COMPETENCIAS-Alcance

SUPERINTENDENCIA-Desarrollo de funciones bajo el control, dirección e inspección del Presidente y del Ministro del ramo

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Límites

GOBIERNO-Imposibilidad para adelantar por sí mismo la vigilancia y control de los servicios públicos

VIGILANCIA, INSPECCION Y CONTROL EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Naturaleza jurídica/ VIGILANCIA, INSPECCION Y CONTROL EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Es compartida entre el Congreso y el Presidente/ACTIVIDAD FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Son de interés público

VIGILANCIA, INSPECCION Y CONTROL EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Expresión de la competencia estatal en la dirección general de la economía/ VIGILANCIA, INSPECCION Y CONTROL EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Finalidad/VIGILANCIA, INSPECCION Y CONTROL EN ACTIVIDAD FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Ejercicio preferente de organismos técnicos.

Las facultades citadas son expresión de la competencia estatal de dirección general de la economía en los términos del artículo 333 C.P., pues están dirigidas a preservar la confianza de los ciudadanos en aquellas instituciones que captan sus recursos y que, por tanto, poseen una gran influencia en la dinámica económica. Esta característica trae una consecuencia importante, también advertida por la doctrina constitucional, relativa a la imprescindible necesidad que las funciones de inspección, vigilancia y control sean ejercidas preferentemente por organismos técnicos especializados que, bajo la dirección del Presidente, ejecuten estas tareas.

SUPERINTENDENCIA Y SUPERINTENDENTE-Origen de sus funciones

SUPERINTENDENCIA-Determinación de la estructura, objetivos generales y funciones

DESCONCENTRACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES-Superintendencia Bancaria

Las funciones de inspección, vigilancia y control son ejercidas por el Presidente en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa y, por tanto, pueden ser objeto de desconcentración en otras entidades administrativas.

JUICIO DE IGUALDAD-Carencia de parámetros de comparación/SUPERINTENDENCIA BANCARIA Y SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA-Diferencias de las entidades que regulan/SUPERINTENDENCIA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD-Establecimiento de características diversas en cuanto al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

El juicio de igualdad planteado por el actor carece de un parámetro de comparación - tertium comparationis - que preceda a la discriminación planteada. Ello es así si se tiene en cuenta que las entidades reguladas por la Superintendencia Bancaria (instituciones financieras y aseguradoras. Artículo 35 de la Ley 510 de 1999) y por la Superintendencia de Economía Solidaria (entidades cooperativas y de la economía

solidaria definidas por acto general del Presidente. Artículo 98 de la Ley 795 de 2003), tienen condiciones distintas y, por tanto, resulta razonable que el Legislador también establezca características diversas en cuanto al ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre las mismas.

CONGRESO-Competencia para la determinación de funciones de las entidades de la administración nacional/JUICIO DE IGUALDAD-No resulta aplicable en la determinación de funciones y competencias de las entidades estatales.

La determinación de las funciones ejercidas por las distintas entidades de la administración nacional es una tarea de competencia del Congreso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150-7 C.P. Así, de manera general, la determinación de tales funciones es un asunto que hace parte de la cláusula general de competencia legislativa y respecto de las cuales, prima facie, no procede un juicio de igualdad.

JUICIO DE IGUALDAD-Inexistencia de trato diferenciado en las funciones de la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Economía Solidaria.

La lectura sistemática de la norma demandada demuestra que no existe, ni siquiera, trato diferenciado. En efecto, como acertadamente lo expusieron algunos de los intervenientes y el Procurador General, según lo dispuesto por artículo 35 de la Ley 510 de 1999, la Superintendencia Bancaria ejerce las mismas facultades de inspección, vigilancia y control que desarrolla la Superintendencia de Economía Solidaria en los términos del artículo 98 de la Ley 795 de 2003.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN JURIDICO DE SUPERINTENDENCIAS-Asignación de personería jurídica

La Corte advierte que el actor extrae una proposición normativa que no está contenida en los artículos 210 y 211 de la Constitución. Estas normas, entre otras previsiones, confieren a la ley el establecimiento del régimen jurídico de las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. De estas disposiciones no puede deducirse que el legislador tenga prohibido asignar a las superintendencias algunas de las cualidades que, como es el caso de la personería jurídica, son propias de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional. Según lo expuesto, de acuerdo con el artículo 150-7 de la Carta, corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional, entre ella la de las superintendencias. Esta potestad es amplia e incluye, por supuesto, la determinación de la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate y la asignación de sus características propias.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Determinación de las personas naturales y jurídicas sometidas a la inspección, vigilancia y control.

Referencia: expediente D-5381

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 35 (parcial) de la Ley 510 de 1999 y 72 de la Ley 795 de 2003

Demandante: Elson Rafael Rodríguez Beltrán

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil cinco (2005).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán demandó los artículos 35 (parcial) de la Ley 510 de 1999 y 72 de la Ley 795 de 2003, que modifican el artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

1. Las normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas y en la primera de ellas, por ser parcial la impugnación, se subraya lo demandado:

LEY 510 DE 1999

(Agosto 03)

Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO X

Disposiciones relativas a la Superintendencia Bancaria

Artículo 35. *El inciso primero del numeral 1 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:*

1. Naturaleza y objetivos. La Superintendencia Bancaria es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen la actividad financiera y aseguradora, y que tiene a su cargo el cumplimiento de los siguientes objetivos:¹

LEY 795 DE 2003

(Enero 14)

Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 72. *El numeral 2 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:*

"2. Entidades vigiladas. Corresponde a la Superintendencia Bancaria la vigilancia e Inspección de las siguientes instituciones:

a. Establecimientos bancarios, corporaciones financieras, 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 sea 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 los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo, correedores de seguros y de reaseguros y agencias colocadoras de seguros;

b. Oficinas de representación de organismos financieros y de reaseguradores del exterior;

c. El Banco de la República;

d. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;

e. El Fondo Nacional de Garantías S.A.;

f. El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo Fonade

g. Las casas de cambio, y

h. Las demás personas naturales y jurídicas respecto de las cuales la ley le atribuye funciones de inspección y vigilancia permanente.

Parágrafo 1º. Podrán ser sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria, según lo establezca el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general, las entidades que administren los sistemas de tarjetas de crédito o de débito, así como las que administren sistemas de pagos y compensación, a quienes se aplicarán las normas relativas a las compañías de financiamiento comercial en lo que resulte pertinente.

Parágrafo 2º. Se encuentran sujetos a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria los agentes de seguros de que trata el numeral 2 del "artículo 5º del presente estatuto".²

2. LA DEMANDA

El actor considera que las disposiciones acusadas violan los artículos 2, 4, 13, 150 numerales 8 y 19-d), 189 numerales 24 y 25, 209, 210, 211 y 335 de la Constitución Política. No obstante la confusa redacción de la demanda de inconstitucionalidad, la Corte identifica los siguientes argumentos:

a. Las normas demandadas desconcentran funciones que por mandato constitucional son exclusivas del Presidente de la República. Para el actor, las facultades de inspección, vigilancia y control previstas en el artículo 189-24 C.P. son funciones exclusivas que ejerce el Presidente en su condición de Jefe de Gobierno en razón a que se orientan al mantenimiento del orden público económico. Por ende, las disposiciones

acusadas son contrarias a la Constitución, pues asignan a la Superintendencia Bancaria funciones que por ser conferidas al Presidente en su calidad de Jefe de Gobierno, no pueden ser objeto de desconcentración.

b. Las normas acusadas violan el principio de igualdad. El demandante fundamenta este cargo en la diferencia que advierte entre la norma demandada que determina las facultades de la Superintendencia Bancaria y aquella que regula las competencias de la Superintendencia de la Economía Solidaria. En efecto, mientras el artículo 72 de la Ley 795 de 2003 asigna a la Superintendencia Bancaria las funciones de inspección y vigilancia, el artículo 98 de la misma Ley confiere a la Superintendencia de la Economía Solidaria las funciones de inspección, vigilancia y control.

c. Las normas acusadas violan los artículos 210 y 211 de la Constitución, en la medida en que mientras la Carta distingue entre superintendencia y entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, las normas demandadas crean una superintendencia que, como la Bancaria, posee características de entidad descentralizada por servicios del orden nacional, pues posee personería jurídica.

d. El literal h. del artículo 72 de la Ley 795 de 2003, en cuanto otorga a la Superintendencia Bancaria la inspección y vigilancia de "*las demás personas naturales y jurídicas respecto de las cuales la ley le atribuye funciones de inspección y vigilancia permanente*", es contrario a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 Superior. Ello debido a que tal disposición resulta indeterminada, al no establecer expresamente a qué entidades hace referencia.

3. INTERVENCIONES

a. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, representado por apoderado judicial, estima que en el presente caso se está ante un evento de ineptitud sustancial de la demanda, derivada del incumplimiento de los requisitos consagrados en el Decreto 2067 de 1991, razón por la cual deduce que corresponde a la Corte inhibirse para fallar de fondo sobre las pretensiones del actor. Agrega el apoderado que *(i)* la demanda, al momento de construir el cargo relativo a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, parte de una lectura aislada y por tanto equivocada de las normas demandadas, pues el análisis de otros preceptos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero permite concluir que la Superintendencia Bancaria tiene las facultades de inspección, vigilancia y control de las entidades financieras y no sólo en las dos primeras especies como lo alega el actor, y *(ii)* los demás cargos propuestos, en caso que de no aceptarse el argumento de la inhibición por inepta demanda, tampoco están llamados a prosperar, puesto que distintas decisiones de la Corte Constitucional han reiterado la constitucionalidad de la "*delegación*" de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control a las superintendencias, tal y como los prescriben los preceptos acusados.

b. Intervención de la Superintendencia de Valores

La Superintendencia de Valores, a través de apoderado judicial, solicita a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Para esta entidad, los cargos presentados por el actor están fundados en un entendimiento separado de los conceptos inspección, vigilancia y control, consideración que resulta equivocada, pues todos ellos son especies del género supervisión, que debe concebirse de manera unificada, más aún si se tiene en cuenta que tales conceptos son facultades expresas de intervención económica por parte del Ejecutivo en los términos del artículo 189-24 de la Carta.

La Superintendencia además, advierte que la jurisprudencia constitucional aplicable a la materia ha señalado de manera reiterada que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de las superintendencias es una expresión propia de "*la desconcentración administrativa a través de la cual se cumplen las atribuciones señaladas por la Constitución al Presidente de la República*". Afirma el interveniente que la desconcentración de tales funciones no tiene vicio alguno en tanto se trata de facultades que ejerce el Presidente en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa.

Agrega la Superintendencia que, en lo relativo a la presunta vulneración del principio a la igualdad propuesta por el demandante, esta censura tampoco está llamada a prosperar. Sustenta su posición en considerar, con base en la jurisprudencia constitucional aplicable, que "*la variedad de la actividad e la vida contemporánea conduce al legislador a regular la igualdad por sectores, utilizando para ello una diferencia justificada y razonable, no arbitraria*".

Respecto al cargo en contra del literal h. del artículo 72 de la Ley 795 de 2003, la Superintendencia considera que no es posible predicar su inconstitucionalidad, ya que dicha disposición es, simplemente, la reproducción de lo expresado en el artículo 189-24 de la Constitución.

Por último, la entidad finaliza su intervención solicitando a la Corte Constitucional que emita un fallo inhibitorio, pues en su criterio existe inepta demanda con base en las mismas causas expresadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

c. Intervención de la Superintendencia Bancaria

La Superintendencia Bancaria, representada por apoderada judicial, solicita a la Corte que declare, como solicitud principal, la inhibición para decidir en razón a la ineptitud de la demanda y, como petición subsidiaria, la constitucionalidad de los artículos demandados.

Los argumentos que expone la Superintendencia para desestimar cada uno de los cargos materia del presente asunto son los siguientes:

i). Existencia de cosa juzgada material respecto a la constitucionalidad de las normas que determinan la desconcentración de las funciones de

inspección, vigilancia y control en cabeza del Presidente a la Superintendencia Bancaria, de conformidad con lo decidido en la sentencia C-496/98;

ii). La censura expuesta por el actor parte de la necesidad de entender de manera separada los conceptos de inspección, vigilancia y control, comprensión que no es aceptable, puesto que cada una de estas facultades es tan sólo un componente de la supervisión, mecanismo de intervención económica del Estado en los términos del artículo 335 C.P.;

iii). El ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Bancaria es un instituto arraigado en el ordenamiento jurídico colombiano, inclusive bajo la vigencia de la Constitución anterior y de la Ley 45 de 1923;

iv). La cláusula general de competencia legislativa prevista en el artículo 150 C.P. permite al Congreso hacer leyes sobre cualquier materia, por lo que no es admisible, como lo señala el actor, que carezca de facultades para pronunciarse sobre el control de las entidades financieras, bursátiles y aseguradoras;

v). La jurisprudencia constitucional ha aceptado, de forma reiterada, que las funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades mencionadas son ejercidas por el Presidente en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa. Por tanto, son susceptibles de desconcentrarse en la Superintendencia Bancaria, sin que el hecho que posea personería jurídica niegue esta posibilidad, pues en todo caso el ejercicio de las funciones mencionadas las realiza bajo la orientación y dirección del Presidente.

vi). El cargo relativo a la presunta vulneración del principio de igualdad carece de sustento, debido a que las normas expuestas por el actor regulan áreas de intervención económica distintas, por lo que resulta razonable que el legislador las regule de forma diferente, sin que ello vulnere precepto constitucional alguno.

vii). La disposición contenida en el literal h. del artículo 72 de la Ley 795 de 2003 no hace nada distinto a reproducir lo expresado en los artículos 150, 189 y 335 de la Carta, en cuanto refieren a la inspección, vigilancia y control de las entidades que ejercen la actividad financiera, bursátil, aseguradora "*y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del público*". Esta disposición, en criterio del interviniente, obedece a la intención del legislador de dotar a la Superintendencia Bancaria de herramientas y recursos jurídicos suficientes para el ejercicio eficiente de sus funciones. Por ello, no puede ser censurada como contraria a la Constitución.

d. Intervención de la Superintendencia de la Economía Solidaria

La Superintendencia de la Economía Solidaria, a través de representante judicial, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Para ello, parte de advertir que la división entre las facultades de inspección, vigilancia y control que hace el actor no tiene asidero, pues la intención de las normas demandadas no es otra que disponer que estas facultades, que de manera expresa adscribe al Presidente de la República en el artículo 189 de la Carta, sean ejercidas a través de la Superintendencia Bancaria. Por ende, un entendimiento integral de dicho texto constitucional lleva a concluir que aneja a las facultades de inspección y vigilancia se encuentra la de control.

Señala además la Superintendencia que, en relación con el cargo sobre vulneración del principio de igualdad, la diferenciación hecha por el legislador encuentra sentido, en la medida en que las dos normas que se comparan versan sobre la regulación de entidades distintas, que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control sobre instituciones también diversas.

d. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario, en escrito remitido por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia, defiende la constitucionalidad de las normas demandadas con argumentos similares a los expuestos. En síntesis, el interviniente señala: "*La acción pública de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano Elson Rafael Rodríguez Beltrán, no es consistente en el establecimiento del concepto de violación de las normas constitucionales, y se limita a realizar preguntas, en lugar de dar sustento jurídico a la infracción de las normas constitucionales mencionadas por él. Por demás, es claro que las normas de las que alude la supuesta inconstitucionalidad no establecen en ningún momento algún tipo de colisión entre las competencias de la Superintendencia Bancaria en relación con las funciones del Presidente en materia de inspección, control y vigilancia financiera, por lo expuesto en el acápite de análisis de constitucionalidad de las normas del presente concepto*".

e. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos

La Federación de Aseguradores Colombianos, Fasecolda, representada por su Vicepresidente Jurídico, intervino en el proceso para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Para ello sostiene que la simple lectura de las disposiciones de la Ley 489 de 1998, "*por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expedien las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*" resta sustento a los cargos propuestos por el actor. Para el interviniente, dicha norma autoriza expresamente la delegación de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control a las superintendencias, posibilidad que, a su vez, había sido avalada por la jurisprudencia constitucional en varios pronunciamientos, en especial las sentencias C-561/99 y C-1150/03, a cuyo texto se remite.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas, pero únicamente frente a los aspectos analizados en su concepto. Para la Vista Fiscal, los problemas jurídicos propuestos por el actor consisten en determinar "si las funciones

presidenciales de inspección, vigilancia y control de las personas que realizan la actividad financiera y aseguradora pueden ser ejercidas por la Superintendencia Bancaria, luego de que el Presidente de la República las haya delegado en los términos de los artículos 211 de la Constitución Política, y si, además de la delegación, es posible su ejercicio gracias al desarrollo de otros principios de funcionalidad de la administración pública como el de la desconcentración y el de la descentralización."

En criterio del Ministerio Público, la respuesta a la anterior cuestión es positiva. Para arribar a esta conclusión, reconoce la imposibilidad material que tiene el Presidente de la República para ejercer personalmente las funciones que como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, le adscribe el artículo 189 de la Carta. Este hecho justifica la existencia de los mecanismos de descentralización, delegación y desconcentración propios de la administración pública. Después de exponer las características esenciales de cada una de estas figuras de distribución legal de competencias administrativas, concluye que uno de sus campos de aplicación es, precisamente, el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control contenidas en el numeral 24 del artículo 189 Superior.

De conformidad con el análisis de la demanda realizado por el Ministerio Público, se concluye que el actor considera que las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control no pueden ser desconcentradas, sino sólo delegadas, en la medida que a su juicio así lo estipula el artículo 209 Superior. Para el señor Procurador, esta controversia ya ha sido resuelta por la jurisprudencia constitucional, la que determinó que las facultades de inspección, vigilancia y control pueden ser tanto delegadas como desconcentradas.

En el mismo sentido, la Vista Fiscal estima que la potestad que tiene el Congreso de crear superintendencias que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control, no significa que el Presidente quede despojado de tales facultades, tal y como lo expresó la Corte en la sentencia C-397/95.

Finalmente, el Ministerio Público desestima el cargo por presunta violación del principio de igualdad, puesto que advierte que parte de una interpretación del actor que desconoce que el artículo 335³ del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero prevé para la Superintendencia Bancaria, las facultades de inspección, vigilancia y control, por lo que la demanda en ese sentido carecía de argumentos reales que fundaran el concepto de la violación.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 40 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre los artículos 35 (parcial) de la Ley 510 de 1999 y 72 de la Ley 795 de 2003, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

Cuestión preliminar. Ausencia de ineptitud sustantiva de la demanda

Algunos de los intervenientes en el presente proceso solicitan que se declare la ineptitud sustantiva de la demanda en razón a la inexistencia de cargos en contra de las normas acusadas. Sobre el particular, la Corte concluye que si bien la demanda se presta a cierta confusión, de ella es posible identificar algunas censuras sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, cargos que incluso fueron analizados tanto por los intervenientes como por el Ministerio Público. De este modo, en aplicación del principio *pro actione*⁴ y *habida cuenta que la demanda reúne los requisitos mínimos exigibles contemplados en el Decreto 2067 de 1991, la Corte procederá a su estudio*.

El asunto sometido a estudio de la Corte

La Corte identifica los siguientes problemas jurídicos principales, cuya resolución será objeto la presente decisión:

- a. ¿Violan la Constitución las normas que desconcentran en la Superintendencia Bancaria las funciones de inspección, vigilancia y control sobre entidades financieras y aseguradoras previstas en el artículo 189-24 de la Carta?
- b. ¿Las normas acusadas vulneran el principio de igualdad al regular de manera distinta las facultades de la Superintendencia Bancaria y de la Superintendencia de la Economía Solidaria?.
- c. ¿Violan las normas acusadas los artículos 210 y 211 de la Constitución, en la medida en que mientras la Carta distingue entre superintendencia y entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, las normas demandadas crean una superintendencia que, como la Bancaria, posee características de entidad descentralizada por servicios del orden nacional?
- d. ¿Es el literal h. del artículo 72 de la Ley 795 de 2003 contrario a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 C.P. en cuanto otorga a la Superintendencia Bancaria la inspección y vigilancia de un universo de entidades no definidas en la propia disposición?

Para la solución de estas cuestiones, la Corte adoptará la siguiente metodología: En primer término, expondrá la doctrina constitucional sobre la delegación y desconcentración de las facultades constitucionales de inspección, vigilancia y control ejercidas por el Presidente de la República a través de las superintendencias. En segundo lugar, dará respuesta, con base en las reglas jurisprudenciales pertinentes, a los problemas jurídicos planteados por el demandante.

Delegación y desconcentración de funciones presidenciales en las superintendencias

La jurisprudencia constitucional ha establecido un precedente reiterado y consolidado sobre la desconcentración y delegación de las funciones constitucionales del Presidente de la República⁵. Este precedente parte de advertir la imposibilidad material que tiene el Presidente para ejercer de manera personal todas y cada una de las facultades previstas en el artículo 189 de la Carta. Ante esta conclusión y en vista de los principios que gobiernan la función administrativa previstos en el artículo 209 C.P., los instrumentos de descentralización, delegación y desconcentración se muestran como herramientas necesarias para ejecutar las funciones mencionadas y, con ello, materializar el cumplimiento de los fines estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional, bajo esta perspectiva, describe como sigue las características más relevantes de cada uno de estos institutos jurídicos. Así, la Corte ha entendido que 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"⁶ De otro lado, la "delegación y la desconcentración (...) 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"⁷

Igualmente, la doctrina constitucional⁸ ha especificado cuáles son los rasgos propios de la desconcentración y la delegación, figuras sobre las que gravita la presente decisión. Respecto a la primera, se ha señalado que, en cierta medida, es la variante práctica de la centralización y que, desde un punto de vista dinámico, consiste en una transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa. Entre las características principales de la desconcentración están las siguientes: (i) es una atribución de la competencia realizada por el mismo ordenamiento jurídico; (ii) tal atribución es realizada a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía; (iii) la competencia desconcentrada se confiere de forma exclusiva al órgano designado por el ordenamiento; (iv) la responsabilidad del superior jerárquico se circunscribe al ámbito de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y; (v) el superior sólo puede reasumir la competencia previa una nueva atribución legal que así lo determine.

Con relación a la delegación, esta Corporación concluyó que es una modalidad de transformación de funciones administrativas, en la que, de acuerdo con los supuestos previstos en la ley, se faculta a un sujeto u órgano a realizar dichas transferencias. Los elementos de la delegación, entonces, son: (i) la transferencia de funciones de un órgano a otro, realizada por un acto del titular de la función; (ii) la necesidad de previa autorización legal para efectuar la delegación y; (iii) la posibilidad que el órgano delegante pueda, en cualquier momento, reasumir la competencia, siguiendo para ello el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico.⁹

Como se observa, tanto la delegación como la desconcentración comparten la condición de institutos jurídicos destinados a facilitar el ejercicio de la función administrativa con base en los principios fijados por el artículo 209 C.P. Así, advertida esa unidad de objetivos, la jurisprudencia constitucional ha concluido que la aplicación de estos instrumentos no es excluyente, si bien, como ya se explicó, los efectos de una y otra son diversos, "por cuanto el fin de estos dos mecanismos es el mismo: descongestionar los órganos superiores de la administración, para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, que se encuentran al servicio de los intereses generales de los ciudadanos"¹⁰

La jurisprudencia constitucional ha determinado las implicaciones de la desconcentración y la delegación respecto a las funciones que el artículo 189 de la Carta adscribe al Presidente de la República, campo de usual aplicación de los citados mecanismos. Esta doctrina parte de establecer que las funciones constitucionales del Presidente son ejercidas bajo una de las siguientes tres condiciones: (i) como Jefe de Estado, competencia relacionada con las funciones "que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales"; (ii) como Jefe de Gobierno, relacionada con el ejercicio de las facultades que están dirigidas a la "fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país"; y (iii) como Suprema Autoridad Administrativa, condición que tiene que ver con el ejercicio de aquellas labores tendientes a "mantener el funcionamiento normal de la administración pública".

Esta clasificación tiene consecuencias directas respecto a las posibilidades de delegación y desconcentración. Para la Corte, salvo algunas excepciones, todas las funciones son delegables. Sin embargo, únicamente son desconcentrables las competencias que ejerce el Presidente en su condición de Suprema Autoridad Administrativa. En todo caso, la jurisprudencia ha señalado que el hecho de la desconcentración no obsta para que el Presidente continúe ejerciendo el control y orientación de dichas actividades.¹¹ La Corte Constitucional precisó este aspecto en la sentencia C-1190/00, M.P. Álvaro Tafur Galvis:

"En torno de los antecedentes jurisprudenciales anteriores es pertinente recordar que por principio las competencias administrativas concretas surgen de la ley y ésta las puede asignar a los organismos cuya creación le está atribuida constitucionalmente; así mismo las puede reasignar (Principio de la distribución legal de competencias) en función de los objetivos generales que la propia ley señale en cada caso.

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"¹².

No obstante, la Corte considera necesario enfatizar que si bien es cierto que la desconcentración, al igual que la descentralización y la delegación constituyen criterios que plasman modalidades organizacionales 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 ejercitarse 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 como titular constitucional el Presidente pueda optar por cumplirla de manera directa o delegar su ejercicio, con la consiguiente posibilidad jurídica de su reasunción."

Reglas jurisprudenciales similares fueron establecidas por esta Corporación al momento de decidir sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en los Decretos 2453 de 1993 y 356 de 1994, relativos a la prestación del servicio público de vigilancia y seguridad privada. Sobre el particular, la Sentencia C-199 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

"Como lo ha venido señalando esta Corporación en forma por demás reiterada, el Presidente y quienes de acuerdo con el artículo 115 de la Carta conforman el Gobierno Nacional, no se encuentran en posibilidad física y material para adelantar por sí mismos las labores de vigilancia y control de los servicios públicos, en los términos, previstos por el numeral 22 del artículo 189 Superior. Por eso, es imprescindible que el Congreso proceda a la creación de organismos que, como las superintendencias, intervengan y faciliten el desarrollo de tales actividades, no en forma autónoma e independiente, "sino bajo la dirección del Presidente de la República, titular constitucional de la función de inspección y vigilancia."¹³ (Subrayas no originales.)

En lo que respecta a la materia del presente proceso de constitucionalidad, la Corte ha realizado importantes precisiones conceptuales sobre la naturaleza jurídica de la facultad presidencial de inspección, vigilancia y control de las personas de que trata el artículo 189-24 de la Constitución:

En primer lugar, de la lectura del Texto Constitucional se advierte que el ejercicio de esta función es compartido entre el Presidente y el Congreso de la República, puesto que la Carta prevé que las funciones mencionadas serán ejercidas de acuerdo con la ley. Tal conclusión tiene sustento en los artículos 150-8 y 150-19 d), que confieren respectivamente al Congreso las facultades de 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 y la de dictar las normas generales - leyes marco - referentes a la regulación de las mismas actividades. Además, en similares términos, el artículo 335 estipula que tales labores son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización estatal y conforme a la ley.¹⁴

En segundo lugar, la jurisprudencia acepta que las funciones de inspección, vigilancia y control citadas son ejercidas por el Presidente de la República en su condición de Suprema Autoridad Administrativa¹⁵. Ello resulta explicable en la medida en que las facultades de inspección, vigilancia y control están dirigidas a garantizar el adecuado funcionamiento de las entidades que desarrollan actividades financiera, bursátil y aseguradora.

En tercer lugar, las facultades citadas son expresión de la competencia estatal de dirección general de la economía en los términos del artículo 333 C.P., pues están dirigidas a preservar la confianza de los ciudadanos en aquellas instituciones que captan sus recursos y que, por tanto, poseen una gran influencia en la dinámica económica. Esta característica trae una consecuencia importante, también advertida por la doctrina constitucional, relativa a la imprescindible necesidad que las funciones de inspección, vigilancia y control sean ejercidas preferentemente por organismos técnicos especializados que, bajo la dirección del Presidente, ejecuten estas tareas.¹⁶

En cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, la jurisprudencia ha reconocido la compatibilidad con la Constitución de las previsiones normativas que prevén la desconcentración y delegación de las funciones de que trata el artículo 189-24 de la Carta en las superintendencias. Ello resulta así en la medida en que, como se indicó anteriormente, el Presidente se ve materialmente imposibilitado para ejercer por sí solo las actividades de inspección, vigilancia y control. Por ende el Congreso, en ejercicio de las competencias constitucionales antes descritas, puede crear instituciones que las ejerzan. Tales instituciones estarán entonces encargadas de ejercer, bien por vía de la desconcentración, bien gracias a la figura de la delegación, las funciones de inspección, vigilancia y control que tiene asignadas el Presidente en la condición de Suprema Autoridad Administrativa, según el artículo 189-24 de la Constitución.¹⁷ Sobre este particular la Corte, en la sentencia C-1190 de 2000, consideró:

"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 de 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 concordancia con los principios constitucionales, la Ley 489 de 1998, en sus Artículos 66 y 82 dispone que las Superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale- con personería jurídica o sin ella- que cumplen funciones de inspección o vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República, previa autorización legal.¹⁸

Por último, la Corte también ha entendido que la determinación de la estructura, objetivos generales y funciones de las superintendencias es una labor que hace parte de la potestad de configuración normativa de que es titular el Congreso, conclusión que encuentra sustento en la competencia que el artículo 150-7 C.P. le confiere al Legislativo para determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir y fusionar distintas entidades, entre ellas las superintendencias.¹⁸

La constitucionalidad de las normas demandadas. Solución a los problemas jurídicos planteados por el actor.

Las anteriores consideraciones, que resumen la jurisprudencia constitucional aplicable al tema de la delegación y desconcentración de las facultades de inspección, vigilancia y control, resultan suficientes para resolver el primer cargo de la demanda. En efecto, dicho cargo parte de la presunta inconstitucionalidad de la desconcentración en la Superintendencia Bancaria de las facultades presidenciales de inspección, vigilancia y control de que trata el numeral 24 del artículo 189 de la Carta. Al respecto debe advertirse que la censura está estructurada bajo el supuesto que estas facultades, al estar relacionadas con el orden público económico, son de competencia exclusiva del Presidente y las desarrolla en su calidad de Jefe de Gobierno.

Sin embargo, como ha sido expuesto, las funciones de inspección, vigilancia y control son ejercidas por el Presidente en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa y, por tanto, pueden ser objeto de desconcentración en otras entidades administrativas. En este sentido, las normas demandadas no resultan inconstitucionales por este concepto.

Frente al segundo cargo, relativo a la presunta vulneración al principio de igualdad derivado de la distinta regulación contenida en la Ley 795 de 2003, la Corte advierte varios motivos que llevan a concluir la improcedencia de la censura. En primer término, el juicio de igualdad planteado por el actor carece de un parámetro de comparación - *tertium comparisonis* - que preceda a la discriminación planteada. Ello es así si se tiene en cuenta que las entidades reguladas por la Superintendencia Bancaria (instituciones financieras y aseguradoras. Artículo 35 de la Ley 510 de 1999) y por la Superintendencia de Economía Solidaria (entidades cooperativas y de la economía solidaria definidas por acto general del Presidente. Artículo 98 de la Ley 795 de 2003), tienen condiciones distintas y, por tanto, resulta razonable que el Legislador también establezca características diversas en cuanto al ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre las mismas.

En segundo término, como se ha señalado insistentemente en la presente decisión, la determinación de las funciones ejercidas por las distintas entidades de la administración nacional es una tarea de competencia del Congreso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150-7 C.P. Así, de manera general, la determinación de tales funciones es un asunto que hace parte de la cláusula general de competencia legislativa y respecto de las cuales, *prima facie*, no procede un juicio de igualdad.

Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la igualdad no resulta aplicable respecto a la determinación de las funciones y competencias de las entidades estatales, pues las mismas están definidas en la Constitución o en la ley¹⁹. En tal sentido, no puede establecerse un juicio de igualdad entre entidades que como las Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de la Economía Solidaria, responden a criterios distintos en relación con su naturaleza jurídica, sus funciones y su estructura administrativa, circunstancias que impiden predicar la identidad como presupuesto necesario para aplicar el criterio relacional propio del juicio citado.²⁰

Inclusive si se aceptara la tesis del actor sobre la posibilidad de ejercer un juicio de igualdad en casos como el presente, lo cierto es que la lectura sistemática de la norma demandada demuestra que no existe, ni siquiera, trato diferenciado. En efecto, como acertadamente lo expusieron algunos de los intervenientes y el Procurador General, según lo dispuesto por artículo 35 de la Ley 510 de 1999, la Superintendencia Bancaria ejerce las mismas facultades de inspección, vigilancia y control que desarrolla la Superintendencia de Economía Solidaria en los términos del artículo 98 de la Ley 795 de 2003. Por esta razón el cargo propuesto por el ciudadano Rodríguez Beltrán no podría prosperar, pues tiene fundamento en la comparación aislada de lo dispuesto en esta última disposición con lo señalado en el artículo 72 de la Ley 795, interpretación a todas luces errónea, pues ignora lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 510 de 1999, norma que, junto con el artículo 72, hace parte del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El tercer cargo formulado en la demanda está relacionado con la presunta vulneración de los artículos 210 y 211 de la Constitución a raíz de la creación, por parte de las normas acusadas, de una superintendencia con condiciones propias de una entidad descentralizada por servicios del orden nacional. A juicio del actor, la Constitución distingue tales figuras y por tanto no le es dable al legislador confundirlas. Sobre este particular, la Corte advierte que el actor extrae una proposición normativa que no está contenida en los artículos 210 y 211 de la Constitución. Estas normas, entre otras previsiones, confieren a la ley el establecimiento del régimen jurídico de las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. De estas disposiciones no puede deducirse que el legislador tenga prohibido asignar a las superintendencias algunas de las cualidades que, como es el caso de la personería jurídica, son propias de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional.

Según lo expuesto, de acuerdo con el artículo 150-7 de la Carta, corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional,

entre ella la de las superintendencias. Esta potestad es amplia e incluye, por supuesto, la determinación de la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate y la asignación de sus características propias. De esta forma el Congreso, precisamente en ejercicio de esta amplia potestad, determinó en la Ley 489 de 1998 el régimen jurídico propio de las superintendencias.

La jurisprudencia constitucional ha analizado suficientemente este tópico. La Corte, a propósito del análisis de varias normas de la citada ley realizado en la sentencia C-727/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, señaló:

"No obstante, cabe preguntarse si la ley que llegara a crear una superintendencia con personería jurídica, constituida como entidad descentralizada, podría atribuirle funciones de esa naturaleza. Al respecto la Corte estima que sí podría hacerlo, por las siguientes razones:

*De conformidad con el numeral 7º del artículo 150 de la Carta, corresponde al Congreso crear las superintendencias, señalando sus objetivos y estructura orgánica. De esta disposición no puede extraerse la conclusión (porque no lo dice), de que tales entidades deban pertenecer al sector central la Administración nacional. Por lo tanto, el legislador sí puede crear superintendencias con personería jurídica, en el sector descentralizado de la administración pública nacional.

*De los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución se desprende que al Congreso corresponde señalar las directrices a las que habrá de sujetarse el ejecutivo para el cumplimiento de las funciones de inspección vigilancia y control a que aluden los referidos numerales, esto es las que recaen sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, así como sobre las entidades cooperativas y las mercantiles. Nada en el texto superior impide al Congreso que, al señalar tales directrices, permita que las referidas funciones presidenciales se transfieran a superintendencias con personería jurídica pertenecientes a la administración descentralizada.

*Contrariamente a lo que afirma el demandante, las funciones presidenciales de inspección vigilancia y control son funciones de naturaleza administrativa, ya que por no involucrar el señalamiento de políticas, no corresponden a actos de gobierno. Tampoco se adelantan por el presidente en su condición de jefe de Estado. Así las cosas, son de aquellas que según la jurisprudencia de esta Corporación, admiten ser transferidas mediante desconcentración.

*El artículo 211 superior indica que la ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los superintendentes, sin distinguir si se trata de entidades centralizadas o descentralizadas.

Todos los anteriores textos constitucionales reseñados, interpretados armónicamente, permiten descartar que exista una restricción impuesta al legislador, que emane de la Constitución, que le impida la creación de superintendencias dotadas de personería jurídica, en el sector descentralizado nacional, y el traslado a ellas de funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control. Adicionalmente, la jurisprudencia sentada por esta Corporación en torno al tema de la delegación y desconcentración de las facultades presidenciales mencionadas, corrobora las anteriores conclusiones."

Visto lo anterior, se concluye que la posibilidad de crear superintendencias que reúnan las condiciones de una entidad descentralizada por servicios del orden nacional, a través de las cuales el Presidente ejerza las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Carta hace parte del ejercicio de la potestad legislativa y, por tanto, no ocasiona problema constitucional alguno, desestimándose con ello el cargo estudiado.

El cuarto cargo planteado en la demanda versa sobre la supuesta incompatibilidad entre lo dispuesto en el literal h. del artículo 72 de la Ley 795 de 2003 y los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 C.P., ocasionada en el hecho que esta norma no determina claramente qué entidades están sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

En relación con este asunto, la Corte concluye que la indeterminación alegada por el demandante es apenas aparente. En efecto, la disposición acusada otorga a la Superintendencia Bancaria facultades de inspección y vigilancia frente a "las demás" personas naturales y jurídicas respecto de las cuales la ley le atribuye funciones de inspección y vigilancia permanente. Es decir que la disposición atacada, en consonancia con las previsiones contenidas en los artículos 150-8 y 189-24 de la Constitución, defiere al Legislativo la determinación de estas entidades vigiladas, por lo que resultan salvaguardados los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 C.P. Por tanto, la Corte también desestima este cargo.

Analizados los anteriores argumentos y en vista que ninguno de los cargos de inconstitucionalidad propuestos por el actor permite concluir la contradicción entre las normas acusadas y el Estatuto Superior, la Corte declarará su exequibilidad.

Con todo, debe aclararse que la Corte declarará la constitucionalidad pura y simple del artículo 35 parcial de la Ley 510 de 1999 y restringirá la exequibilidad del artículo 72 de la Ley 795 de 2003 a los cargos propuestos. La razón de esta diferenciación radica en que esta sentencia versa esencialmente sobre el fundamento constitucional de la previsión contenida en la primera de las normas mencionadas y sólo trató la segunda disposición en lo pertinente para resolver los problemas jurídicos contenidos en la demanda.

III. DECISIÓN

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 EXEQUIBLE, la expresión "con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen la actividad financiera y aseguradora" contenida en el artículo 35 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en la parte motiva de esta sentencia, el artículo 72 de la Ley 795 de 2003, que modificó el artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

CON ACLARACION DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA Sentencia C-205 de 2005

DERECHO A LA IGUALDAD DE PERSONA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO-No titularidad (Aclaración de voto)

Reitero la tesis sostenida en aclaración de voto a la Sentencia C-105 de 2004 respecto de que las personas jurídicas de derecho público no pueden ser titulares del derecho fundamental a la igualdad, puesto que la totalidad de los derechos fundamentales sólo es atribuible prima facie a las personas jurídicas naturales, sus relaciones entre ellas o las normas que determinen dichas relaciones.

REF.: Expediente: D-5381

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por esta Corporación, me permito adicionar dos aclaraciones a la presente sentencia:

En primer lugar me permito expresar mi reserva respecto de que puedan hacerse comparaciones entre órganos, por cuanto la igualdad se refiere a las personas. En segundo lugar sugiero precisar las diferencias existentes entre la delegación y la desconcentración.

1. Respecto del primer punto, que toca a la aplicación del principio de igualdad, sostengo la tesis de que dicho principio sólo es aplicable a aquellos sujetos jurídicos de quienes son predicables los derechos fundamentales de una manera plena. Existen personas jurídicas naturales, personas jurídicas privadas y personas jurídicas públicas. De hecho la personalidad jurídica es el primer atributo y presupuesto del derecho. De las personalidades jurídicas posibles (natural, privada y pública) sólo es posible predicar derechos plenos respecto de la primera, esto es, sólo es posible predicar con plenitud los derechos fundamentales respecto de la personalidad jurídica natural y por tanto sólo de ésta es predictable ab

inicio el principio de igualdad.

Como lo ha sostenido esta Corte, la titularidad de los derechos fundamentales es atribuible de manera plena a las personas jurídicas naturales, en razón de la dignidad de la persona humana, la cual sirve de fundamento a la consagración y protección de los derechos fundamentales. Las personas jurídicas públicas, son desde luego sujetos de algunos derechos fundamentales tanto directamente -por sí mismas- como indirectamente -a través de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas²¹ conforme a su naturaleza, y están habilitadas constitucionalmente para ejercitar dichos derechos.²² Sin embargo no todos los derechos fundamentales de las personas jurídicas naturales les resultan aplicables a las personas jurídicas públicas.

En este sentido he afirmado: "La igualdad puede predicarse de características personales; de la distribución hecha entre dos personas o grupos de personas; o de las normas que señalan cómo se hacen esas distribuciones".²³ En consecuencia reitero la tesis sostenida en Aclaración de Voto a la Sentencia C-105 de 2004 respecto de que las personas jurídicas de derecho público no pueden ser titulares del derecho fundamental a la igualdad, puesto que la totalidad de los derechos fundamentales sólo es atribuible *prima facie* a las personas jurídicas naturales, sus relaciones entre ellas o las normas que determinen dichas relaciones.

2. Respecto del segundo punto creo necesario arrojar luz en la sentencia que nos ocupa realizando la diferencia constitutiva entre los conceptos de delegación y desconcentración administrativa. Para ello ratifico mi posición sostenida en Aclaración de Voto de la Sentencia C-919 de 2002 en el sentido de que con base en lo dispuesto por el artículo 209 de la C.P., el cual consagra los principios de la administración pública colombiana, y de conformidad con la moderna ciencia y la teoría de la organización de la administración pública, el concepto de *delegación* de funciones administrativas difiere sustancialmente del concepto de *desconcentración* administrativa, en razón a que éste último implica el *traslado permanente de competencias* del nivel central al nivel regional o local. La consecuencia lógica de ello es que la autoridad administrativa del nivel central pierde la competencia que se desconcentra y se la entrega a la autoridad administrativa del nivel regional o local de manera permanente.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Diario Oficial 43.654

2 Diario Oficial No. 45.064

3 En realidad, el Procurador hace referencia a la disposición contenida en el artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-520/02, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-476/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-048/04, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-372/95, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-233/97, M.P. Fabio Morón Díaz, C-496/98, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-561/99, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-727/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1190/00, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-199/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1150/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-496/98. A su vez, este fallo recoge la diferenciación conceptual que entre las figuras de delegación y descentralización contiene la Sentencia T-024/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

7 *Ibídem*.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-024/96.

9 La Corte ha desarrollado reglas adicionales sobre los elementos de la delegación administrativa, en especial sobre su finalidad, objeto, eventos de improcedencia, condiciones del delegante, la discrecionalidad para delegar, las características del acto de delegación, la subordinación del delegatario, los tipos de decisiones que éste puede adoptar, las clases de decisión en la delegación y la naturaleza del vínculo entre delegante y delegatario. Sobre este particular, Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-372/02, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Además, en lo que tiene que ver con la obligación de reasumir la competencia de conformidad con el procedimiento legal, pueden consultarse las sentencias C-727/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1190/00, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-561/99.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-469/98. Fundamentos jurídicos 8 a 11.

12 Sentencia C-496/98. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Sentencia C- 496/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Ibídем, fundamentos jurídicos 12 y 13.

15 Ibídem.

16 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-372/95 y C-233/97.

17 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-199/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

18 Ibídem, fundamentos jurídicos 4.2 a 4.6. y C-727/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

19 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-404/01, M.P. Marco Gerardo Monroy.

20 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1112/01, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Sobre la necesidad de un criterio relacional entre situaciones fácticas como presupuesto para la aplicación del juicio de igualdad, *Cfr.* Sentencias T-861 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-352 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

21 Ver Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

22 SU-182 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; Salvamento de Voto de Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

23 Araújo Rentaría, Jaime, El Derecho fundamental a la Igualdad: Precisiones, Pág. 12, Corporación Universitaria Republicana.

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:07:12