



## Sentencia 053 de 2013 Corte Constitucional

Sentencia C-053/13

SENTENCIA C-053/13

FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL-FINDETER-Modificación de la naturaleza jurídica

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS EN LEY 1444 DE 2011-Alcance

CONFORMACIÓN DEL SECTOR DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL-Contenido y alcance

ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Contenido/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-No es ley orgánica

LEYES ORGANICAS-Naturaleza y contenido

LEY ORGANICA-Concepto

FUNCIÓN LEGISLATIVA-Legislación orgánica

*En ejercicio de la función legislativa, el Congreso expide, interpreta, reforma o deroga la leyes, que según su contenido pueden ser: (i) códigos o conjuntos sistemáticos de normas que regulan totalmente una materia en los diversos ramos de la legislación -art. 150, núm. 2-; (ii) leyes marco, que son aquellas por medio de las cuales se dictan unas normas generales y se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno en las materias taxativamente enunciadas en el art. 150, núm. 19; (iii) leyes de facultades extraordinarias o habilitantes, las cuales tienen por finalidad revestir hasta por seis meses al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para la expedición de normas con fuerza de ley -art. 150, núm. 10-; (iv) leyes estatutarias, mediante las cuales el Congreso de la República regula las materias establecidas en el artículo 152 de la CP; (v) leyes orgánicas, que son las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en las materias indicadas en el artículo 151 de la Constitución; y (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los trámites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general.*

ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Naturaleza

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE PARA MODIFICAR LA NATURALEZA JURIDICA DE LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL-No viola el artículo 113 de la Constitución Política

Referencia: expediente D-9205

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º del Decreto Ley 4167 de 2011, “*por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) y se dictan otras disposiciones*”.

Actor: José del Carmen Cárdenas Sánchez

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., seis (6) de febrero de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano José del Carmen Cárdenas Sánchez solicita a la Corte que declare inexcusable el artículo 1º del Decreto Ley 4167 de 2011, “*por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) y se dictan otras disposiciones*”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del diecinueve (19) de julio de 2012, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter- y a la Superintendencia Financiera, iv) invitar a las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, Santo Tomás, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad De Justicia, para que emitieran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

### II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma demandada:

“DECRETO 4167 DE 2011

(Noviembre 3)

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

*Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter) y se dictan otras disposiciones.*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 18 literal e) de la Ley 1444 de mayo 4 de 2011, y

CONSIDERANDO:

(...)

**ARTÍCULO 1º. NATURALEZA JURÍDICA.** Modifíquese la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), definida en la Ley 57 de 1989, como sociedad por acciones y transformése en una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia”.

### III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el precepto impugnado desconoce lo establecido en los artículos 4º, 113, 114, 150-7, 150-10 y 189-15 de la Constitución Política.

1. Para el accionante toda norma contraria a la Constitución no puede mantenerse en vigor (artículo 4º superior), razón para excluir del sistema el precepto impugnado; la división de poderes consagrada en el artículo 113 de la Carta fue desconocida en cuanto el Presidente de la República asumió funciones propias del Congreso de la República; al mismo tiempo fue vulnerado el artículo 114 del Estatuto Fundamental, porque, según el actor, sólo el Congreso puede hacer las leyes y el Presidente no puede invadir esta órbita de competencias, así, sólo el Congreso de la República puede crear sociedades de economía mixta.

2. En cuanto al artículo 150, numerales 7 y 10 de la Carta, señala el demandante que este le atribuye al Congreso las funciones de *crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta*, como también permite *revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje*; explica que estas atribuciones no pueden ser concedidas para expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas, por tratarse de facultades exclusivas del Congreso. En concepto del accionante, el Ejecutivo desbordó esta atribución al expedir la norma demandada modificando la naturaleza jurídica de Findeter S.A., por cuanto no contaba con facultades para ello y la materia estaba regulada en una Ley orgánica.

3. Respecto del artículo 189-16 de la Constitución, considera el actor que el Presidente sí puede modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos, pero con sujeción a los principios y reglas generales definidos en la ley, sin que pueda apartarse de lo dispuesto en ella; en su criterio, el Ejecutivo se apartó de lo establecido en la ley de facultades en lo relacionado con la modificación de la naturaleza jurídica de Findeter S.A. Confunde el demandante el otorgamiento de facultades extraordinarias (150-10 de la Carta), con las reglas y principios generales que deben guiar al Ejecutivo cuando implementa una reforma administrativa (189-16 de la Constitución).

4. Según el actor, el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 no facultó al Presidente para modificar el *estatuto orgánico del sistema financiero* que en su artículo 268 refiere a Findeter como una sociedad pública por acciones, siendo una Ley Orgánica, no podía ser modificada por el Ejecutivo mediante facultades extraordinarias.

5. Agrega el demandante que el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 no facultó al Ejecutivo para modificar la naturaleza jurídica de una sociedad pública por acciones para convertirla en una sociedad de economía mixta. Concluye expresando que el Presidente no estaba facultado para transformar la naturaleza jurídica de una sociedad pública por acciones en una de economía mixta, ya que estas son autorizadas por ley y después constituidas por escritura pública. Concreta, entonces, que El ejecutivo desbordó el ámbito de sus atribuciones.

#### **IV. INTERVENCIONES**

Entidades estatales

##### **1. Senado de la República**

Para el representante de la Corporación la demanda no reúne los requisitos establecidos en la jurisprudencia al no ser claros, ciertos, específicos ni pertinentes, porque el actor no tiene en cuenta que la norma atacada fue expedida con fundamento en la Ley 1444 de 2011, siendo esta debidamente expedida por el Congreso de la República y previendo facultades para modificar la naturaleza jurídica de entidades como Findeter S.A.

Considera el interviniante que los cargos son demasiado abstractos y contradictorios, por cuanto la ley de habilitación fue expedida válidamente y el Ejecutivo actuó dentro de su marco. Respecto de la modificación al estatuto orgánico del sistema financiero, señala que esta clase de estatuto, como ocurre en el presente caso, puede contar con normas de carácter ordinario y, por lo mismo, puede ser modificado mediante facultades extraordinarias.

##### **2. Superintendencia Financiera de Colombia**

El representante de la Superintendencia empieza explicando que la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter S.A-, desde su creación mediante la Ley 57 de 1989, ha sido una sociedad de economía mixta, concebida como entidad financiera, sometida a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera de Colombia. De su análisis concluye que el Presidente no creó una sociedad de economía mixta, por cuanto esta ya existía desde los orígenes de la entidad.

Después de analizar la naturaleza jurídica de Findeter S.A., explica que la Ley 1444 de 2011 sí otorgó facultades extraordinarias para reorganizar la administración pública y con base en esta atribución el Presidente de la República expidió la norma demandada. Reitera que el Ejecutivo no creó un ente nuevo, porque la sociedad de economía mixta llamada Findeter S.A. existía, lo que hizo fue precisar el concepto de sociedad por acciones que no era claro como parte de las entidades que integran la administración pública.

##### **3. Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter-**

El vocero de esta entidad interviene para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada, teniendo en cuenta que fue expedida en los términos previstos en la Constitución. El Presidente de las Repúblicas fue facultado para modificar la naturaleza jurídica de las entidades que cumplieran dos condiciones: 1. Hacer parte de la rama ejecutivas, y 2. Pertener al orden nacional. Señala que el Decreto 4167 de 2011 modificó la naturaleza jurídica de Findeter, pasando de sociedad por acciones con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado a sociedad anónima de economía mixta del orden nacional; el Decreto, continúa el interviniante, fue expedido dentro del término establecido en la Ley de habilitación.

Explica el interviniante que Findeter es una entidad del orden nacional que integra la Rama Ejecutiva del poder público (art. 38 de la Ley 489 de 1998), pudiendo ser objeto de modificación en su naturaleza jurídica, como ocurrió mediante la norma atacada.

En cuanto al presunto exceso en el ejercicio de las facultades por la modificación del estatuto orgánico del sistema financiero, explica el vocero de la entidad que tal estatuto no es un código sino un decreto que compila disposiciones legales y reglamentarias para dar una estructura coherente a un paquete regulatorio de la actividad financiera y aseguradora. En esta medida, según el interveniente, la atribución concedida al Ejecutivo para modificar la naturaleza jurídica de Findeter S.A. corresponde a lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Constitución y, en consecuencia, podía el Presidente modificar el artículo 268 del estatuto orgánico del sistema financiero por tratarse de un decreto compilatorio, sin que la modificación haya significado alteración esencial para la materia regulada por el citado estatuto.

Concluye la intervención reiterando que el Presidente de la República modificó la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., transformándola en una sociedad de economía mixta, cumpliendo plenamente lo dispuesto en la ley de habilitación, más aún si se tiene en cuenta que las facultades extraordinarias fueron otorgadas para expedir normas con fuerza de ley, Findeter fue creada mediante la ley 57 de 1989 y el Decreto que modifica su naturaleza jurídica es una norma con fuerza de ley; si una ley puede crear una sociedad de economía mixta, el decreto con fuerza de ley puede cambiar su naturaleza jurídica.

## 2. Ministerio de hacienda y crédito público

El representante del Ministerio pide la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Inicia explicando la naturaleza jurídica de Findeter, cuya creación fue autorizada mediante la Ley 57 de 1989, como una sociedad por acciones para la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión. Posteriormente, los artículos 268 a 274 del estatuto orgánico del sistema financiero, decreto 633 de 1993, compilaron las disposiciones de la Ley 57 de 1989 determinando la naturaleza jurídica de la entidad.

Sostiene que el Gobierno Nacional promovió la expedición de la Ley 1444 de 2011 con el fin de restructurar la Rama Ejecutiva del poder público, cambiando la naturaleza jurídica de Findeter dentro del marco de las atribuciones extraordinarias que le fueron concedidas mediante el artículo 18.

Explica el interveniente que la norma demandada no modifica una ley orgánica, por cuanto el título del Decreto 663 de 1993 no significa que su contenido corresponda al de una ley de esta naturaleza, ya que se trata de un Decreto de compilación normativa con contenidos diversos. La materia regulada por el artículo 268 del Decreto 663 de 1993 incorpora una disposición correspondiente a una Ley ordinaria, como lo es el artículo 1 de la Ley 57 de 1989, siendo evidente que su modificación puede llevarse a cabo mediante el ejercicio de facultades extraordinarias.

## 3. Departamento administrativo de la función pública

Para el vocero de la entidad la demanda es inepta por estar fundada en interpretaciones inadecuadas de los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados y no consultar el texto del precepto atacado. Considera que el demandante recurre a "exóticos ejercicios hermenéuticos cargados de subjetividades, imprecisiones y falacias que distorsionan los contenidos normativos de los artículos 4, 113, 114, 150, numerales 7 y 10, y 189-15 de la Carta Política". A pesar de esta exposición, el interveniente solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada.

Explica que el artículo 150-10 de la Constitución autoriza al Congreso de la República para delegar en el Presidente la facultad para expedir normas con fuerza de Ley, para procurar soluciones rápidas y eficientes ante las necesidades de los colombianos. En su concepto, por medio de un Decreto Ley puede modificarse la estructura de la administración nacional, con la modificación o transformación de la naturaleza jurídica de entidades de la administración listadas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

## 4. Presidencia de la República

La secretaría jurídica de la Presidencia de la República interviene para pedir la declaratoria de exequibilidad de la norma impugnada. Comienza por relatar los orígenes de Findeter a partir de la expedición de la Ley 57 de 1989, con la cual se autorizó la creación de la entidad. Recuerda que el legislador autorizó la creación de la financiera como una sociedad anónima del orden nacional, constituida con la participación de

entidades públicas, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, sometida al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con el Decreto 1730 de 1991 se expidió el estatuto orgánico del sistema financiero, mediante facultades concedidas por el artículo 25 de la Ley 45 de 1990; asimismo, facultó al Ejecutivo para reordenar disposiciones en materia financiera, con el fin de unificar la aplicación de las normas que regulaban la constitución de las instituciones financieras y abreviar los procedimientos administrativos a cargo de la Superintendencia Bancaria.

Luego, mediante el Decreto Ley 633 de 1993, el Gobierno Nacional actualizó el estatuto, disponiendo cambios de ubicación de entidades; con esta legislación, entre los artículos 268 y 274, se compilaron las disposiciones contenidas en la Ley 57 de 1989, dedicadas a la organización, naturaleza jurídica, objeto, socios, dirección y administración, operaciones autorizadas, manejo de los fondos de inversión, restricciones y limitaciones, vigilancia y control de la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter S.A.-

Para justificar la constitucionalidad de la norma demandada cita el artículo 150-7 de la Carta, como también el 150-10, con el objeto de explicar que la Ley 1444 de 2011 atiende a lo establecido en estos preceptos.

Añade la interviniente que el Presidente de la República no interfirió en las funciones del Congreso sino que ejerció funciones respetando el marco trazado por el constituyente; en esta medida, al cambiar la naturaleza jurídica de Findeter no transgredió el ordenamiento superior ni se entrometió en las potestades del legislador.

#### Instituciones académicas

##### 1. Universidad Santo Tomás

Los representantes de este centro académico consideran que la norma demandada debe ser declarada exequible por la Corte. Empiezan por recordar las características de la ley de facultades prevista en el artículo 150-10 de la Carta y se detienen en el estudio de la naturaleza jurídica de las sociedades de economía mixta, explicando que aparecen en la Norma Superior como parte de las atribuciones que tienen los órganos colegiados (Congreso, asambleas o concejos) para determinar la estructura de la administración.

Avanza el estudio precisando que esta clase de entidades hacen parte de la Rama Ejecutiva a pesar de no estar mencionadas en el artículo 115 de la Constitución. En cuanto a su régimen jurídico explican que el mismo es determinado por el legislador, ya que el artículo 210 superior lo autoriza para establecer el régimen de las entidades descentralizadas de cualquier orden.

Concluyen los voceros de la Universidad precisando que la norma demandada es exequible por cuanto: (i) no reformó el estatuto orgánico del sistema financiero, ya que bajo el criterio de especialidad de las normas se modificó la naturaleza jurídica de Findeter, establecida en la Ley 57 de 1989, según autorización establecida en la Ley 1444 de 2011; (ii) la Ley de facultades cumplió con los parámetros establecidos en el artículo 150-10 de la Carta en cuanto a temporalidad, precisión de la materia, prohibición de expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas o decretar impuestos y el ejecutivo informó oportunamente sobre la necesidad o la conveniencia pública de la ley habilitante.

##### 2. Academia colombiana de jurisprudencia

Empieza el representante de la Institución explicando que el estatuto orgánico del sistema financiero no es una Ley orgánica, teniendo en cuenta la materia y su posición en el ordenamiento jurídico. El artículo 151 de la Constitución prevé las materias que deben ser reguladas por esta clase de ley y entre ellas no aparece la relacionada con el sistema financiero; en cuanto a su trámite, estas leyes requieren mayoría absoluta para su aprobación y jerárquicamente tiene una posición privilegiada.

Ninguna de estas características se aprecia en el Decreto 663 de 1993 llamado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual no es más que una compilación de normas. En esta medida no fue modificada una ley orgánica y, por lo mismo, no se desatendió lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 150-10 de la Constitución.

En cuanto a la presunta modificación del estatuto financiero por un Decreto Ley, señala el interviniente que no toda reforma a un código debe llevarse a cabo mediante ley, es decir, no toda modificación está sometida a las restricciones del artículo 150-10 de la Carta. La norma demandada no reforma una Ley orgánica sino que atiende al interés del Estado en el cambio de la naturaleza de una entidad, sin afectar sus funciones ni su objeto social.

Explica el interviniente que la Ley 1444 de 2011 facultó al Presidente para modificar la naturaleza jurídica de una entidad del Estado, cumpliéndose en el presente caso las condiciones establecidas en el artículo 150-10 de la Constitución, por lo que el Ejecutivo actuó dentro del marco jurídico correspondiente.

Concluye expresando que la reforma introducida con la norma demandada no violó ninguna norma de la Constitución, más aún si se tiene en cuenta que el Congreso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150-7 superior, tiene la competencia para crear o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la voluntad de autorizar la creación quedó exteriorizada por el Congreso al autorizar al Ejecutivo para cambiar la naturaleza jurídica de entidades como Findeter.

## 2. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Financiero y Bursátil de este centro académico interviene para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Su exposición empieza recordando la descentralización por servicios y la naturaleza de las sociedades de economía mixta cuya finalidad es la de permitir al Estado participar junto con los particulares en la prestación de determinados servicios, mediando la correspondiente autorización para la constitución de la entidad respectiva.

En cuanto a la naturaleza del estatuto orgánico del sistema financiero, manifiesta que el mismo se encuentra compilado en el Decreto Ley 1730 de 1991, en desarrollo de lo establecido en la Ley 45 de 1990. Posteriormente, con la Ley 35 de 1993 el Ejecutivo fue facultado para modificar el mismo estatuto, modificación llevada a cabo mediante el Decreto 663 de 1993 con el fin de actualizarlo.

Para el interviniente este Decreto es un estatuto, pero no un código ni ley estatutaria ni orgánica, razón por la cual puede ser modificado por una ley ordinaria o por un Decreto Ley.

En cuanto al artículo 150-10 de la Carta, manifiesta el vocero de la Universidad que analizadas sus características se puede establecer que el Congreso de la República tiene atribuciones para facultar al Ejecutivo con el fin de modificar la naturaleza jurídica de entidades como Findeter.

El representante de la universidad recuerda que la Ley 1444 de 2011, en su artículo 18, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses para crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional, entidades que aparecen relacionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998. Al expedir el Decreto 4167 de 2011 el Gobierno Nacional manifestó que modificaba la naturaleza jurídica de Findeter, cambiándola de sociedad por acciones a sociedad de economía mixta.

Para el interviniente, Findeter es una entidad descentralizada del orden nacional que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público, cuya naturaleza jurídica era la de una sociedad pública por acciones, autorizada para realizar operaciones financieras, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Ejecutivo, en ejercicio de las atribuciones extraordinarias, transformó la sociedad por acciones en una sociedad de economía mixta, agregando que su régimen jurídico será de derecho privado, sin importar el aporte del Estado.

Concluye el interviniente solicitando a la Corte que declare exequible la norma demandada, por cuanto fue expedida con arreglo a lo establecido en el artículo 150-10 de la Carta Política.

Intervenciones ciudadanas

1. Sandra Milena Rodríguez Bustos y otros

Coadyuvan la demanda explicando que el precepto impugnado modificó el estatuto orgánico del sistema financiero, extralimitando el Presidente de la República lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Carta. Aportan argumentos novedosos, no conocidos por los demás intervenientes ni por el Procurador General de la Nación, según los cuales la norma demandada debería definir cuál es la participación accionaria del Estado, por tratarse de un imperativo señalado en el decreto 1050 de 1968, añadiendo que sólo el legislador puede dictar leyes marco en materias de actividad financiera y al Ejecutivo le compete sólo adoptar la reglamentación pertinente.

2. Dary Esther Bolaños Bulla

La interveniente coadyuva la demanda manifestando que las sociedades de economía mixta deben ser creadas por la ley y posteriormente constituidas, agregando que de no ser así sería imposible su funcionamiento. Reitera argumentos de la demanda relacionados con el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias, ya que, en su criterio, el Presidente modificó el estatuto orgánico del sistema financiero, desconociendo lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Carta Política.

3. Diana Carolina Ortiz Sánchez

Considera que las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República no le permitían modificar la naturaleza jurídica de la Financiera Findeter S.A., siendo, además, un deber del legislador extraordinario precisar el porcentaje de participación accionaria, materia que no quedó regulada en el precepto impugnado.

4. Erica Dayan Álvarez Lombo

La interveniente presenta argumentos destinados a la defensa de la norma demandada, señalando que el Presidente de la República no introdujo modificaciones esenciales a la naturaleza jurídica de Findeter, ya que esta sigue siendo una entidad cuyo objetivo social es la promoción del desarrollo regional y urbano; según ella, fue modificada la forma como se ejecuta el fin determinado sin cambio en su esencia ni sustento normativo.

Considera que el actor no examinó adecuadamente el margen de discrecionalidad del Presidente de la República y la entendió como una actuación arbitraria.

5. Andrés Cárdenas Boada

En defensa de la constitucionalidad de la norma demandada señala que el accionante definió erradamente la naturaleza jurídica de Findeter, por cuanto el Decreto 1525 de 2008 que regula la actividad de los establecimientos públicos dedicados al área financiera, no impone el deber de cumplir con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 4167 de 2011; en su criterio, este precepto deja abierta la posibilidad de que el Presidente modifique la naturaleza jurídica de Findeter permitiendo que otorgue créditos a todo el conglomerado social, facilitándolos para alcaldes, gobernadores o dueños de empresas que quieran hacer obras en beneficio de los habitantes de una región.

Sostiene que la norma atacada no vulnera lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, porque no se interrumpe la facultad legislativa del Congreso de la República sino que se utiliza adecuadamente la facultad entregada por el legislador.

6. Edgar Andrés Giraldo Briceño

Para coadyuvar la petición de inexequibilidad el interveniente reitera los argumentos del accionante, particularmente los relacionados con la violación del artículo 4º superior; en cuanto al artículo 114 de la Carta expresa que sólo el Congreso puede elaborar leyes sin invadir la órbita de competencias de otras autoridades.

Considera que el artículo 150-10 de la Constitución sólo permite facultar al Presidente de la República en casos especiales, los cuales no incluyen códigos, leyes estatutarias ni las orgánicas; en su criterio, el Ejecutivo invadió las competencias del Legislador infringiendo así la Constitución Política “... ya que cualquier ciudadano o persona tiene el derecho de informar, o expresar a su comunicabilidad, respecto de cualquier contenido de información” (folio 101 del expediente).

**V.CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Considera la Vista Fiscal que la demanda es inepta por cuanto fue elaborada a partir de consideraciones subjetivas del actor, toda vez que la norma demandada fue expedida por el Presidente dentro del marco de las atribuciones que le confirió una Ley de facultades extraordinarias, no reforma una Ley orgánica, ni implica intromisión en las competencias de otros órganos del Estado.

Señala el Procurador General que el Presidente no desbordó sus atribuciones, que actuó dentro de lo dispuesto por la Ley 1444 de 2011 y que el demandante interpreta indebidamente las normas de la Constitución, razón por la cual solicita a la Corte que se declare inhibida para producir un pronunciamiento de fondo.

**VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto las expresiones demandadas hacen parte de un Decreto Ley (C. Po. artículo 241-5).

2. Cuestión Preliminar. Aptitud de la Demanda

El vocero del Senado de la República, el representante del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Procurador General de la Nación, consideran que la Corte debe declararse inhibida por ineptitud sustancial de la demanda.

2.1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 19912 señala los requisitos que debe cumplir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Según él, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto demandado*, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Así, para que pueda predicarse la existencia de la demanda y de por lo menos un cargo por inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos permitan a la Corte Constitucional llevar a cabo una confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada, a partir de las razones expuestas por el actor.

2.2. La Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad, sino que los razonamientos del actor deben aportar unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En la sentencia C-1052 de 2001 la Corte sistematizó este estudio y explicó que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, ya que de otra manera la Corporación carecería de fundamentos argumentativos para adoptar una decisión de fondo.

Es decir, la ausencia de argumentos adecuados para la formulación de al menos un cargo de inconstitucionalidad impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con la Carta Política, por cuanto el Tribunal se vería abocado a resolver sobre hechos e hipótesis carentes de veracidad, incomprensibles, basados en el criterio personal del demandante o carentes del soporte probatorio pertinente para adoptar una decisión. En esta medida, las razones de la demanda deben ser suficientemente comprensibles (claras) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (ciertas).

Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar presentada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.3. El ciudadano José del Carmen Cárdenas Sánchez acude ante la Corte para solicitar que se declare inexistente el artículo 1º del Decreto 4167 de 2011, por el cual se modificó la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., pasando de una sociedad por acciones a una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por considerar que el Presidente de la República desbordó la órbita de las atribuciones concedidas por el Congreso para modificar la estructura administrativa de la Rama Ejecutiva.

En esta medida, estima violados los artículos 4, 113, 114, 150-7 y 10, y 189-15 de la Constitución, teniendo como base de su argumentación que el Ejecutivo tiene delimitado su campo de actuación en esta materia, por cuanto la Ley 1444 de 2011, artículo 18, literal e), únicamente lo habilitó para “cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos”, pero no la correspondiente a las sociedades por acciones. A partir de este argumento, considera que el Gobierno asumió competencias del Legislador, como también que modificó una Ley Orgánica (el estatuto orgánico del sistema financiero), potestad que sólo puede ser ejercida por el Congreso, según lo prevé el artículo 150-10 superior.

2.4. El examen del escrito presentado por el demandante conduce a establecer que no todos los argumentos presentados cumplen con los requerimientos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, especialmente los relacionados con la presunta violación de los artículos 4º y 150-7 de la Carta, debido a que limita su exposición a señalar, respecto al artículo 4º, que la norma “tiene el alcance de ley, no puede mantenerse en vigor pues jamás puede rebasar la Constitución” (folio 4 de la demanda). Este razonamiento no es claro, cierto, específico, suficiente ni pertinente para fundar un cargo de inexistencia, razón por la cual el análisis no comprenderá el artículo 4º superior. Se trata de una afirmación genérica basada en la interpretación personal que el actor lleva a cabo.

Situación similar se presenta en relación con el artículo 150-7 de la Carta, en cuanto el actor limita su exposición a señalar que esta norma atribuye funciones al Congreso para “crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta” (folio 4 de la demanda), cuando la norma refiere a atribuciones del Congreso que deben ser ejercidas en coordinación con el Presidente de la República (C. Po. artículo 189-16) para la restructuración de la administración pública. Es decir, los argumentos formulados por el accionante están basados en su particular manera de leer el artículo 150-7 superior, sin que aporte razonamientos claros, ciertos y pertinentes vinculados con la presunta inconstitucionalidad del artículo 1º del Decreto 4167 de 2011.

Por la misma razón, resultan incomprensibles las razones fundadas en la eventual violación del artículo 189-15 superior, ya que esta disposición está referida a la supresión o fusión de entidades nacionales, siempre de acuerdo a lo dispuesto en la Ley, sin que el actor haya presentado argumentos ciertos, claros, pertinentes, suficientes y específicos a este respecto.

2.5. Así las cosas, la Sala no atenderá argumentos fundados en la presunta violación de los artículos 4º, 150-7 y 189-15 de la Constitución, y limitará su estudio a los cargos basados en los artículos 113, 114 y 150-10 de la Carta Política.

En cuanto a estas disposiciones considera la Sala que los argumentos presentados son suficientes para proferir una sentencia de mérito, ya que generan duda respecto de la constitucionalidad del precepto impugnado, siendo la Corporación competente para dilucidar si el Presidente de la República desbordó sus competencias al ordenar el cambio de la naturaleza jurídica de Findeter S.A. y, en esta medida, expidió un Decreto contrario a lo dispuesto por el constituyente.

### 3. Problema jurídico

Corresponde a la Corte establecer si el Presidente de la República desbordó el ámbito de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante la Ley 1444 de 2011, artículo 18, literal e), en virtud de las cuales dispuso transformar la naturaleza jurídica de la sociedad por acciones Findeter S.A., para convertirla en una sociedad de economía mixta del orden nacional, teniendo en cuenta que, según el actor, la norma habilitante únicamente estaba referida a establecimientos públicos. Agrega que la naturaleza jurídica de Findeter S.A. había sido establecida en una Ley Orgánica (estatuto orgánico del sistema financiero) y, por lo tanto, el Ejecutivo no podía introducir reformas a esta clase Ley.

### Método de solución

La Corte (i) iniciará con el estudio sobre las facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 1444 de 2011, (ii) explicará la conformación del sector descentralizado por servicios en la Administración Pública nacional, (iii) analizará la naturaleza jurídica de Findeter S.A., (iv) examinará si el estatuto orgánico del sistema financiero está contenido en una ley orgánica, y (v) concluirá determinando si el legislador extraordinario desbordó el ámbito de sus atribuciones.

### 4. Facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 1444 de 2011

Mediante esta Ley el Congreso de la República otorgó atribuciones extraordinarias al Presidente para “*crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional*”. Su texto es el siguiente:

“LEY 1444 DE 2011

(Mayo 4)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

*Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

**ARTÍCULO 18. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para:

(...)

e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional".

4.1. Acerca de esta clase mecanismo constitucional la jurisprudencia ha explicado que es legítimo facultar al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de Ley, aunque resulte alterado el reparto ordinario de competencias normativas dispuesto por el constituyente. La Corporación ha discurrido de la siguiente manera:

"La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias. Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno. No le es dable, a quien hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad utilizar un metro para medir el grado y ámbito de la justificación de las facultades, pues como se dijo antes, existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en cuanto a dicha justificación tanto en el Gobierno como en el Congreso"4.

Mediante Decretos Leyes, considerados leyes en sentido material debido a que cobran la misma fuerza de un estatuto expedido por el Congreso sin haber pasado por las Cámaras, puede modificarse la estructura de la administración pública en el nivel nacional, entendiendo por esta la fijada en la Constitución y en la Ley 489 de 1989, artículo 38 y siguientes. La creación, supresión, escisión y modificación de tales estructuras no es monopolio de legislador ordinario, por cuanto en esta materia el constituyente reconoció competencia legislativa delegable en el Presidente de la República a través del otorgamiento de facultades extraordinarias (C. Po. artículo 150-10).

4.2. Para expedir esta clase de Decretos el Ejecutivo debe atender a ciertos presupuestos de carácter temporal y material, así: (i) presupuesto temporal: deben ser expedidos dentro del término señalado por la Ley habilitante, el cual no podrá exceder de seis meses contados a partir de la publicación de la Ley que otorga las facultades, (ii) presupuesto material: los Decretos están sujetos a las siguientes condiciones 1. vínculo causal directo entre las materias delegadas y las disposiciones expedidas por el Gobierno, 2. El Gobierno sólo puede regular las materias comprendidas en el preciso ámbito de las facultades extraordinarias, y 3. Los Decretos no deben regular materias sujetas a reserva de Ley estatutaria, orgánica o de códigos, como tampoco asuntos del numeral 20 del artículo 150 superior ni decretar impuestos.

En cuanto a la conexidad entre la Ley habilitante y el Decreto, la Corte ha señalado que debe existir una simple relación causal directa o indirecta, ya que no es necesaria una delegación detallada5. Sólo se declarará la inexequibilidad de un Decreto Ley por exceso en el ejercicio de facultades cuando la ausencia de conexidad resulte evidente; sobre esta materia la jurisprudencia ha explicado:

"Debe recordarse que, como lo ha sostenido esta Corporación en varios fallos, para que una inconstitucionalidad se estructure por exceso en el uso de las facultades extraordinarias, es indispensable establecer con claridad que la materia tratada en los decretos leyes que se estiman ajenos a las atribuciones conferidas se referían en efecto a temas no incorporados en las respectivas autorizaciones, por lo cual el juez de constitucionalidad debe verificar si eventualmente el Gobierno ha desarrollado una función que, sin corresponder a interpretaciones analógicas o extensivas, resulta necesariamente de la investidura excepcional"6.

4.3. En el asunto *sub examine* el Congreso autorizó al Ejecutivo para modificar la naturaleza jurídica de las entidades y organismos

descentralizados, sin someter esta atribución a condiciones ni a requerimientos especiales, confiriendo al Presidente de la República amplias facultades.

Atendiendo a lo establecido en la Carta Política y en el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Presidente de la República expidió el Decreto 4167 de 2011, disponiendo la modificación de la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial Findeter S.A., pasando de sociedad por acciones con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado a sociedad anónima de economía mixta del orden nacional.

##### 5. Conformación del sector descentralizado por servicios en la Administración Pública nacional

En la estructura administrativa de la Rama Ejecutiva del poder público, Findeter S.A. se cuenta entre las entidades descentralizadas por servicios, según lo prevé el artículo 38, numeral 2º, literales b) y f) de la Ley 489 de 1998, al referirse tanto a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como a las sociedades de economía mixta:

"LEY 489 DE 19987

(Diciembre 29)

*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden 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.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

**ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN EL ORDEN NACIONAL.** La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

###### 1. Del Sector Central:

- a) La Presidencia de la República;
- b) La Vicepresidencia de la República;
- c) Los Consejos Superiores de la administración;
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;

e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos;

b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;

g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

**PARÁGRAFO 1°.** Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

**PARÁGRAFO 2°.** Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1o. del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos”<sup>8</sup>.

En cuanto a las sociedades de economía mixta como parte de la Rama Ejecutiva del poder público la Corte ha precisado:

“... la noción de Rama Ejecutiva Nacional corresponde a la de Administración Pública Central, y excluye a las otras ramas del poder y a los órganos constitucionalmente autónomos. Siendo así las cosas, no habría inconveniente constitucional para considerar que las sociedades de economía mixta, como todas las demás entidades descentralizadas por servicios, según lo ha explicado tradicionalmente la teoría administrativa clásica, se ‘vinculan’ a la Rama Ejecutiva del poder público, es decir a la Administración Central”<sup>9</sup>. (Destaca la Sala).

6. Naturaleza jurídica de Findeter S.A.

El origen jurídico de Findeter S.A. está vinculado con el artículo 1º de la Ley 57 de 1989<sup>10</sup>, que autorizó la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. como una sociedad por acciones, cuyo objeto era la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con diversas actividades.

Posteriormente, los artículos 268 a 274 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), expedido en ejercicio de facultades

conferidas por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, compilaron las disposiciones de la Ley 57 de 1989, quedando allí establecido:

**ARTÍCULO 268. Naturaleza jurídica.** La Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, creada por la Ley 57 de 1989, es una sociedad por acciones, con domicilio principal en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, organizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Extraordinario 130 de 1976 y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.1. El cambio en la naturaleza jurídica de Findeter S.A. obedeció a varios factores, entre ellos a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), ya que en él se estableció la posibilidad de canalizar recursos para la financiación de estudios de identificación, preinversión (sic) y estructuración de proyectos de carácter estratégico. Al respecto, el artículo 51 de la citada Ley establece:

**ARTÍCULO 51. RECURSOS PARA PROYECTOS ESTRATÉGICOS.** La Nación y sus entidades descentralizadas destinarán recursos para financiar la realización de estudios de identificación, preinversión (sic) y estructuración de proyectos de carácter estratégico, necesarios para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo. Estos podrán ser canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional definidas por el Departamento Nacional de Planeación, de reconocida capacidad técnica, administrativa y operativa, y administrados en coordinación con las entidades correspondientes.

Las entidades financieras podrán gestionar recursos públicos o privados de carácter complementario, para cofinanciar los estudios a que refiere esta norma.

Como se observa, según este precepto los recursos podrán ser canalizados a través de entidades públicas financieras del orden nacional, como lo es Findeter S.A., siempre y cuando goce de una reconocida capacidad técnica, administrativa y operativa; la norma faculta a estas entidades para gestionar recursos públicos o privados para desarrollar sus operaciones financieras de fomento. Atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo el Ejecutivo se propuso dotar a Findeter S.A. de una capacidad técnica y operativa apta para estructurar los proyectos convenientes al desarrollo del país.

6.2. Dentro de este proyecto resultaba conveniente modificar la naturaleza jurídica de Findeter S.A. para convertirla en una sociedad anónima de economía mixta, dotándola de órganos de administración que incorporaran sistemas de gobierno modernos, desarrollaran nuevos productos y servicios, mejoraran la presencia en el mercado, consolidaran su actuación como un instrumento eficaz de política pública y garantizaran mecanismos ágiles para la escogencia del personal técnico requerido.

6.3. En este propósito, para explicar las razones del cambio de naturaleza jurídica de Findeter S.A., el Gobierno Nacional expresó en las consideraciones del Decreto 4167 de 2011 lo siguiente:

Que se hace necesario garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de Findeter en la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en el diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con las funciones que le han sido asignadas en la ley.

Que la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter) requiere cambiar su naturaleza jurídica a fin de atender y ajustarse a los requerimientos de la Superintendencia Financiera de Colombia y adaptarse de manera efectiva a los cambios impuestos por las exigencias normativas.

6.4. Es decir, la reforma a la naturaleza jurídica de Findeter S.A. estuvo proyectada desde el Plan Nacional de Desarrollo, concluyendo con el texto ahora sometido a examen de la Corte que, como se ha señalado, corresponde al artículo 1º del Decreto 4167 de 2011:

**ARTÍCULO 1º. NATURALEZA JURÍDICA.** Modifíquese la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), definida en la Ley 57 de 1989, como sociedad por acciones y transformése en una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia".

Para la Sala, la modificación a la naturaleza jurídica de Findeter S.A. llevada a cabo mediante el Decreto 4167 de 2011, se aviene a lo establecido para la materia en el artículo 150-10 de la Constitución Política, por cuanto el Presidente de la República actuó respecto de una entidad del orden nacional perteneciente al sector descentralizado por servicios, mutando su calidad de sociedad por acciones a la de sociedad de economía mixta, organizada como un establecimiento de crédito y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.5. Considera la Sala que las facultades extraordinarias concedidas al Presidente a través del literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, comprenden la atribución de cambiar la naturaleza jurídica de Findeter S.A., por cuanto (i) se trata de una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional perteneciente al sector descentralizado por servicios, (ii) su naturaleza jurídica era la de una sociedad por acciones con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, pasando a ser convertida en una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la Vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

6.6. Así las cosas, resulta infundado el argumento expuesto por el accionante, según el cual el Gobierno Nacional únicamente podía cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, por cuanto una lectura integral del literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, permite determinar que las facultades extraordinarias comprendían la atribución para cambiar la naturaleza jurídica de “otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional”, entre ellas la de Findeter S.A., ya que hace parte del sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional (Ley 489 de 1998, artículo 38, numeral 2º). En esta medida, no resultan transgredidos los artículos 113, 114 y 150-10 de la Constitución Política.

## 7. El estatuto orgánico del sistema financiero no es una Ley orgánica

En concepto del demandante, el Gobierno Nacional reformó una ley orgánica mediante el artículo 1º del Decreto Ley 4167 de 2011, violando lo establecido en el artículo 150-10 superior que prohíbe esta clase modificación legislativa. El error de apreciación jurídica en que incurre el demandante se debe a que confunde el título del Decreto 663 de 1993 con el contenido de sus normas, cuando afirma que el Decreto 4167 de 2011 modificó una Ley Orgánica.

7.1. El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una Ley Orgánica sino un Decreto de compilación de normas con contenidos diversos; la jurisprudencia ha reconocido el carácter compilatorio negándole la condición de Ley Orgánica a esta clase de Decretos, explicando que:

“Todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un Código. Este es la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total. Con el Estatuto Orgánico no se *expidió* un orden jurídico nuevo, integral, pleno y total sobre un punto específico del derecho, sino que tan sólo se *compiló* la normatividad existente”<sup>11</sup>.

Acerca de la naturaleza y contenido de las leyes orgánicas la Corte Constitucional ha precisado:

“Función legislativa y legislación orgánica

4.2.1. En ejercicio de la función legislativa, el Congreso expide, interpreta, reforma o deroga la leyes, que según su contenido pueden ser: (i) códigos o conjuntos sistemáticos de normas que regulan totalmente una materia en los diversos ramos de la legislación -art. 150, núm. 2-; (ii) leyes marco, que son aquellas por medio de las cuales se dictan unas *normas generales* y se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno en las materias taxativamente enunciadas en el art. 150, núm. 19; (iii) leyes de facultades extraordinarias o habilitantes, las cuales tienen por finalidad revestir hasta por seis meses al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para la expedición de normas con fuerza de ley -art. 150, núm. 10-; (iv) leyes estatutarias, mediante las cuales el Congreso de la República regula las materias establecidas en el artículo 152 de la CP; (v) leyes orgánicas, que son las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en las materias indicadas en el artículo 151 de la Constitución; y (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los trámites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general.

4.2.2. En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de “ley orgánica”, entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos pre establecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor congresional en lo relativo a: (i) el reglamento del Congreso de la República y de cada una de las Cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo; y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Son leyes especiales, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y por ende, no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas”.<sup>12</sup>

7.2. En cuanto a la naturaleza del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Corporación puntualizó:

“... es claro que el Constituyente excluyó la posibilidad de conferir facultades extraordinarias, para expedir este tipo de leyes llamadas por la doctrina ‘leyes generales o leyes marco o cuadro’; empero, en el caso en examen se trata apenas de la habilitación legislativa para incorporar al mencionado estatuto orgánico del sistema financiero, las modificaciones ordenadas por la misma ley en lo que correspondiera a aquel estatuto y las nuevas disposiciones que se podían expedir en materia del procedimiento aplicable por el liquidador; obviamente, dentro de éste se encuentra el régimen de liquidación de las entidades a que se ha hecho referencia, siendo perfectamente válida desde el punto de vista formal la mencionada incorporación”<sup>13</sup>.

7.3. La materia regulada por el artículo 268 del Decreto 663 de 1993 (naturaleza jurídica de Findeter), incorpora el contenido propio de una Ley ordinaria (Ley 57 de 1989, artículo 1º), estando facultado el Gobierno Nacional para modificarla mediante el ejercicio de facultades extraordinarias (C. Po. Art. 150-10), como ha ocurrido en el presente caso a través de la disposición demandada.

El artículo 1º del Decreto 4167 de 2011 no reformó una Ley Orgánica, como tampoco un código, por cuanto no afectó las pautas, objetivos y criterios establecidos por el legislador para regular integralmente la actividad financiera, bursátil y aseguradora, o actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; es decir, no introdujo reformas a un código ni a una ley orgánica, sino a una ley ordinaria compilada en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Es decir, carece de fundamento constitucional el argumento expresado por el actor, basado en la presunta violación del artículo 150-10 superior, según el cual mediante Decretos Leyes no se pueden modificar leyes orgánicas, por cuanto no estamos en presencia de una codificación de esta naturaleza.

7.4. Para la Sala, contrario a lo expresado por el demandante, el Presidente de la República al expedir el Decreto 4167 de 2011, modificando la naturaleza jurídica de Findeter S.A., no violó el artículo 113 superior sobre separación entre las Ramas del Poder Público; por el contrario, ejerció la atribución de legislar con base en facultades extraordinarias desarrollando el postulado del mencionado precepto, según el cual habrá separación entre los órganos del Estado con colaboración armónica para la realización de sus fines.

El artículo 114 de la Carta tampoco resulta vulnerado con la norma que se examina, toda vez que la funciones del Congreso de la República, entre ellas la de expedir las leyes, pueden ser ejercidas en forma mancomunada y coordinada con otros órganos del Estado; es decir, la función legislativa, según la propia Carta Política, puede ser compartida con el Ejecutivo dentro de las circunstancias previstas por el constituyente, según se ha visto en el presente caso con lo dispuesto en el artículo 150-10 superior.

En suma, con la norma sometida a examen de constitucionalidad el Presidente de la República ejerció adecuadamente las atribuciones conferidas por el legislador, sin haber transgredido lo dispuesto en los artículos 113, 114 y 150-10 de la Carta Política.

## VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados en esta providencia, el artículo 1º del Decreto 4167 de 2011, “*por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) y se dictan otras disposiciones*”.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (e)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB

Magistrado

*Ausente con excusa*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**NOTAS AL PIE DE PÁGINA:**

1 Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011.

2 ARTICULO 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

3 Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011.

4 Sentencia C-119 de 1996.

5 Cfr. Sentencias C-074 de 1993, C-050 de 1997, C-503 de 2001, C-1252 de 2001, C-979 de 2002, C-306 de 2004 y C-1115 de 2008.

6 Sentencia C-398 de 1995.

7 Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

8 En concordancia con esta disposición, el artículo 68 de la misma ley establece:

ARTICULO 68. *ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.* Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

9 Sentencia C-910 de 2007.

10 LEY 57 DE 1989, noviembre 14, Diario Oficial No. 39.070 de 20 de noviembre de 1989, Por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, y se dictan otras disposiciones.

ARTICULO 1°. Autorizase la constitución de una sociedad por acciones denominada Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, cuyo objeto social sea la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con las siguientes actividades:

- a) Construcción, ampliación y reposición de infraestructura correspondiente al sector de agua potable y saneamiento básico;
- b) Construcción, pavimentación y remodelación de vías urbanas y rurales;
- c) Construcción, pavimentación y conservación de carreteras departamentales, veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales;
- d) Construcción, dotación y mantenimiento de la planta física de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria;
- e) Construcción y conservación de centrales de transporte;
- f) Construcción, remodelación y dotación de la planta física de puestos de salud y ancianatos;
- g) Construcción, remodelación y dotación de centros de acopio, plazas de mercado y plazas de ferias;
- h) Recolección, tratamiento y disposición final de basuras;
- i) Construcción, remodelación y dotación de mataderos;
- k) Ampliación de redes de telefonía urbana y rural;
- l) Otros rubros que sean calificados por la Junta Directiva de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, como parte o complemento de las actividades señaladas en el presente artículo;

- 
- m) Asistencia técnica a las entidades beneficiarias de financiación, requerida para adelantar adecuadamente las actividades enumeradas;
  - n) Financiación de contrapartidas para programas y proyectos relativos a las actividades de que tratan los numerales precedentes, que hayan sido financiados conjuntamente por otras entidades públicas o privadas;
  - o) Adquisición de equipos y realización de operaciones de mantenimiento, relacionadas con las actividades enumeradas en este artículo.

11 Sentencia C-252 de 1994.

12 Sentencia C-421 de 2012.

13 Sentencia C-057 de 1994.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-30 09:37:19*