

**Sentencia C-1190/00**

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO**-Naturaleza jurídica

*El Fondo Nacional de Ahorro es una empresa industrial y comercial del Estado, que por virtud de su objeto legal se sujeta a un régimen especial determinado por la ley*

**LEY**-Organización de entidades de la administración nacional

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO**-Régimen

**DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES**-Inspección, vigilancia y control

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO**-Inspección y vigilancia

**PRESIDENTE Y CONGRESO DE LA REPUBLICA**-Determinación de funciones de inspección, vigilancia y control

**DESCONCENTRACION Y DELEGACION DE FUNCIONES**-Distinción

**LEY**-Asignación de funciones a organismo determinado/**SUPERINTENDENCIA BANCARIA**-Atribución legal directa de inspección, vigilancia y control

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**-Reglamentación especial

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO**-Inspección, vigilancia y control fiscal

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO**-Afiliación a Fogafin

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO**-Sujeción a reglas de contabilidad pública

Referencia: expediente D-2871

Demanda de inconstitucionalidad  
contra el artículo 14 de la Ley 432 de  
1998.

Actor: Jairo Humberto Chitiva  
Calderón

Magistrado ponente:  
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de dos mil (2000).

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

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jairo Humberto Chitiva Calderón promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el Artículo 14 de la Ley 432 del 29 de Enero de 1998, *“por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones”*.

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

### **II.**

**NORMA DE**

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.227 del 2 de febrero de 1998:

**“LEY 432 DE 1998  
(enero 29)**

*Por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones.*

(...)

*Artículo 14. Inspección y Vigilancia. De conformidad con la reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional, el Fondo Nacional de Ahorro estará sometido a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y se afiliará al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín.*

**III.**

**LA DEMANDA**

Considera el actor que la disposición acusada viola los Artículos 150 numerales 8, 10 y 19 literal d), 189 - numerales 11 y 24-, 267, 268-numeral 1- y 354 de la Constitución Política.

En desarrollo del concepto de la violación en que incurre la norma acusada respecto de las reglas superiores, el demandante, previa transcripción de apartes de la sentencia C-625 de 1998, postula como argumento central el que concreta expresando que el Fondo Nacional de Ahorro no es un establecimiento de crédito, porque su función principal no es captar en moneda legal recursos del público, sino administrar de manera eficiente las cesantías de sus afiliados; tampoco está facultado para realizar operaciones activas de crédito distintas de las adelantadas para contribuir a la solución del problema de vivienda y educación exclusivamente de sus afiliados, lo que permite deducir que a éste no se le pueden aplicar las regulaciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, ni las que expide la Superintendencia Bancaria para las instituciones financieras, porque no es un establecimiento de crédito, ni una sociedad de servicios financieros, ni de capitalización.

A partir de allí discute la constitucionalidad de la norma acusada pues a su juicio, no siendo el Fondo Nacional de Ahorro una entidad financiera y crediticia no está sometida a la inspección y vigilancia que sobre tales entidades prevé la propia Constitución, por parte del Presidente de la República, en los términos que señale la ley (numeral 8° del Artículo 150 y numeral 24 del Artículo 189 de la Constitución Política).

Así mismo, se viola el Artículo 150, numerales 8 y 10, de la Constitución por cuanto el artículo impugnado, sin cumplir los requisitos establecidos en el numeral 10 del Artículo 150 de la C.P., le traslada al Gobierno Nacional la facultad establecida en el numeral 8 del Artículo 150 que es del Congreso, para que expida una ***“reglamentación especial para la inspección y vigilancia”***, la que no puede entenderse como una ley en sentido material o formal. A esa reglamentación especial, estará sometido el Fondo Nacional de Ahorro por parte de la Superintendencia Bancaria, para la inspección y vigilancia, y no a una ley o decreto con fuerza de ley como lo ordena la Constitución Política.

Indica además, que el literal d) del numeral 19 del Artículo 150 C.P., dispone que al Congreso le corresponde dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, y que de conformidad con el Artículo 335 de la C.P. se dispone que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del Artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. Luego, en tal virtud, es el Congreso de la República el encargado de expedir las normas que deben regir las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades señaladas en el numeral 24, del Artículo 189, y lo hace por medio de leyes ordinarias de acuerdo con el numeral 8° del Artículo 150 de la C.P.

También, a juicio del demandante, la norma acusada desconoce el numeral 11 del Artículo 189 constitucional, que asigna al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes; no pudiendo el Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria frente a una disposición como la demandada, que no contiene las normas a las que debe sujetarse el Gobierno Nacional, para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, como lo ordena el numeral 8° del Artículo 150 de la C.P., es decir, no existe materia para reglamentar de manera especial.

De otra parte, manifiesta el actor que corresponde al Presidente de la República, según lo ordena el Artículo 189, numeral 24, de la C.P., ejercer de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público y que si bien es cierto, la Corte Constitucional ha señalado que el legislador puede transferir a las superintendencias -en este caso a la Superintendencia Bancaria- las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al Presidente de la República por el numeral 24 del Artículo 189 de la C.P.; no es menos cierto, que la norma constitucional mencionada, señala que al Presidente de la República le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

De igual manera, manifiesta que si el Fondo Nacional de Ahorro “no es una entidad financiera, no se rige por el Estatuto Orgánico del sistema Financiero, y tiene una regulación legal propia”<sup>1</sup>; luego, las actividades que desarrolla en cumplimiento de objeto fijado por la Ley 432 de 1998, no deben ser objeto de la inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Bancaria porque no ejerce actividades financieras, ni ninguna otra relacionada con el aprovechamiento o inversión de recursos captados del público y por lo mismo no debe estar afiliado al FOGAFIN.

Precisa, que los ponentes para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto que terminó siendo la Ley 432/98 señalaron: “El presente proyecto de ley pretende dotar al Fondo Nacional de Ahorro de los instrumentos necesarios para ampliar en forma significativa la cobertura de sus servicios, pero muy especialmente, gracias al aumento de sus recursos financieros, seguir dotando de más soluciones de vivienda a los afiliados incrementándoles sus posibilidades de crédito hipotecario, dentro de una filosofía de honda repercusión social en beneficio de los más necesitados y vulnerados de la población, dándole así a la cesantía su verdadero significado de ahorro para la consecución del techo propio”.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-625/98

De otra parte, la violación de los Artículos 267 y 268 de la C.P., la hace consistir en que es a la Contraloría General de la República a quien corresponde la vigilancia de la gestión fiscal del Fondo Nacional de Ahorro; la norma atacada es inconstitucional porque excluye a la Contraloría General de la República del control financiero, de gestión y de resultados del Fondo Nacional de Ahorro trasladándolo a la Superintendencia Bancaria, entidad que no tiene esta función constitucional.

Para el demandante la función pública del control fiscal<sup>2</sup> adquiere una nueva dimensión dentro del Estado Social de Derecho y precisa que la Contraloría General de la República ejerce el control de gestión para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos, por expresa decisión del constituyente, quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la República, quedara sin control fiscal de gestión.

Señala, que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup> declaró la inexecutable del Artículo 113 del Decreto Ley 3118 de 1968, en cuanto disponía que *“La vigilancia y control de las operaciones del Fondo serán de competencia exclusiva de la Superintendencia Bancaria, pero el Fondo no estará obligado a contribuir al sostenimiento de ésta.”*, porque excluía del control fiscal sobre el Fondo Nacional de Ahorro a la Contraloría General de la República. Para el demandante, la norma acusada, al reproducir -casi de igual manera el texto del Artículo 13 del Decreto 3118 de 1968- es inconstitucional, porque excluye del control fiscal al Fondo Nacional de Ahorro.

Finalmente precisa que el Artículo 354 de la C.P. asigna al Contador General de la República las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país. Esta norma es violada por la disposición impugnada porque le permite a la Superintendencia Bancaria, de acuerdo con el Artículo 37 de la Ley 510 de 1999, dictar las normas generales que deben observar las instituciones vigiladas en su contabilidad.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-167 de 1995

<sup>3</sup> Sentencia del 1 de agosto de 1969

## **IV. INTERVENCIONES**

### **1. Intervención ciudadana**

El Señor Miguel Adrian Arias interviene para manifestar que coadyuva las razones expuestas por el demandante según las cuales el Fondo Nacional del Ahorro no puede estar sujeto a la inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Bancaria, ni estar afiliado al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, por no ser una entidad financiera; concuerda igualmente con el demandante en cuanto a que es la Contraloría General de la República, quien debe ejercer el control y vigilancia del Fondo Nacional del Ahorro (Artículo 217 inciso 1° de la C.P.).

De otra parte, en lo referente a la inconstitucionalidad del artículo demandado, en cuanto le permite al Gobierno Nacional, por medio de un “reglamento especial”, dictar normas a través de la Superintendencia Bancaria para ejercer la inspección del Fondo Nacional del Ahorro, impugna la demanda y pide declarar la exequibilidad parcial de la norma acusada, pues considera que el Presidente de la República ejerce así la potestad reglamentaria consagrada en el Artículo 189 numeral 11 de la C.P. y que no es cierto que no exista materia para reglamentar, porque cuando el Artículo 14, demandado, señala que *“de conformidad con la reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional”* se entiende que el Presidente de la República, en uso de la potestad reglamentaria, puede desarrollar de manera especial lo que previamente haya determinado el legislador como materia para reglamentar y esto fue lo que hizo la Ley 432 de 1998. De manera que existiendo unos lineamientos generales sobre el funcionamiento del Fondo Nacional del Ahorro, el Presidente de la República puede regular en forma específica aspectos del mismo por medio de un reglamento especial.

### **2.-Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada. Con tal fin analiza la competencia presidencial para determinar la autoridad encargada de la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional de Ahorro y expresa que a su juicio la norma acusada, en este punto, fue derogada por

la Ley 489 de 1998, Artículo 13, que define las funciones que pueden ser objeto de delegación.

En ese orden de ideas, afirma que el Artículo 211 de la Constitución Política de Colombia establece como competencia legislativa, el señalamiento de las funciones que el Presidente de la República puede delegar en diferentes órganos estatales que el legislador defina. En desarrollo de este texto constitucional, el Artículo 13 de la Ley 489 de 1998 determinó que la atribución presidencial relacionada con la *“inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”* a que se refiere el Artículo 189-24 constitucional, puede ser objeto de delegación por parte del Presidente de la República y que esa delegación puede ser ejercida por los superintendentes.

En consonancia con lo anterior el interviniente expresa que es el Presidente de la República y no el Congreso quien debe definir la autoridad llamada a ejercer la inspección y vigilancia a que se refiere el Artículo 189-24 constitucional, pues no tendría sentido lógico que le fuera encomendada constitucionalmente al legislador la competencia para definir qué funciones puede delegar el Presidente de la República y en qué autoridades y órganos estatales puede hacerlo, si el mismo legislador tuviera la competencia para definir específicamente la autoridad estatal sobre la que recaiga la competencia estatal.

Finalmente alude a que la declaración de exequibilidad, mediante Sentencia C-496 de 15 de septiembre de 1998, de varias disposiciones de la Ley 35 de 1993 y del Decreto 663 de 1993, que definían algunas delegaciones en materia de inspección y vigilancia, debe entenderse en la medida en que en ese momento no existía un desarrollo legislativo integral de la delegación presidencial de funciones, como el que se plasmó en la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998.

Por lo que toca con la afiliación del Fondo Nacional de Ahorro al Fondo de Garantía de Instituciones Financieras, ordenada por la norma acusada, el interviniente señala que la naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Ahorro definida por el Artículo 1º de la Ley 432 de 1998 es la que explica la afiliación de éste al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; pues de conformidad con el inciso segundo del Artículo 2º del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, *“Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función*



*principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, anticipos y otras operaciones activas de crédito.”* Por lo tanto, concluye que la afiliación del Fondo Nacional de Ahorro al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras es procedente en tanto conserve tal carácter, sin que se vulnere principio o mandato constitucional alguno.

Por último, respecto de las competencias de control fiscal externo y de contabilidad en relación con el Fondo Nacional de Ahorro, el interviniente expresa que debe considerarse que la competencia de inspección y vigilancia, ejercida por el órgano estatal que determine el Presidente de la República, para nada afecta las competencias de control de otros órganos constitucionales, pues las funciones de inspección y vigilancia presidenciales, las de control fiscal de la Contraloría General de la República y las de contabilidad del Contador General de la Nación, son diferentes en cuanto a las finalidades que se persiguen, razón por la cual, el ejercicio de estas facultades no invade las que correspondan a los otros órganos estatales, ni se restringen las competencias de los otros órganos estatales mencionados.

Finaliza el interviniente expresando que la presunta violación de la Constitución Política se deriva de una errada interpretación de las disposiciones demandadas, por lo que el cargo formulado por el demandante carece de sustento jurídico.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

Mediante concepto No. 2156 de mayo 8 de 2000, el Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del Artículo 14 de la Ley 432 de 1998 con fundamento en las consideraciones que a continuación se sintetizan.

- En primer término, pone de presente que el actor erróneamente deduce que la asignación de la inspección y vigilancia del Fondo Nacional de Ahorro a la Superintendencia Bancaria, implica la homologación de su régimen al de otras entidades vigiladas por esta entidad. A este respecto, recuerda que la misma Ley 432 de 1998, señala que esta entidad tiene un régimen especial y por tanto, el control que ejerce la Superintendencia Bancaria, se realizará con referencia a ese régimen especial, el cual está señalado por la ley, teniendo en cuenta la naturaleza que la propia Ley 432 de 1998 asigna al Fondo en su Artículo 1°.

Dicho régimen especial debe estar orientado a permitir la realización de los cometidos del Fondo y a garantizar el manejo adecuado de sus recursos en las diferentes operaciones activas y pasivas relacionadas con el crédito hipotecario y educativo.

Recuerda el Procurador que el carácter especial del Fondo fue puesto de relieve por la Corte Constitucional<sup>4</sup> al declarar exequibles las normas que lo regulan y que lo diferencian del régimen de los fondos administradores de cesantías y pensiones a los que se refiere el Capítulo IV del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; igualmente, este régimen especial lo diferencia de los establecimientos cuyo objeto es la promoción del ahorro privado y su canalización hacia la industria de la construcción, es decir, de las corporaciones de ahorro y vivienda y justifica las prerrogativas del Fondo en materia tributaria, de encajes bancarios y de inversiones forzosas, que éstas deben realizar. Lo anterior, atendiendo al sistema especial de asignación de créditos y de regulación de intereses, propio del Fondo.

Concluye esta parte señalando que si bien la naturaleza del Fondo es especial y no es asimilable en su totalidad a otras entidades, tampoco es extraño que el legislador asigne su inspección y vigilancia a la Superintendencia Bancaria, entidad encargada del control de los fondos administradores de pensiones y cesantías, como de las corporaciones de ahorro y vivienda, entre otros.

- Posteriormente, la vista fiscal se ocupa de las funciones de inspección y vigilancia a cargo del Gobierno Nacional para señalar que si bien el Artículo 150-8 de la Carta consagra la competencia del Congreso para expedir las normas a las cuales se sujetará el Gobierno Nacional en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Carta, ello no implica que esta reglamentación deba hacerse de manera específica para cada una de las entidades sobre las cuales se ejercerá tal control, so pena de quedar viciada de inconstitucionalidad la ley que asigna el control y vigilancia a una autoridad administrativa.

---

<sup>4</sup> Sentencia C-625/98

Así mismo expresa que esta potestad del Congreso, debe armonizarse con los preceptos contenidos en los numerales 11 y 24 del Artículo 189 de la Carta, de tal manera que no vacíe la competencia del Ejecutivo. Y a su juicio, la norma acusada desarrolla los numerales mencionados, según los cuales, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante los decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de las leyes y ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las entidades que desarrollan las actividades allí señaladas.

La función de policía administrativa que ejerce la Superintendencia Bancaria se deriva de la atribución constitucional asignada al Presidente de la República para ejercer, con sujeción a la ley, las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, con el fin de asegurar la confianza pública, la solidez económica, la calidad de los servicios que prestan, la garantía de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de las disposiciones de otras autoridades.

En cuanto al señalamiento de la Superintendencia Bancaria como el organismo de control que ejercerá la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional de Ahorro, recuerda que de conformidad con el Artículo 211 superior, fue expedida, el 29 de diciembre de 1998, la Ley 489, la cual en su Artículo 13, señala las funciones que el Presidente puede delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del Artículo 189 de la Constitución Política.

Igualmente, pone de presente que el Artículo 66 de dicha Ley señala que las Superintendencias son organismos creados por la ley, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

En ese orden de ideas afirma que si bien el Fondo Nacional de Ahorro no se encuentra expresamente incluido en la enunciación de entidades

vigiladas, contenida en el Artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, nada impide, y por el contrario resulta pertinente, que el legislador lo incluya, en atención a la naturaleza de los objetivos y funciones que cumple y a la similitud con las demás entidades vigiladas, con las cuales comparte algunas actividades. Así mismo, a partir de la vigencia de la Ley 489 y en especial del Artículo 13 arriba transcrito, puede el Presidente de la República modificar la asignación de esa función de control en ejercicio de la potestad de delegación.

- A juicio del Procurador, por otra parte, no resulta extraño a la naturaleza del Fondo Nacional de Ahorro, su afiliación al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, cuyo objeto es la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras para preservar el equilibrio y la estabilidad económica y cuyas funciones son las de servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas, participar transitoriamente en el capital de las mismas y procurar que cuenten con los medios que garanticen su liquidez, entre otras.

- En la parte final, la vista fiscal considera los argumentos de la demanda relativos a la inconstitucional exclusión de otros órganos de control sobre el Fondo Nacional de Ahorro, y considera que dicha exclusión no puede inferirse del texto de la norma acusada y no se corresponde con el sentido de los textos constitucionales, los cuales permiten la confluencia de diversos tipos de control sobre la actividad de una misma entidad, pues la Constitución Política, asigna competencias de control, vigilancia y coordinación a diversos órganos, como son la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y las Superintendencias, entre otros, cada uno dentro de su ámbito de competencia, el cual depende de la naturaleza de la entidad vigilada, del régimen de derecho público, privado o mixto que la regula y, de las actividades que realice, de tal manera, que la coordinación del actuar de estos órganos, garantice el desarrollo de los cometidos constitucionales.

- Por último, advierte que la potestad reguladora del Gobierno Nacional, en relación con el régimen del Fondo Nacional de Ahorro, está limitada por las disposiciones señaladas por el legislador y su ejercicio deberá ser desarrollo de la ley.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

## **1. Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Artículo 14 de la Ley 432 de 1998 de conformidad con el numeral 4 del Artículo 241 de la Constitución Política en concordancia con el Decreto 2067 de 1991.

## **2. La materia objeto de examen**

El Artículo 14 de la Ley 432 de 1998 dispone la inspección y vigilancia respecto del Fondo Nacional de Ahorro, actividad que asigna de manera explícita a la Superintendencia Bancaria y que este organismo debe cumplir “*conforme al reglamento especial*” que dicte el Gobierno Nacional. Así mismo, la norma en mención ordena que dicho Fondo deberá afiliarse al Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras.

De acuerdo con la demanda, la transgresión de las reglas contenidas en los Artículos 150 numerales 8,10 y 19, literal d), 189 numerales 11 y 24, 267, 268 numeral 1 y 354 de la C.P., en que incurre la disposición acusada se concreta en lo siguiente: (i) delegación indebida al Presidente de la República para que establezca las reglas dentro de las cuales se habrá de realizar la inspección y vigilancia que la norma acusada atribuye a la Superintendencia Bancaria; (ii) indebida atribución de la vigilancia sobre el Fondo a la Superintendencia Bancaria e impropia afiliación al FOGAFIN, dado que el Fondo Nacional del Ahorro no es entidad financiera y no administra recursos provenientes del ahorro privado y por ende no se sujeta al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; (iii) el desplazamiento de la Contraloría General de la República en la función de control de gestión y resultados del Fondo; y iv) desplazamiento del Contador General de la República en la determinación de las normas contables a que se sujete el Fondo.

El Señor Procurador General de la Nación y el interviniente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público postulan la constitucionalidad de la norma acusada.

La vista fiscal destaca el error básico en que, a su juicio, incurre la demanda al considerar que la asignación de la inspección y vigilancia sobre el Fondo a la Superintendencia Bancaria significa la homologación de aquel como entidad financiera; igualmente precisa que la reglamentación legal de control, en los términos del Artículo 150-8, no

implica la determinación de un régimen específico, entidad por entidad, que bien puede hacerse una remisión a un régimen legalmente preestablecido para un tipo de entidades por razón de su objeto; que la previsión de afiliación al Fondo de Garantías de instituciones financieras en nada contraría la Constitución, por el contrario con ella se dota de un respaldo especial al Fondo Nacional de Ahorro. En fin, afirma que la atribución de la inspección y vigilancia en los términos en que lo hace la norma acusada no interfiere los demás controles constitucionales sobre el Fondo Nacional del Ahorro, pues en concurrencia con ella, corresponde a los demás órganos ejercer sus competencias constitucionales en relación con el Fondo como entidad administrativa nacional.

El interviniente en nombre del Ministerio, a su turno, hace énfasis en la derogatoria de la norma acusada por parte del Artículo 13 de la Ley 489 de 1998 que señaló las funciones que pueden ser objeto de delegación por parte del Presidente de la República en las superintendencias, y entre ellas incluyó la función de inspección y vigilancia sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, a que se refiere el numeral 24 del Artículo 189 de la Constitución. Por ello a su juicio la competencia para asignar la función de inspección y vigilancia actualmente corresponde al Presidente de la República y no al legislador. También asevera que mientras el Fondo Nacional de Ahorro conserve su condición de entidad financiera, por razón de su objeto principal, deberá estar afiliado al Fondo de garantías de Instituciones Financieras y considera que la atribución que se hace en la norma acusada a la Superintendencia Bancaria, en nada afecta las competencia de control de órganos constitucionales como la Contraloría General de la República y la Contaduría General, pues las finalidades y los medios de ejercicio son en cada caso diferentes.

Finalmente el ciudadano interviniente comparte parcialmente la demanda, en cuanto a su juicio el Fondo Nacional de Ahorro no es entidad financiera y por ello no puede estar sometida a la vigilancia propia de esas entidades ni estar afiliada al Fondo Nacional de Garantías. No obstante considera que en el caso sub iudice el Presidente de la República puede ejercitar válidamente la potestad reglamentaria, pues existe previa disposición legal que amerita desarrollo reglamentario.

Así las cosas corresponde a la Corte determinar si la atribución hecha por la Ley 432 de 1998 a la Superintendencia Bancaria de la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional del Ahorro, así como la previsión de

que dicha inspección y vigilancia se efectúe de conformidad con la reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional y la disposición según la cual el Fondo Nacional de Ahorro debe afiliarse al Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras se hallan conformes con las normas constitucionales, en especial aquellas que se invocan por el demandante como transgredidas, es decir los Artículos 150, numerales 8, 10 y 19 -literal d)-, 189 numerales 11 y 24, 267, 268, numeral 1 y 354 de la Constitución Política.

### **3. La derogatoria de la norma acusada formulada por el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Como se ha reseñado, el Señor apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expresa que la norma demandada fue derogada por el Artículo 13 de la Ley 489 de 1998, habida cuenta que entre las funciones presidenciales susceptibles de ser delegadas en funcionarios administrativos se incluye la contenida en el numeral 24 del Artículo 189 de la C.P., relativa, precisamente a la inspección y vigilancia sobre las personas que realicen actividades financiera, crediticia y aseguradora. A juicio del impugnante, “es el Presidente de la República y no el Congreso de la República quien debe definir en concreto la autoridad que debe ejercer la inspección y vigilancia a que se refiere el Artículo 189-constitucional”.

El Artículo 13 de la Ley 489 de 1998, en obediencia de lo previsto en el Artículo 211 de la Constitución Política, regula lo relativo a las funciones constitucionales del Presidente de la República y enuncia las que pueden ser delegadas por éste. Entre ellas, evidentemente se incluyen las contenidas en el numeral 24 del Artículo 189 de la misma Constitución.

La Corte considera que la disposición del Artículo 14 de la Ley 432 de 1998, acusada en la presente demanda, no aparece en contradicción con la norma del Artículo 13 de la Ley 489 de 1998, por cuanto mientras la primera se refiere a la organización de una entidad determinada, la segunda, de manera general fija las condiciones de ejercicio de las funciones constitucionales del Presidente. Igualmente se observa que en la Ley 489 de 1998 - Artículo 121 sobre derogaciones- no se hace mención explícita al Artículo 14 de la referida Ley 432 de 1998. Por lo anterior, la Corte estima que la disposición acusada está vigente y procede pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma.

#### **4. El Fondo Nacional de Ahorro es una empresa industrial y comercial del Estado, que por virtud de su objeto legal se sujeta a un régimen especial determinado por la ley**

El demandante afirma que en la medida en que el Fondo Nacional de Ahorro no es institución financiera sometida al régimen general previsto para las que ostentan esa calidad conforme al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la inspección y vigilancia sobre ella se sujeta a un régimen que debe ser fijado por el legislador y no por el Gobierno mediante reglamento especial. Con este propósito el demandante cita la sentencia C-625/98 que resolvió sobre la constitucionalidad de varias de las disposiciones de la Ley 432 de 1998 *“Por la cual se reorganiza el Fondo Nacional del Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones”*.

Si bien la norma ahora acusada no fue objeto de la sentencia en referencia, en dicha providencia, para el efecto de análisis de los cargos sometidos a decisión de la Corte se expresó, como lo asevera el demandante que *“.....el Fondo es un establecimiento del orden nacional, de naturaleza especial, con régimen propio, que fue transformado de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado, y cuyo propósito está directamente relacionado con los fines del Estado, especialmente con lo dispuesto en los Artículos 51, 67 y 68 de la Constitución, sobre los derechos de todos los colombianos a tener una vivienda digna y acceder a la educación”*.

La Corte, al reparar en los elementos configurativos del Fondo Nacional de Ahorro conforme a la regulación contenida en la Ley 432 de 1998, encuentra que en la actualidad dicha entidad, surgida inicialmente como establecimiento público, es una empresa industrial y comercial del Estado, a la cual la ley, dentro de su categoría le atribuye “carácter financiero” y dispone su organización “como establecimiento de crédito de naturaleza especial”.

La Ley 432 de 1998 en su conjunto desarrolla las enunciadas características y contiene el régimen especial del Fondo para el cumplimiento de los objetivos, que dentro de las competencias constitucionales le ha atribuido el legislador.



En ese orden de ideas la ley prevé que el Fondo tiene por objeto el recaudo y administración de las cesantías de sus afiliados lo que debe hacer con el fin de mejorar la calidad de vida de éstos, “convirtiéndose en una alternativa de capitalización social”. La ley, así mismo fija los criterios conforme a los cuales debe realizarse la asignación de créditos ( Parágrafo, Artículo 1°).

Cabe destacar que además del recaudo y administración de cesantías, y la protección de dicho auxilio “contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo previsto en la ley”, la misma ley habilita al Fondo para realizar diversas actividades y operaciones financieras (Artículo 3°) y debe desarrollar acciones tendientes a promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación de proyectos de especial importancia para el desarrollo de su objeto. Así mismo entre los recursos financieros del Fondo la ley (Artículo 4°) incluye “los ahorros voluntarios de los afiliados”.

La ley enuncia igualmente las reglas que debe observar el Fondo para la protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, en relación con las cesantías que administra ( Artículo 11), sobre la transferencia de cesantías de los servidores públicos (Artículo 6°) , o la afiliación de trabajadores del sector privado (Artículo 8°), el pago de intereses sobre cesantías (Artículo 12) y la consiguiente responsabilidad del Fondo en el pago de cesantías a los afiliados y de los ahorros voluntarios (Artículo 13).

Como se aprecia, la Ley 432 de 1998 directamente establece las reglas a las que debe sujetarse la operación y gestión del Fondo en relación con las cesantías tanto de trabajadores del sector público como del sector privado y de los ahorros voluntarios de sus afiliados.

Como ya precisó la Corte en la sentencia C-625 de 1998, el Fondo ostenta unas características especiales que impiden clasificarlo dentro de las categorías generales de entidades financieras reguladas en el estatuto de la materia; por ello la Ley 432 de 1998, al reestructurarlo, por razón de sus objeto funciones y finalidades, le otorgó naturaleza y características especiales tanto dentro del conjunto de las empresas industriales y comerciales del Estado (carácter financiero y organización como

establecimiento de crédito) como dentro del conjunto de las instituciones financieras reguladas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

## **5. La competencia del legislador para la organización de las entidades que forman parte de la Administración Nacional**

La Corte, siguiendo el texto constitucional debe reiterar que corresponde a la ley determinar la estructura de la administración y la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado (C.P., art. 150-7); igualmente, al legislador compete establecer el régimen de las entidades descentralizadas (art. 210 *ibídem*) categoría constitucional a la cual pertenecen, conforme a la ley, las empresas industriales y comerciales del Estado (Ley 489 de 1998, art. 68).

Acerca del contenido del acto de creación ( sea ex novo o por transformación) o autorización de una empresa industrial y comercial del Estado se ha de precisar que, en los términos que fije el legislador dentro de la libertad de conformación que le asiste (Artículo 50 Ley 489 de 1998), debe asignar a la entidad sus objetivos los que naturalmente deben estar en consonancia con las finalidades propias del Estado y servir a su cabal realización.

De otra parte, de acuerdo con las características institucionales y funcionales que en cada caso haya definido el legislador, también determinará los mecanismos de armonización con las políticas y planes adoptados, los controles que graviten sobre la entidad y la forma como ha de realizarse la inspección y vigilancia especiales a que haya lugar por razón de las actividades específicas asignadas legalmente.

En ese orden de ideas, la Corte en el presente análisis de constitucionalidad habrá de tener en cuenta que sin perjuicio del régimen especial definido en la ley que ordena la transformación del Fondo Nacional de Ahorro como empresa industrial y comercial del Estado, aquella ha querido que sea una empresa financiera y que se organice , precisamente, como establecimiento de crédito de carácter especial, lo que significa que participa de las características que la ley de la materia (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) señala a los establecimientos de crédito, pero que su régimen dentro de esa categoría, por razón de su

especial objeto legal y de los propósitos que con su creación ha buscado el legislador es especial, diferente del generalmente adoptado.

Ya la Corte tuvo ocasión de establecer las diferencias institucionales y funcionales, que conforme a la legislación vigente cabe señalar entre el Fondo Nacional del Ahorro y las entidades administradoras de fondos de cesantías y pensiones.

Al efecto señaló que si bien aquel *“...administra las cesantías de sus afiliados, como lo hacen las administradoras de fondos de cesantías y pensiones, éstas tienen características claramente distintas con el fondo Nacional, en atención a la propia naturaleza del objeto que cada entidad desarrolla. En efecto, las administradoras tienen ánimo de lucro, no otorgan crédito hipotecario; se rigen por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, administran las pensiones (administración del negocio de pensiones sobre el que el Fondo Nacional de Ahorro no participa), distribuye sus utilidades y ganancias entre sus dueños (asunto éste ajeno al Fondo)”*.

*“En el caso del Fondo Nacional de Ahorro, también atendiendo la propia naturaleza de sus objetivos, en su condición de entidad de derecho público, su labor está encaminada, además de pagar las cesantías de sus afiliados, a otorgarles créditos en condiciones claramente favorables. Al carecer de ánimo de lucro, no reparte ganancias y nadie, y, en consecuencia, sus utilidades y excedentes financieros sólo puede invertirlos en el desarrollo de su propio objeto: otorgar crédito de vivienda a los afiliados que lo precisen. Su objeto es ajeno a la administración de pensiones”*.

Ahora bien para la Corte es claro que si bien el Fondo no puede clasificarse entre las instituciones financieras que regula el Estatuto Financiero sí es cierto que comparte con ellas actividades comunes como las relativas a la gestión de cesantías de los afiliados y a la asunción de depósitos que estos voluntariamente le confían. Por ello el régimen de protección de los terceros (afiliados y usuarios) debe guardar correspondencia con lo que la propia ley dispone en casos similares.

**6. La fuente normativa de las funciones de inspección y vigilancia a cargo de las superintendencias, como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público.**

6.1. De antemano es pertinente precisar que la norma acusada asigna a la Superintendencia Bancaria solamente la inspección y vigilancia respecto del Fondo Nacional de Ahorro, no otro tipo de controles.

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que en la Constitución Política de 1991 se operó un cambio en el tratamiento de las relaciones entre el Congreso y el Presidente de la República en la materia de inspección y vigilancia, el cual ha significado la supresión de las competencias que daban lugar a la expedición de los denominados decretos o reglamentos autónomos. Ahora bien, la concurrencia de competencias en esta materia implica que la regulación legal deba respetar un núcleo básico “esencial” cuyo desconocimiento por el legislador generaría un vaciamiento de la competencia permanente asignada al Presidente de la República, como bien lo plantea la vista fiscal. Esas competencias de inspección, en el texto del Artículo 189 de la Constitución se refieren a la inspección y vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos, sobre las instituciones de utilidad común, con la finalidad de que las rentas de éstas se conserven y sean debidamente aplicadas y que en todo lo esencial se cumpla la voluntad de los fundadores, sobre la enseñanza, sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora, y cualquier otra relacionada con el manejo o inversión de recursos captados del público, así mismo sobre las entidades cooperativas y las sociedades comerciales (numerales 21, 22, 24 y 26).

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

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

En este punto debe la Corte enfatizar que salvo el caso de la inspección y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, asignada por la Constitución al Presidente de la República pero cuyo ejercicio debe realizarse a través de la Superintendencia de Servicios Públicos<sup>5</sup> (Artículo 370 de la C.P.), el Presidente goza, por principio, de discrecionalidad para escoger el órgano o autoridad delegataria de sus funciones entre los organismos constitucional y legalmente previstos a menos que medie señalamiento legal expreso.

6.2. 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.

---

<sup>5</sup> Sentencia C-599 /96. Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

De lo hasta aquí expuesto debe señalarse que, si en gracia de discusión se aceptara que el Fondo Nacional de Ahorro no es entidad financiera o crediticia de aquellas comprendidas por el Estatuto del Sistema Financiero, ha de aceptarse, no obstante, que, por un lado, el legislador puede establecer el régimen especial aplicable a dicha entidad ( Artículos 150-7- y 210 de la C.P.) y, por otro, que al determinar las funciones de la Superintendencia Bancaria puede asignarle la inspección y vigilancia de una entidad dada, conforme a la potestad organizatoria prevista en el Artículo 150.7.

6.3. De otra parte, es pertinente analizar si esa inspección y vigilancia, por razón de las finalidades, actividades propias y forma de organización del Fondo Nacional del Ahorro, conforme a la ley de su creación o reorganización, puede ser atribuida por la ley a una entidad administrativa determinada o si ha de sujetarse al régimen general de la inspección y vigilancia constitucionalmente establecida respecto de las entidades cuyo objeto es la gestión del ahorro privado y que se organizan como instituciones de crédito, tal como se prevé en el Artículo 150-numerales 8 y 19, literal d) y en el Artículo 189, numeral 24, de la Constitución -.

Como se ha expresado, el Fondo cumple actividades de carácter financiero, se organiza como institución de crédito, si bien conforme a las especiales reglas que señala la propia Ley 432 de 1998. Pero, como también se ha destacado, el Fondo desarrolla actividades que directamente tienen que ver con el ahorro privado (las cesantías de los afiliados y los depósitos que les confíen voluntariamente).

Así las cosas, para la Corte es claro que la inspección y vigilancia a que se refiere la norma acusada es la prevista por la Constitución en esta materia, la cual corresponde privativamente al Presidente de la República, autoridad que deberá ejercerla dentro del marco trazado por la ley -Artículo 150 numerales 8 y 19, literal c)-.

Según se destaca en la intervención y en la vista fiscal, el Presidente por habilitación constitucional directa y de acuerdo con el señalamiento de autoridades y agencias que haga la ley, puede transferir las potestades

inherentes a esas funciones, entre otros a los superintendentes. No obstante, cabe preguntar si la atribución directa por la ley de esa función de inspección y vigilancia a una determinada superintendencia interfiere y contraría el mandato constitucional y la necesaria discrecionalidad reconocida al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa.

Sobre el particular la jurisprudencia de esta Corporación se ha orientado en el sentido de afirmar que la circunstancia de que en el Artículo 189, numerales 24 y 25, se asigne al Presidente la atribución de ejercer inspección, vigilancia y control sobre entidades financieras no impide que el Congreso mediante ley, en desarrollo tanto de lo dispuesto en el ordinal 8 del Artículo 150, como en el 19 de la misma disposición, en armonía con la previsión de los numerales 24 y 25 del Artículo 189, pueda señalar no solo los objetivos, los instrumentos y mecanismos de la inspección, pues estas normas prevén que dichas actividades deban cumplirse “de acuerdo con la ley”, sino también determinar el organismo administrativo mediante el cual se desarrolle esa función. Para esta orientación la Corte se ha basado en el principio constitucional de la desconcentración.

En ese orden de ideas en la sentencia C- 468 de 1998<sup>6</sup>, que afianza lo ya expresado por la Corte entre otras en las sentencias C-397 de 1995<sup>7</sup> y C-233 de 1997<sup>8</sup> se precisó:

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

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

*Las mencionadas facultades del Presidente son compartidas con el Congreso de la República, como bien lo ordenan distintos preceptos constitucionales. En efecto, los*

---

<sup>6</sup> Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>7</sup> Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo

<sup>8</sup> Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz

*mismos numerales 24 y 25 expresan que esas funciones se ejercerán de acuerdo con la ley. De la misma manera, el numeral 8 del artículo 150 expresa que le corresponde al Congreso “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.” Luego, el literal d) del numeral 19 del artículo 150 precisa que al Congreso le corresponde “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para (...) d. regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.” Finalmente, en términos similares, el artículo 335 expone que “las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a los que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias...”*

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

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

*Importa recordar que esta Corporación ya ha señalado reiteradamente que ni el Presidente ni las personas que, de acuerdo con el artículo 115 de la Carta, conforman el gobierno, están en condiciones materiales de cumplir por sí solos con las tareas que imponen los numerales 24 y 25 del artículo 189. Ello significa que se requiere de la creación de instituciones que tengan la capacidad de atender esas labores. Las mencionadas entidades - un prototipo de las cuales son las superintendencias - no actúan de manera autónoma, sino bajo la dirección del Presidente de la República, titular constitucional de la función de inspección y vigilancia. Estos organismos a los cuales la ley asigna competencias, las desarrollan bajo el control, dirección y orientación del Presidente y del ministro del ramo.<sup>9</sup> “*

Igualmente se debe traer a colación la orientación asumida por la Corte cuando declaró la constitucionalidad del Artículo 13 de la Ley 489 de

---

<sup>9</sup> Ver al respecto las sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-233 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



1.998, el cual, como se ha expresado, señaló las funciones constitucionales del Presidente de la República que éste puede delegar en los funcionarios mencionados en el Artículo 211 de la Constitución:

*“Queda claro pues, que las funciones que el Presidente de la República ejerce en los numerales 21, 22, 24 y 26 del artículo 189 de la Ley Fundamental, que se refieren a la inspección y vigilancia de la enseñanza; de la prestación de los servicios públicos; sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados por el público, así como, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles; y, sobre las instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean aplicadas en debida forma, de manera que se cumpla con la voluntad de los fundadores; lo hace en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa.*

*Ahora bien, considera esta Corporación, que ni el Presidente de la República, ni las personas que de conformidad con el artículo 115 de la Carta Política conforman el Gobierno, se encuentran en condiciones materiales de ejercer por sí solos las delicadas funciones de inspección y vigilancia que imponen los numerales 21, 22, 24 y 26 del artículo 189 Superior, razón por la cual, se acude a la creación de instituciones con capacidad para colaborar en el adecuado ejercicio y desarrollo de dichas funciones. Unas de estas entidades, que colaboran en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, son las superintendencias, las cuales sin embargo, no actúan de manera autónoma, sino bajo la dirección y orientación del Presidente de la República, quien es el titular de la función de inspección y vigilancia, por disposición expresa de la Constitución Política.*

*El artículo 150-7 de la Constitución Política, preceptúa que corresponde al Congreso, la determinación de la estructura de la administración nacional y, en consecuencia, puede crear, fusionar o suprimir, ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. Así mismo, le corresponde al Congreso (art. 150-8 C.P.) expedir las normas a las cuales se sujetará el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Carta.*

*De manera pues, que la misma Carta, permite que las atribuciones de inspección y vigilancia sean objeto de desconcentración por parte del legislador mediante la creación de los organismos que considere adecuados para el desarrollo de dicha función.*

*Por otra parte, no se puede dejar de lado, el artículo 211 de la Carta, que autoriza al Presidente de la República **la delegación** en las autoridades administrativas que la misma disposición determina, de las funciones que la **ley le señale**. Porque, si bien es cierto, que la misma Carta, como se dijo autoriza al legislador para la creación de entidades que colaboren con el Gobierno en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia, no implica que el Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, no las pueda delegar, como titular, por virtud de la*

*Constitución, de dicha función, sin que ello signifique de manera alguna, que el legislador pueda asignar directamente a las entidades que crea, funciones que sean privativas del Presidente de la República conforme a la Constitución.*

*No comparte la Corte, los argumentos esbozados en la demanda, cuando sostiene que las expresiones acusadas del artículo 13 de la Ley 489 de 1998, vulneran el principio de desconcentración que consagra el artículo 209 Superior y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.*

*Al contrario, ha considerado la Corte, que la posibilidad de delegación de funciones presidenciales que señale la ley, vista como un mecanismo del Estado, al cual puede acudir legítimamente el Presidente, se justifica en términos de eficacia y celeridad que propenden por el adecuado desarrollo de la función administrativa (209 C.P.).*

*Además, observa la Corte, que la delegación y desconcentración de funciones no se excluyen, por cuanto, como se dijo, 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<sup>10</sup>.”.*

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”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sentencia C-561 de 1999. Magistrado Alfredo Beltrán Sierra

<sup>11</sup> Sentencia C-496/98. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

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 ejercitar respecto de la acción administrativa en su conjunto- ni que los organismos a los cuales la ley haya confiado una función estén sometidos a la orientación y control administrativos, sino que es necesario que como titular constitucional el Presidente pueda optar por cumplirla de manera directa o delegar su ejercicio, con la consiguiente posibilidad jurídica de su reasunción .

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

También podría decirse- siguiendo la vista fiscal- que en el caso subjudice así se admitiera que la asignación de la competencia directa por el legislador a la Superintendencia Bancaria para que ejerza la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional de Ahorro es impropia, esa impropiedad se subsana muy fácilmente mediante acto de delegación, toda vez que en la actualidad ( lo que no pasaba cuando se expidió la Ley 432 de 1998) ya se ha dictado la ley que de acuerdo con el Artículo 211 de la Constitución debía señalar las funciones presidenciales susceptibles de delegación en los órganos y autoridades que la Constitución señala como hábiles para tal efecto.

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

Así mismo, respecto de las potestades constitucionalmente atribuidas al Presidente de la República, encuentra la Corte que ellas tienen un titular constitucional que no puede ser desplazado por la ley, así ésta por mandato de la propia Constitución esté llamada a señalar la posibilidad de su transferencia en las autoridades que la Constitución (Artículo 211) determina o que la propia ley cree al efecto (p.e. Comisiones de regulación de servicios públicos)<sup>13</sup>.

Para la Corte, en armonía con lo expuesto, el entendimiento sistemático de las disposiciones de los Artículos 150 - numerales 7, 19,d-, 189 numerales 24 y 25, 209 y 211 de la Constitución impone afirmar que la disposición acusada, en cuanto atribuye directamente a la Superintendencia Bancaria la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional del Ahorro no resulta en sí misma inconstitucional, pues conforme a las normas superiores (Artículo 150, numerales 7 y 19,d,) corresponde a la ley la creación de superintendencias y la asignación de objetivos generales y de las funciones concretas para el cumplimiento de aquellos así como la determinación de la estructura orgánica correspondiente. Esa asignación de funciones a un organismo determinado, como ya lo puntualizó la Corte, no empece el ejercicio de las atribuciones y potestades que como suprema autoridad administrativa competen al Presidente de la República (nombramiento y remoción de superintendentes, dirección y control supremos de la acción administrativa) y la titularidad de las potestades inherentes a la inspección y vigilancia, que bien puede transferir a un superintendente (en este caso el Superintendente Bancario) conforme a la habilitación expresa contenida en el Artículo 13 de la Ley 489 de 1998, en armonía con lo previsto en el Artículo 211 de la Constitución Política.

---

<sup>12</sup> Sentencia C-561 de 1999. Magistrado Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>13</sup> Sentencia C- 272 de 1998. Magistrado Alejandro Martínez Caballero

**7. La reglamentación especial prevista en la disposición acusada corresponde al ejercicio de la potestad reglamentaria asignada constitucionalmente al Presidente de la República.**

El demandante también glosa la norma acusada por cuanto considera que ésta al prever que la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional del Ahorro se realice de conformidad con reglamentación especial que al efecto expida el Gobierno Nacional, comporta desplazamiento de la potestad legislativa exclusiva del legislador e implica al propio tiempo, transgresión de la disposición constitucional que prevé la potestad reglamentaria del Presidente de la República porque ella presupone la existencia de una ley que requiera de la reglamentación y en el caso sub iudice el demandante echa de menos la ley susceptible de reglamentar.

A juicio de la Corte, el significado y el propósito de la reglamentación especial que con fundamento en la disposición acusada puede expedir el Gobierno Nacional, no son los de desplazar al legislador en la regulación de la inspección y vigilancia que debe ejercer el Presidente de la República ni irrumpir en la fijación de funciones y régimen tanto del propio Fondo Nacional del Ahorro como de la Superintendencia Bancaria, sino precisamente que a partir del régimen legal especial diseñado por el legislador que se contiene según lo señalado en el conjunto de la Ley 432 de 1998 y en armonía con esas especificidades hacer, como corresponde en general al reglamento ejecutivo, las necesarias precisiones para el debido cumplimiento de los mandatos legales.

Por lo demás, es evidente, que ese reglamento especial no corresponde a reglamento autónomo frente a la ley, como sucedía en el pasado con fundamento en el Artículo 120, ordinal 14 de la anterior Constitución, pues ese instrumento jurídico, en la materia que ocupa la atención de la Corte, como ya se expresó fue sustituido por la necesaria regulación legal en los términos del Artículo 150 numeral 8.; se trata de una reglamentación ejecutiva que dentro del marco propio de esa función de inspección y vigilancia, conforme a las competencias propias de la Superintendencia Bancaria consulte las particularidades de la función asignada al Fondo Nacional de Ahorro, también por la ley.

Debe la Corte resaltar que no es dable confundir el régimen especial que dispone la Ley 432 de 1998 para la gestión encomendada al Fondo Nacional de Ahorro, habida cuenta de sus objetivos y funciones específicos, con el régimen de inspección y vigilancia, a que deba estar sometida esa entidad por razón de las actividades asignadas por la ley. Al respecto la Corte ha de señalar que para efectos de la reglamentación en cuestión el Gobierno Nacional debe tener en cuenta, de una parte, el régimen enunciado en la Ley 432 de 1998 y, de otra, las disposiciones legales que en desarrollo tanto del numeral 19, literal d, -ley marco<sup>14</sup>- como del numeral 8- ley ordinaria-, ambos del artículo 150 de la Constitución, haya expedido el legislador para el ejercicio de la inspección y vigilancia.

En la regulación legal, tanto la específica del Fondo ( Ley 432 de 1998) como la ley marco relativa a las entidades que se ocupan del ahorro privado, y en la ley orgánica de la Superintendencia Bancaria, que fija procedimientos y mecanismos de inspección y vigilancia, encuentra la Corte el contorno necesario dentro del cual puede el Presidente de la República efectuar su función constitucional de reglamentación, a la cual considera referida la mención a “reglamentación especial” contenida en la disposición acusada y por ello la encuentra ajustada a la Constitución.

Por las anteriores razones, la Corte estima que la acusación formulada no está llamada a prosperar pues como se advirtió, la norma cuestionada no transfiere una competencia legislativa al Gobierno para que regule directamente una materia propia del legislador ( Art. 150, numeral 10) sino que hace referencia a la reglamentación que corresponde al Gobierno (Presidente de la República) a partir de la regulación legal que para el caso, se repite está contenida en la propia Ley 432 de 1998 y en las disposiciones legales relativas a la inspección y vigilancia sobre instituciones financieras.

## **8. La atribución a la Superintendencia Bancaria de la inspección y vigilancia sobre el Fondo Nacional de Ahorro no desplaza ni sustituye el Control Fiscal a cargo de la Contraloría General de la República**

El demandante endilga a la norma acusada el desplazamiento del control de gestión y de resultados que conforme a la Constitución Política

---

<sup>14</sup> Sentencia C-700 de 1999. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

(Art.268) corresponde a la Contraloría General de la República. Al respecto, es pertinente reiterar que la norma en cuestión no se refiere de manera general a los controles sobre el Fondo Nacional de Ahorro y menos al control fiscal ni enuncia una fórmula de exclusividad. Como ya se ha destacado la norma acusada se refiere de manera explícita a la inspección y vigilancia, que es una de las actividades mediante las cuales el Estado constata el cumplimiento de ciertas actividades que inciden en el interés público y con el fin proteger precisamente los bienes jurídicos en él representados, abstracción hecha de quiénes sean los gestores, públicos o privados. El control fiscal, que comprende el llamado control de gestión y de resultados se circunscribe a la gestión de las entidades públicas, con exclusividad y a la de quienes manejan bienes y rentas del Estado<sup>15</sup>. Entonces no es dable confundir, hoy por hoy, en atención a los textos constitucionales vigentes la vigilancia e inspección que compete al Presidente de la República y que éste puede ejercitar a través de órganos que señale la ley (C.P., Art. 211) como el Superintendente Bancario, con el control fiscal en sus varias proyecciones o con controles específicos atribuidos por la Constitución Política a otras autoridades del Estado (el control político, el control disciplinario, etc.), los cuales gravitan sobre aspectos variados de la acción encomendada al Fondo Nacional de Ahorro como empresa estatal y a sus funcionarios y empleados.

En este punto no sobra señalar que la sentencia de 1° de agosto de 1969 mediante la cual la Corte Suprema de Justicia declaró la inexecutable del Artículo 13 del Decreto 3118 de 1968 , a que alude el demandante, se refería a una disposición diferente materialmente de la que en el presente proceso se sujeta al examen de la Corte. En efecto el mencionado Artículo 13 del Decreto 3118 de 1968 hacía mención expresa a que la vigilancia y control de las operaciones del Fondo serían de “competencia exclusiva de la Superintendencia Bancaria”. La disposición ahora acusada no expresa la exclusividad del control a cargo de la Superintendencia Bancaria.

## **9. del legislador.**

**La disposición**

---

<sup>15</sup> En este punto es pertinente indicar que la determinación de parámetros de gestión y evaluación de los mismos también se atribuye en la Constitución a los organismos de planeación (Artículo 243).

También se expresa en la demanda que la ley acusada contraviene las normas superiores en cuanto ordena la afiliación del Fondo Nacional de Ahorro al Fondo de garantías de Instituciones Financieras. Sobre el particular el argumento del demandante reposa en la consideración de que no siendo el Fondo Nacional de Ahorro institución financiera sujeta a las disposiciones comunes a este tipo de entidades no puede estar sometida a esa obligación. Empero no encuentra la Corte que viole la Constitución la circunstancia de que la ley que define el régimen especial del Fondo Nacional de Ahorro, en atención a los objetivos y funciones ya referidos, viole la Constitución al establecer un mecanismo de protección que redunde en apoyo de las actividades del propio Fondo nacional de Ahorro y en protección de los afiliados, usuarios y depositantes del mismo. Ese mecanismo de salvaguarda, por el contrario, garantiza el cabal cumplimiento de los objetivos sociales encomendados al Fondo Nacional de Ahorro y por ello se encuadra dentro de la libertad de conformación que asiste al legislador en esta materia.

**10.**

**La sujeción**

Finalmente, resta a la Corte determinar si la disposición tachada de inconstitucional incurre, como lo afirma la demanda, en transgresión de las normas constitucionales (Art. 354, inc. 2.) que atribuyen al Contador General de la República las *“funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país”*. A juicio del demandante la disposición constitucional es violada “porque le permite a la Superintendencia Bancaria de acuerdo con el Artículo 37 de la Ley 510 dictar las normas generales que deben observar las instituciones vigiladas en su contabilidad”. Es decir que el demandante considera que se desconoce la norma constitucional en la medida en que el Fondo Nacional de Ahorro como entidad sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria está sometido a las normas de contabilidad que emita la propia Superintendencia y no a las normas que dentro de su competencia expida el Contador General de la República, habida cuenta del carácter de empresa industrial y comercial del Estado que la ley atribuye al Fondo.

Al respecto, la Corte encuentra que el legislador en desarrollo de las atribuciones conferidas por la Constitución tanto en el Artículo 150-8 como en el Artículo 354 dispuso un régimen especial para las entidades y



organismos de carácter público que al momento de expedición de la ley se encontraran sujetos “a normas contables expedidas por organismos que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control”, en esos casos, conforme a lo previsto por el Artículo 11 de la Ley 298 de 1996 los organismos de vigilancia y control deben aplicar las políticas, normas y principios contables que determine la Contaduría General de la Nación, “en los términos y condiciones que ésta establezca”.

Si bien es cierto que la transformación del Fondo en empresa industrial y comercial del Estado con las explícitas características de ser organismo financiero de la Nación y organizarse como institución especial de crédito es posterior a la Ley 298 de 1996 y podría decirse por algunos que en la medida en que esta ley se refirió a los organismos en ese momento vigilados es lo cierto que el Fondo Nacional de Ahorro desde 1968 (Decreto 1138 de 1968 ) se encontraba sujeto a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria en los términos señalados por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1 de agosto de 1969. Entonces, tampoco asiste razón al demandante en cuanto a este cargo pues la norma constitucional del Artículo 354 de la Constitución ha sido cabalmente desarrollada en el mencionado Artículo 11 de la Ley 298 de 1996 que prevé la circunstancia indicada por el demandante y dispone la correspondiente solución dejando a salvo la competencia constitucional del Contador General de la República: los organismos de vigilancia e inspección deben aplicar las políticas, principios y normas que determine la Contaduría General de la República y en los términos y condiciones que ésta establezca<sup>16</sup>.

## **11. Conclusión.**

Del análisis del conjunto de las disposiciones constitucionales encuentra la Corte que el Artículo 14 de la Ley 432 de 1998 guarda armonía con las reglas superiores de la Constitución y por tanto habrá de declararlo así en la parte resolutive.

## **VII.**

**DECISION**

---

<sup>16</sup> Ver sentencia C-487 de 1997

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:**

Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 14 de la Ley 432 de 1998.

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

FABIO MORON DIAZ  
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL  
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ  
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO  
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO  
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA  
Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ  
Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO  
Secretario General (E)