

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LAS NORMAS QUE EXIGÍAN A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CONTAR CON LA APROBACIÓN PREVIA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR PARA ADELANTAR ACTUACIONES COMO (I) LA NEGOCIACIÓN DE TODA CLASE DE BIENES INMUEBLES DE SU PROPIEDAD Y (II) LA ADOPCIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN PARA OBRAS O SERVICIOS SOCIALES, POR CONSIDERAR QUE ESTAS DISPOSICIONES DESBORDAN LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL Y DESCONOCEN EL DEBER DE IMPARCIALIDAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

II. EXPEDIENTE D-12866 - SENTENCIA C-429/19 (septiembre 17)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Normas demandadas

LEY 25 DE 1981
(febrero 24)

Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones

Artículo 6. El Superintendente del Subsidio Familiar es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

g) Con el objeto de propender por la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia **y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad.**

LEY 21 DE 1982
(febrero 24)

Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones

Artículo 54. Son funciones de los Consejos Directivos

[...]

2o. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. **Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar.**

[...]

ARTICULO 63. La Superintendencia de Subsidio Familiar tendrá en cuenta el orden de prioridades señalado en el artículo anterior para aprobar o improbar obras y programas sociales de las Cajas de Compensación

PARAGRAFO. Las inversiones en obras y programas sociales y las que se hagan con recursos destinados a atender gastos de instalación, administración y funcionamiento, realizadas o que se realicen por las Cajas de Compensación Familiar sin la debida aprobación oficial o en contravención de disposiciones legales y que no cumplan los objetivos del subsidio, deberán adecuarse, en un término prudencial, a las normas legales y reglamentarias pertinentes. Si tal adaptación no se efectuare en el término señalado o no fuere posible, se ordenará la venta de las obras realizadas.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad*", contenida en el literal g) del artículo 6º de la Ley 25 de 1981, subrogado por el numeral 11 del artículo 7º del Decreto Ley 2150 de 1992.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del Subsidio Familiar*", contenida en el numeral 2º del artículo 54 de la Ley 21 de 1982.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 63 de la Ley 21 de 1982 y el numeral 10º del artículo 7º del Decreto 2150 de 1992.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer lugar, desde un punto de vista formal, la Sala Plena de la Corte Constitucional desestimó los cuestionamientos tanto del Procurador como de otros intervinientes, relacionados con la vigencia de las normas acusadas, al reconocer la permanencia de tales disposiciones en el ordenamiento jurídico. Al avanzar en el estudio inicial sobre ellas, integró también la unidad normativa con los numerales 10 y 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992², teniendo en cuenta que el numeral 11 del artículo 7° mencionado subrogó una de las normas acusadas –el literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981– y el numeral 10 debía ser integrado en el análisis, dado que la inconstitucionalidad de los preceptos demandados conllevaría la inexequibilidad eventual de dicho enunciado normativo. Además, reconoció que tales disposiciones forman parte de aquellos decretos cuya competencia en materia de control constitucional corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, en razón de su fuerza material de ley.

Establecido lo anterior, la Corte examinó como único cargo de inconstitucionalidad en contra de los preceptos enunciados, la presunta violación de los artículos 115 y 189 de la Constitución Política. Para la demandante, en efecto, las normas acusadas desconocían la naturaleza constitucional de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a las superintendencias, así como su deber de imparcialidad, en tanto imponían a las cajas de compensación familiar la obligación de contar con aprobación previa de la Superintendencia del Subsidio Familiar para ciertas actuaciones como (i) la negociación de toda clase de bienes inmuebles de su propiedad y (ii) la adopción de los planes, programas y proyectos de inversión para obras sociales de dichas instituciones.

Para resolver esta cuestión, la Sala Plena estudió (i) los límites al margen de configuración del Legislador en la determinación de la estructura y funciones de las entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; (ii) la naturaleza de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas al Presidente de la República y delegadas en las superintendencias; (iii) la naturaleza de las cajas de compensación familiar, su objeto, los principios que rigen sus actuaciones y el carácter de los recursos que administran; y (iv) el marco normativo de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar para autorizar las operaciones, negocios y actuaciones de las cajas de compensación familiar.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional concluyó que el Legislador debe respetar los límites que imponen los mandatos constitucionales para la definición de las funciones de inspección, vigilancia y control. En desarrollo de ellos, no puede generar un grado de intromisión tal, que anule la autonomía de los particulares y las facultades de las entidades vigiladas, pues estas atribuciones se enmarcan en el concepto de regulación económica, que implica el establecimiento de pautas de acción para los agentes económicos y sociales.

Así, al analizar las atribuciones previstas por las normas acusadas, la Sala consideró que ellas **desbordaban las funciones de inspección, vigilancia y control** asignadas al Presidente de la República y delegadas en la Superintendencia del Subsidio Familiar, en la medida en que implicaban la co-gestión con las entidades vigiladas. Para la Corte, las disposiciones señaladas permitían que la Superintendencia se convirtiera en una especie de agente que tomaba decisiones sobre la conveniencia de las actuaciones de las cajas de compensación familiar; circunstancia que desplazaba a los órganos directivos de estas instituciones.

Aunado a lo anterior, la Corte estimó que las normas demandadas no se ajustaban a criterios de razonabilidad respecto del control y vigilancia por cuanto: (i) existen otras medidas para garantizar la destinación específica de los recursos parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar; (ii) los órganos de control son competentes para ejercer vigilancia administrativa (en materia fiscal y disciplinaria) respecto de tales recursos y sus administradores; (iii) existe un cambio de contexto normativo y económico para las cajas de

²Artículo 7°. **Funciones del Superintendente.** El Superintendente del Subsidio Familiar es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y como jefe del organismo tendrá las siguientes funciones: (...)

10. Aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia, y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse.

11. Con el objeto de propender a la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras, servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia **y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad;**

compensación, que hace que la restricción en sus operaciones económicas se torne irrazonable; y (iv) la Superintendencia del Subsidio Familiar cuenta con múltiples funciones de intervención para evitar que se presente una destinación indebida de los recursos parafiscales.

Finalmente, la Sala concluyó que se desconocía el deber de imparcialidad en el ejercicio de la función administrativa, por cuanto las normas demandadas permitían que la Superintendencia del Subsidio Familiar participara en la producción de actos, que posteriormente, serían objeto de su vigilancia y control.

4. Salvamentos de voto

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** se apartaron de las decisiones de inexequibilidad adoptadas en este caso por la mayoría.

De manera específica, el Magistrado **Linares Cantillo** salvó el voto considerando que los decretos expedidos con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución son de competencia del Consejo de Estado y que la Corte Constitucional asume su competencia en los términos de los artículos 241 y 10 transitorio de la Carta. En tal sentido, advirtió que la Corte no podía pronunciarse sobre el Decreto 2150 de 1992 pues no era competente para conocer del mismo. Sin perjuicio del reparo expuesto en punto a la competencia de este Tribunal, el Magistrado Linares consideró que, en todo caso, lo dispuesto en dicho decreto respecto de la aprobación de los planes de inversión de las cajas de subsidio familiar por parte de la Superintendencia, resultaba razonable y justificado con el fin de proteger los recursos parafiscales.

Por su parte, el Magistrado **Lizarazo Ocampo** consideró que la función de vigilancia y control en cabeza del Presidente de la República, que ejerce por intermedio de las superintendencias, tiene fundamento constitucional en el mismo artículo 115 que le confiere al Presidente el carácter de Suprema Autoridad Administrativa y como tal, debe cuidar que la inversión de recursos públicos, como lo son los recursos parafiscales, respeten la finalidad para la cual ha sido autorizado su recaudo y administración a cargo de las cajas de compensación familiar.