

Sentencia No. C-021/96

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

PRINCIPIO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

El de la participación es un principio constitucional que no se agota en el terreno de las decisiones políticas y que, por tanto, se extiende a los más diversos campos, uno de ellos el del cooperativismo, que constituye objeto de la presente sentencia, pero no puede desconocerse que no se trata de un imperativo absoluto que excluya o condene la representación en todos los momentos en que se requiera la expresión de la voluntad colectiva.

ASAMBLEA DE SOCIOS-Deliberaciones

La posibilidad de que, en el caso de las personas jurídicas, la ley permita a los asociados concurrir a las deliberaciones de las asambleas de socios por medio de representante, con facultad suficiente para adoptar decisiones en su nombre, no cercena el derecho de aquéllos a participar en tales órganos, sino que, por el contrario, facilita que ello se haga cuando les resulta imposible o no quieren acudir personalmente a las reuniones de tales cuerpos. Lejos de quebrantarse, mediante tales mecanismos se hace posible la participación.

ASAMBLEA DE DELEGADOS/DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA

La existencia de la asamblea de delegados, en cuanto libremente adoptada por los asociados, no vulnera su derecho a la participación en los asuntos que les interesan ni

conspira tampoco contra el derecho de asociación, pues las normas acusadas no impiden a la persona vincularse en calidad de socia de la cooperativa ni tampoco obstan para el ejercicio de los derechos inherentes a tal calidad. La reunión de la asamblea de delegados no puede llevar a la exclusión de los asociados de las reuniones de asamblea correspondientes so pretexto de la existencia de una asamblea de delegados, lo que sí resultaría contrario a la Constitución. De tal modo que deben ser convocados y, cuando lo deseen, podrán concurrir a la Asamblea, desplazando y sustituyendo a los delegados respectivos en cuanto hace a la participación y voto del delegante que decida asistir personalmente.

Ref.: Expediente D-1003

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 27 (parcial) y 29 de la Ley 79 de 1988.

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintitrés (23) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE LUIS PABON APICELLA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 79 de 1988.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

Los textos acusados son del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“LEY 79 DE 1988

(Diciembre 23)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 27.- La asamblea general es el órgano máximo de administración de las cooperativas y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados, siempre que se hayan adoptado de conformidad con las normas legales, reglamentarias o estatutarias. La constituye la reunión de los asociados hábiles o de los delegados elegidos por éstos.

Parágrafo.- Son asociados hábiles, para efectos del presente artículo, los inscritos en el registro social que no tengan suspendidos sus derechos y se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con los estatutos o reglamentos”.

(...)

“ARTICULO 29.- Los estatutos podrán establecer que la asamblea general de asociados sea sustituida por asamblea general de delegados, cuando aquélla se dificulte en razón del número de asociados que determinen los estatutos, o por estar domiciliados en diferentes municipios del país, o cuando su realización resultare desproporcionadamente onerosa en consideración a los recursos de la cooperativa. El número de delegados será de veinte (20).

En este evento los delegados serán elegidos en el número y para el período previsto en los estatutos y el consejo de administración reglamentará el proceso de elección, que en todo caso deberá garantizar la adecuada información y participación de los asociados.

A la asamblea general de delegados le serán aplicables , en lo pertinente, las normas relativas a la asamblea general de asociados”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las transcritas normas vulneran los artículos 2º y 13 de la Constitución Política.

En primer término señala el demandante lo que a su juicio debe entenderse por democracia participativa, concluyendo que ella supone la expansión de la democracia en el área regida por ese principio y la participación efectiva de los miembros, así como la vocación de dar la mayor participación real y efectiva a la mayor cantidad de personas como expresión democrática.

Anota que, cuando la Ley 79 de 1988 en el numeral 3º de su artículo 5 expresa que “toda cooperativa deberá reunir las siguientes características:3. Que funcionen de conformidad con el principio de la participación democrática”, involucra todas aquellas particularidades de este principio, por lo que, en su criterio, todo el desarrollo de la Ley referida debe ser consecuente con él.

Así, dice, uno de los mecanismos establecidos dentro del funcionamiento de las cooperativas, para la real participación democrática, es la Asamblea General, máximo organismo de administración de las cooperativas, la cual, para dar estricto cumplimiento al principio mencionado, está integrada por los asociados, con la única limitación de que éstos sean hábiles, es decir, que estén “inscritos en el registro social, que no tengan suspendidos sus derechos y que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con los estatutos o reglamentos”.

Lo que se quiere, según él, es que la participación sea directa e inmediata y no, como en este caso, indirecta y lejana.

Este argumento lo refuerza manifestando que la posición limitante y restrictiva de la Asamblea General de delegados sobre la participación de los asociados de una cooperativa, se evidencia en la circunstancia contemplada en el artículo 29 demandado, cuando señala que “el número mínimo de delegados será de veinte (20)”; “de manera que estaría plenamente autorizado que cualquier cooperativa funcionara a nivel de Asamblea General con sólo 20 personas como delegados, y si la entidad tuviera 200 asociados, aquéllos 20 ejercerían los actos decisorios y de elección que como derecho fundamental de ley (art. 23-4) ha reservado para la totalidad de los asociados y a nivel de ejercicio directo por parte de ellos; participación directa que resulta respaldada por la circunstancia de que el artículo 27 de la Ley, tratándose de Asamblea General de Asociados, sólo permite excluir a los inhábiles”.

En opinión del demandante, tales irregularidades, sometimientos y despotismos patrocinados e impuestos por la Ley, impiden o deterioran la vigencia de un orden justo y la convivencia pacífica. Considera que ninguno de los motivos invocados por la Ley para justificar la Asamblea de delegados puede ser empleado lícita y constitucionalmente para romper un principio que rige el funcionamiento de todas las cooperativas y que es factor medular y esencial para ellas.

Cuando motiva la violación del artículo 13 de la Carta, anota que ella se da al posibilitar que sean trasladadas a los delegados las funciones que corresponden en Asamblea General a la totalidad de los asociados de las cooperativas, pues con ello se establece una discriminación injusta e irrazonable.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano FERNANDO SOLER ROJAS, actuando como apoderado del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, presentó un escrito solicitando a la Corte que declare exequibles las normas demandadas.

Señala el ciudadano interviniente que la delimitación de los valores fundamentales en general corresponde hacerla al legislador y que lo hecho a través de la Ley acusada no presenta inconstitucionalidad, más aún cuando el postulado no es excluyente, ya que otorga la misma oportunidad a cada asociado a representar a un grupo elegido por todos bajo un reglamento de igualdad de condiciones.

En su opinión, la igualdad y la participación como valores constitucionales suponen la aplicación abierta que la ley puede delimitar, lo que no supone discriminación.

En cuanto a la igualdad, manifiesta que del contenido del artículo 29 demandado se desprende la participación activa de todos los asociados en la elección de sus delegados, así como la igualdad de oportunidades para elegir y ser elegido para representar o ser representado, lo que se presenta cuando el número de asociados es muy alto o cuando cuenta la cooperativa con varios domicilios, agencias o sucursales, que impiden físicamente la aplicación de la democracia participativa en toda su esencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) emitió el concepto de rigor mediante Oficio No. 720 del 22 de agosto de 1995, en el cual solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

En primer término, el Jefe del Ministerio Público manifiesta que la demanda está edificada sobre un supuesto falso, cual es considerar que la Constitución Política consagró como único modelo de organización el principio de la democracia participativa, según el cual debe darse la intervención directa y efectiva de todas las personas en el funcionamiento no sólo de la organización política, sino de las demás formas de organización que se dan en el Estado Social de Derecho, incluyendo obviamente a las cooperativas. Entonces, siendo cierto que a nivel de la organización del Estado colombiano la Constitución no adoptó en forma excluyente el modelo de la democracia directa o participativa, cree que carece de validez sostener que asociaciones como las cooperativas necesariamente deben guiarse en su estructura y funcionamiento solamente por las reglas de un modelo organizacional que la Constitución no consagró, reconociéndole un imperio absoluto.

Sostiene que, al igual que la organización política, la de las cooperativas necesita jerarquizarse, efectuando una división del trabajo entre distintas instancias de poder, a las cuales se les impone una colaboración armónica, como sucede entre la Asamblea General, el Consejo de Administración y el Gerente.

En su criterio, la Carta Política no les exige a las cooperativas que funcionen de conformidad con el principio de la democracia directa; tampoco les fija un número mínimo de asociados, por lo que no se ve cómo los preceptos acusados puedan vulnerar la Constitución (se cita la Sentencia C-265 de 1994).

Para el Procurador General de la Nación es claro que constitucionalmente el legislador se encuentra habilitado para encauzar el ejercicio del derecho de asociación, señalando los parámetros de acción que deben seguirse frente a ciertas eventualidades que se presentan en la realidad, en el entendido de que en esta forma se consigue la efectividad del aludido derecho fundamental.

Además, dice, la convocatoria de la Asamblea de Delegados no es obligatoria, como se desprende del contenido del artículo 29 demandado.

Tampoco cree ese Despacho que se vulnere el principio de igualdad cuando en las normas acusadas se contempla la elección de los delegados que representarán en asamblea a otros asociados en las hipótesis previstas, porque se entiende que la decisión de nombrar delegados no es impuesta por el legislador, sino que obedece a la libre voluntad de los asociados, a los cuales les asiste la responsabilidad de efectuar un acertado escogimiento, además de que los delegados también son asociados a quienes los afecta el contenido de las decisiones que se tomen en la Asamblea.

Finalmente expone cómo el concepto de la democracia en las cooperativas se expresa ante todo en la fórmula “un hombre un voto”, es decir, que en las asambleas generales cada asociado como persona tiene derecho a un voto sin consideración a su aporte económico.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas de la Ley 79 de 1988, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, por tratarse de una ley de la República.

El concepto constitucional de participación democrática. El campo dejado a la representación

La Corte Constitucional no acepta el cargo, pues estima que él se funda en una confusión del demandante sobre los verdaderos alcances del señalado concepto.

Copiosa ha sido la jurisprudencia relativa a la participación como característica de la organización y el funcionamiento del Estado colombiano a partir de la Carta Política de 1991, que tuvo en ella origen indudable, como lo acredita el proceso que precedió a su adopción.

Desde su Preámbulo, la Constitución expresa que nuestro Ordenamiento busca asegurar a los integrantes de la comunidad nacional la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo.

El artículo 1º, al señalar los fundamentos del Estado, indica que Colombia es un Estado Social

de Derecho, organizado en forma de república unitaria, una de cuyas connotaciones principales es la de ser democrática y participativa.

Por su parte, el artículo 2º enuncia entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Son numerosas y muy variadas las formas de participación que consagra la Carta Política. Para corroborarlo, basta repasar los artículos 3º, 40, 57, 78, 103 a 106, 107 a 112, 155, 170, 178-4, 184, 241, 242, 258 a 263, 375, 376 y 377, entre otros.

En todas esas normas es clara la voluntad del Constituyente en el sentido de facilitar, estimular y aun hacer forzosa en algunos casos la presencia activa de los gobernados en los distintos campos, adoptando decisiones, presentando fórmulas, tomando posiciones en asuntos de interés público y en la búsqueda de soluciones para sus problemas y necesidades.

La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

La Corte Constitucional ha señalado al respecto:

“El tránsito de una democracia representativa a una participativa (C.P. art. 1º) significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa -plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc-, y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C.P. art. 2º).

A diferencia de la anterior, la Constitución hace residir la soberanía en el pueblo, fuente del poder público. La elección directa del mayor número de gobernantes, el derecho de petición,

la creación de juntas administradoras locales y regionales, los jueces de paz, son otras manifestaciones del ideario participativo que informa gran cantidad de preceptos constitucionales y que erige al pueblo y a los miembros de la comunidad en sujetos activos del proceso político y de la vida social en sus múltiples facetas”.

“Los derechos de participación democrática no se circunscriben a la esfera del poder político (C.P. art. 40). Se proyectan igualmente en el ámbito de los derechos colectivos” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-383 del 15 de septiembre de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

También ha manifestado la Corte en sus sentencias T-03 del 11 de mayo de 1992 y C-454 del 13 de octubre de 1993 que “el principio de la participación se constituye en elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Carta y en sustento innegable de las nuevas instituciones”.

Lo dicho no muestra, sin embargo, que a partir de la nueva Constitución se haya construido en Colombia un sistema exclusivamente participativo en cuya virtud deba desaparecer de la normatividad todo vestigio de representación, pues resulta evidente que la complejidad de la vida social contemporánea impide la participación directa de las personas en todo aquello que les incumbe, haciéndose necesario acordar y consagrar mecanismos por los cuales sea posible expresar la voluntad del sujeto interesado o del titular de un derecho a través o por conducto de otro u otros.

En el plano político ello permite que mecanismos de participación como el sufragio sirvan para que el pueblo escoja a sus representantes encargados de la conducción efectiva y concreta, temporal o permanente, de los asuntos públicos, en los términos previstos por la Constitución y las leyes, sin que pueda entenderse que la admisión institucional de las elecciones implique debilitamiento, anulación o resignación del postulado participativo.

Ya desde el artículo 3º de la Constitución se dice expresamente que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público” y que “el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

Por eso, lo que ha entendido la Corte Constitucional es la coexistencia de la participación y la

representación en la actual Carta Política:

“La Constitución Política de 1991 faculta la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Partiendo del anterior fundamento se adopta la democracia participativa como complementaria del concepto de democracia representativa, en búsqueda de una democracia integral.

En la democracia representativa también hay participación. Así lo expresa el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-418 del 4 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Bien es cierto que el de la participación es un principio constitucional que no se agota en el terreno de las decisiones políticas y que, por tanto, se extiende a los más diversos campos, uno de ellos el del cooperativismo, que constituye objeto de la presente sentencia, pero no puede desconocerse que no se trata de un imperativo absoluto que excluya o condene la representación en todos los momentos en que se requiera la expresión de la voluntad colectiva.

La posibilidad de que, en el caso de las personas jurídicas, la ley permita a los asociados concurrir a las deliberaciones de las asambleas de socios por medio de representante, con facultad suficiente para adoptar decisiones en su nombre, no cercena el derecho de aquéllos a participar en tales órganos, sino que, por el contrario, facilita que ello se haga cuando les resulta imposible o no quieren acudir personalmente a las reuniones de tales cuerpos. Lejos de quebrantarse, mediante tales mecanismos se hace posible la participación.

Ahora bien, el artículo 39, inciso 2º, de la Constitución Política dispone que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. Lo propio exige el 26 en cuanto a los colegios de profesionales.

Pero una cosa es que prevalezcan en la Constitución el principio y las prácticas democráticas, no solamente en cuanto al funcionamiento del Estado y de sus ramas y órganos sino en lo que concierne a entidades de origen y composición particular, las que en virtud de la

normatividad constitucional y de sus desarrollos legislativos quedan impregnadas del mismo criterio, y otra muy distinta es que la expresión forzosa de esa democracia deba ser absolutamente siempre la decisión directa y personal de los asociados sobre todo asunto de su interés, sin lugar alguno a la posibilidad de ser representados, como erróneamente lo estima el demandante.

Las normas acusadas establecen concretamente una facultad, no una obligación de los asociados, quienes pueden plasmar en los estatutos de la correspondiente cooperativa la llamada “asamblea de delegados” y proceder a elegirlos, o pueden abstenerse de optar por dicha institución.

La posibilidad del mecanismo sustitutivo se justifica, según el artículo 29 de la Ley 79 de 1988, acusado, por razón de la dificultad que para la constitución de la asamblea representen el alto número de asociados o la circunstancia de estar domiciliados en diferentes municipios del país, así como también el hecho de que la realización de la asamblea resulte desproporcionadamente onerosa en consideración a los recursos de la cooperativa.

En tales eventos, dispuso el legislador, los delegados serán elegidos en el número y para el período previsto en los estatutos y el Consejo de Administración reglamentará el proceso de elección, “que en todo caso deberá garantizar la adecuada información y participación de los delegados”.

La Corte considera que la existencia de la asamblea de delegados, en cuanto libremente adoptada por los asociados, no vulnera su derecho a la participación en los asuntos que les interesan ni conspira tampoco contra el derecho de asociación, pues las normas acusadas no impiden a la persona vincularse en calidad de socia de la cooperativa ni tampoco obstan para el ejercicio de los derechos inherentes a tal calidad.

Debe entenderse, claro está, que la reunión de la asamblea de delegados no puede llevar a la exclusión de los asociados de las reuniones de asamblea correspondientes so pretexto de la existencia de una asamblea de delegados, lo que sí resultaría contrario a la Constitución. De tal modo que deben ser convocados y, cuando lo deseen, podrán concurrir a la Asamblea, desplazando y sustituyendo a los delegados respectivos en cuanto hace a la participación y voto del delegante que decida asistir personalmente.

Los apartes normativos demandados no violan la Constitución y, por tanto, serán declarados exequibles.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos consignados en la parte motiva, decláranse EXEQUIBLES las palabras “o de los delegados”, del artículo 27 y todo el artículo 29 de la Ley 79 de 1988.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General