

Sentencia C-077/97

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Supresión reconocimiento de personerías jurídicas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA REFORMAR LEGISLACION-No afectación estructura de códigos/REGISTRO EN CAMARAS DE COMERCIO POR FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Supresión de trámites innecesarios/ENTIDAD COOPERATIVA-Supresión de trámites para constitución

Como quedó definido en sentencias, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla. El registro que según las normas acusadas se ordena hacer en las Cámaras de Comercio, en relación con los actos de constitución, reforma, extinción y demás, podía ser establecido de acuerdo con las facultades que le fueron otorgadas al gobierno. Si bien el registro incrementa cuantitativamente sus labores, ello no comporta una desviación de sus funciones ni tiene, por consiguiente, la virtud de afectar su naturaleza jurídica ni los objetivos para los cuales fueron creadas.

LEGISLADOR-Alcance de la inspección y vigilancia por el gobierno/ENTIDAD COOPERATIVA-Inspección y vigilancia por el Gobierno

Es competencia del 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, pero las normas acusadas en manera alguna interfieren con las referidas funciones, pues corresponde al legislador autónomamente definir cual es el sentido y alcance de dicha inspección y vigilancia. Nada se opone a que de un lado el legislador extraordinario

determine lo relativo a los requisitos que deben cumplirse para el nacimiento de las entidades cooperativas, fondos de empleados y de asociaciones mutuas como personas jurídicas y la obligación de registrar en la Cámara de Comercio ciertos actos que impliquen su mutación o transformación o su extinción o que conciernan al cumplimiento de ciertos actos de administración o gobierno, y de otro lado, que el legislador igualmente señale la forma como se debe cumplir su inspección y vigilancia. El legislador dentro de la autonomía que tiene para configurar la norma jurídica consideró, con arreglo a las competencias de que es titular para señalar el alcance de las funciones de inspección y vigilancia, que lo concerniente a la materia regulada en las referidas normas no hace parte de estas funciones, sino que se trata de trámites de naturaleza administrativa.

Referencia: Expediente D-1389

Actor: Alvaro Tafur Galvis

Norma demandada: Decreto 2150 de 1995, artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45, 143 Y 144

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales a que da lugar la acción de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir de fondo en relación con la demanda propuesta por el ciudadano Alvaro Tafur Galvis, contra los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45, 143 y 144 del decreto ley 2150 de 1995, afirmando su competencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada:

DECRETO 2150 DE 1995

“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones,
procedimientos o trámites innecesarios existentes
en la administración pública”

“ARTICULO 40. Supresión del reconocimiento de personerías jurídicas. Suprímese el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.

Para la obtención de su personalidad, dichas entidades se constituirán por escritura pública o documento privado reconocido en el cual se expresará, cuando menos, lo siguiente:

1. El nombre, identificación y domicilio de las personas que intervenga como otorgantes.
2. El nombre
3. La clase de persona jurídica.
4. El objeto.
5. El patrimonio y la forma de hacer aportes.
6. La forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades de quien tenga a su cargo la administración y representación legal.
7. La periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
8. La duración precisa de la entidad y sus causales de disolución.
9. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la Corporación o Fundación.
10. Las facultades y obligaciones del Revisor Fiscal, si es el caso.
11. Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

Las entidades a que se refiere este artículo, formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individuales considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye.

Parágrafo. Con sujeción a las normas previstas en este capítulo, el Gobierno Nacional reglamentará la forma y los plazos dentro de los cuales las personas jurídicas de derecho privado actualmente reconocidas se inscribirán en el registro que lleven las Cámaras de Comercio.

ARTICULO 41. Licencia o permiso de funcionamiento. Cuando para el ejercicio o finalidad de su objeto la ley exija obtener licencia de funcionamiento, o reconocimiento de carácter oficial, autorización o permiso de iniciación de labores, las personas jurídicas que surjan conforme a lo previsto en el artículo anterior, deberán cumplir con los requisitos previstos en la ley para ejercer los actos propios de su actividad principal.

ARTICULO 42. Inscripción de estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación. Los estatutos y sus reformas, los nombramientos de administradores, los libros, la disolución y la liquidación de las personas jurídicas formadas según lo previsto en este capítulo, se inscribirán en la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica en los mismos términos, tarifas y condiciones previstos para el registro de los actos de las sociedades comerciales.

Para la inscripción de nombramientos de administradores y revisores fiscales se requerirá la aceptación previa de las personas designadas.

ARTICULO 43. Prueba la existencia y representación legal. La existencia y la representación legal de las personas jurídicas de derecho privado a que se refiere este capítulo, se probará con certificación expedida por la Cámara de Comercio competente, la cual llevará el registro de las mismas, con sujeción al régimen previsto para las sociedades comerciales y en los mismos términos, tarifas y condiciones que regulan sus servicios.

ARTICULO 44. Prohibición de requisitos adicionales. Ninguna autoridad podrá exigir requisito adicional para la creación o el reconocimiento de personas jurídicas a las que se refiere este capítulo.

ARTICULO 45. Excepciones. Lo dispuesto en este capítulo no se aplicará para las instituciones de educación superior, las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994; las personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada, las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros; las reguladas por la Ley 100 de Seguridad Social, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores y empleados; partidos y movimientos políticos; Cámaras de Comercio y las demás personas jurídicas respecto de las cuales la ley expresamente regule en forma específica su creación y funcionamiento, todas las cuales se regirán por sus normas especiales.

ARTICULO 143. Constitución de entidades de naturaleza cooperativa, fondos de empleados y asociaciones mutuas. Las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y las instituciones auxiliares del cooperativismo, son entidades sin ánimo de lucro y se constituirán por escritura pública o documento privado, el cual deberá ser suscrito por todos los asociados fundadores y contener constancia acerca de la aprobación de los estatutos de la empresa asociativa.

Parágrafo. Las entidades de que trata el presente artículo formarán una persona distinta de sus miembros individuales considerados, cuando se realice su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la empresa asociativa, el fondo de empleados o la asociación mutua.

ARTICULO 144. Registro en las Cámaras de Comercio. La inscripción en el registro de las entidades previstas en el artículo anterior, se someterán al mismo régimen previsto para las demás entidades privadas sin ánimo de lucro, contenido en el Capítulo II del Título I de este Decreto”.

III. LA DEMANDA.

Según el demandante, las normas acusadas violan los arts. 16, 38, 150-2-8-10, 189-26 y 211 de la Constitución. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

- Del contenido de las normas acusadas se puede establecer que en aras de suprimir, modificar o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios en la administración, de una parte, se imponen nuevas funciones a las Cámaras de Comercio, que

son típicamente administrativas y, por consiguiente, extrañas a su naturaleza, por ser personas jurídicas de derecho privado cuyas finalidades y objeto han sido definidos por la ley (Código de Comercio arts. 76 y 86), y de otra parte, se suprime el sistema de reconocimiento de personería jurídica establecido en el Código Civil para las corporaciones y fundaciones y se lo sustituye por otro de libre constitución aplicable a las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones y demás entidades privadas sin ánimo de lucro y a las entidades de naturaleza cooperativa, fondos de empleados y asociaciones mutuas.

En fin, las normas acusadas buscan abolir o, en el mejor de los casos, desplazar hacia las Cámaras de Comercio la inspección y vigilancia constitucionalmente asignada al Presidente de la República sobre las instituciones de utilidad común, según el art. 189 numeral 26 de la Constitución.

- Considera, en consecuencia, el demandante que el gobierno incurrió en extralimitación de las facultades que le otorgó el legislador al expedir el decreto 2150, porque reguló aspectos excluidos de las competencias del legislador extraordinario, según el artículo 150-10 de la Constitución, como los relacionados con la expedición de códigos. En efecto, las normas acusadas introdujeron modificaciones a los Códigos Civil en su artículo 636 y de Comercio en sus artículos 78, 79, 86 y 87 .

- Particularmente, en relación con los artículos 143 y 144, se dan las violaciones constitucionales referenciadas, en cuanto establecen que las entidades de naturaleza cooperativa, fondos de empleados y asociaciones mutuas, forman una persona distinta de la de sus miembros una vez realicen su registro ante la Cámara de Comercio.

- El artículo 83 de la Ley 190 de 1995, le otorgó “precisas” facultades extraordinarias al ejecutivo, “para suprimir o reformar procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública”. La cuestión es saber si el sistema de reconocimiento de personerías jurídicas de los organismos mencionados establecidos por la ley, constituyen un trámite innecesario que, por ende, debía suprimirse o reformarse.

Estima el demandante que el reconocimiento de las personerías jurídicas dentro del nuevo marco constitucional no es un trámite innecesario y, por lo mismo, no debió modificarse por el legislador extraordinario. En las situaciones reguladas por las normas, no se está únicamente aboliendo trámites sino privando al Estado y a la sociedad de elementos

necesarios e insustituibles. En esa conducta equivocada se encuentra un claro desbordamiento de las “precisas” facultades extraordinarias conferidas por la ley 190 de 1995.

- Específicamente, en cuanto a la vulneración de los artículos 16 y 38 de la Constitución dice el demandante:

Conforme con el artículo 38 superior, el Estado debe garantizar la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Si como se ha visto, las Cámaras de Comercio son entidades privadas, se vulnera el referido derecho constitucional cuando se les impone unilateralmente el cumplimiento de funciones que exceden sus propias finalidades y objetivos al aumentarles sin consulta previa el ejercicio de una función y la prestación de un servicio público propios del Estado que al momento de expedirse el Decreto 2150 de 1995 se cumplían por organismos estatales. “Si bien el Estado a través de la denominada descentralización por colaboración, con claro y explícito soporte constitucional a partir de 1991, puede confiar a particulares y a personas jurídicas, principalmente sin ánimo de lucro, las más variadas tareas públicas, es lo cierto que la correspondiente decisión estatal debe acompañarse con la expresión de voluntad de aceptar el encargo de funciones públicas que normalmente exceden la posibilidad jurídica de actuación de las organizaciones y personas jurídicas surgidas de la iniciativa de los particulares. Se vulnera el derecho de asociación cuando el Estado impone a los particulares el cumplimiento de tareas que a él corresponde”.

La violación del art. 16 -libre desarrollo de la personalidad- se produce porque las normas acusadas atentan contra este derecho al imponérseles a las Cámaras de Comercio, sin su aquiescencia, nuevas funciones que modifican los propósitos originales de sus creadores, mas aún cuando éstas no tiene relación directa con el objeto propio que tuvo en cuenta el legislador al establecerlas.

- Conforme con la Carta Política, le corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

La referida función presidencial debe ejecutarse, por supuesto, en armonía con lo dispuesto

sobre la materia por el Congreso de la República.

La ley no puede abolir la función constitucional de inspección y vigilancia por parte del Presidente de la República, ni dicha función puede entenderse comprendida en el registro de las Cámaras de las corporaciones y fundaciones. Por ello, al suprimir el Decreto 2150 el sistema de reconocimiento de las personerías jurídicas para estos organismos también suprimió el ejercicio de la inspección y vigilancia a cargo del Presidente de la República. De esta suerte las respectivas normas quebrantan los artículos 150-8 y 189-26 de la Constitución.

- Finalmente asevera el demandante que los artículos 40, 42 y 43 desconocieron las reglas superiores relacionadas con la delegación de funciones constitucionales del Presidente de la República.

Si con el registro en las Cámaras de Comercio de las fundaciones e instituciones de utilidad común el Decreto 2150 les atribuye a éstas competencia de control y vigilancia, se estaría vulnerando el artículo 211 superior, porque la delegación de funciones en este caso se haría por el Presidente de la República sin la debida autorización legal.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del ciudadano Ismael Enrique Márquez Correal.

El ciudadano Ismael Enrique Márquez Correal intervino en defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas. En tal sentido señaló:

- En relación con los arts. 40 a 45 manifestó que existe cosa juzgada, en razón de la sentencia C-395 del 22 de agosto de 1996 proferida por esta Corporación con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

- Son constitucionales los arts. 143 y 144 demandados, por las siguientes razones:

Para la fecha de expedición del decreto censurado, las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales eran y son actualmente vigilados por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, (Ley 79/88, Dcto. 1481/89, Dcto. 1480/89 y Ley 24/81). Por lo tanto, son equivocadas las apreciaciones del demandante en el

sentido de que dichas normas modifican disposiciones del Código Civil.

En cuanto a la pretendida imposición de funciones a las Cámaras de Comercio, sin que mediara alguna autorización, señala el interviniente que son viables en virtud de que el artículo 86 del Código de Comercio consagra en su numeral 12 tal posibilidad, cuando expresa que a dichos organismos les corresponde “las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno Nacional”.

“Es acertada, dice el interviniente, y ajustada totalmente a la Constitución Política la determinación del legislador extraordinario de incorporar lo preceptuado en el artículo 144 del referido decreto 2150 de 1995, superándose así la imposibilidad de constitución de cooperativas de vigilancia privada y de seguridad social por prohibición a las cámaras de Comercio de su registro (art. 45), eliminación del control concurrente a cargo del DANCOOP (art. 147) y falta de competencia de las respectivas Superintendencias (Vigilancia y Seguridad Privada Decreto 2453 de 1993, y Nacional de Salud Decreto-Ley 1259 de 1994)”.

2. Intervención del ciudadano Pedro Elías Rivero Tovar.

Reitera el ciudadano Pedro Elías Rivero Tovar los argumentos del demandante en el sentido de que las normas acusadas violan la Constitución, porque las facultades conferidas al gobierno no incluían la potestad de modificar Códigos la cual corresponde con exclusividad al Congreso de la República.

3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano Alvaro Namen Vargas, en su condición de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en el presente proceso en defensa de la constitucionalidad de las normas acusadas y en tal virtud expuso lo siguiente:

- Las disposiciones impugnadas surgen como desarrollo normativo del principio de la buena fe consagrado constitucionalmente.

Con el establecimiento de tal principio el Constituyente quiso “a la par de garantizar el libre ejercicio de las libertades ciudadanas, asegurar a todos los habitantes de Colombia un eficaz instrumento para lograr que la administración sobre con el criterio rector de la efectividad del servicio público, por encima de las conductas meramente formales, que no pocas veces

entorpecen las relaciones entre las autoridades y los particulares, en detrimento de los principios de celeridad, economía y eficacia en las actuaciones administrativas”.

El legislador extraordinario al expedir las normas acusadas estimó adecuado conciliar la obligación de mantener la vigilancia y control sobre las instituciones de utilidad común, con el expreso mandato de desarrollar el principio de la buena fe consagrado en la Constitución. Por lo tanto, se hacía necesario “generar mecanismos, que sin modificar el art. 336 del Código Civil, es decir, la aprobación de estatutos de las corporaciones, permitiera que las entidades privadas sin ánimo de lucro inicien sus actividades sin pronunciamiento previo de una entidad estatal, en aras de proteger al particular de los obstáculos y trabas ostensibles e inminentes que se venían presentando, sin perjuicio como se verá de ejercer un control posterior sobre la regularidad de su creación y funcionamiento”.

A juicio del interviniente se mantiene la aprobación de los estatutos que ordena el Código Civil, pero ésta no es previa sino posterior al inició de actividades por dichas entidades. Tanto es así que el art. 42 se refiere al registro de los estatutos, sin mencionar su aprobación.

- Nada tiene que ver la supresión del reconocimiento de personerías jurídicas de las organizaciones civiles, las corporaciones y las fundaciones y demás entidades sin ánimo de lucro con la facultad de inspección y control que le corresponde al Gobierno según el art. 189-26 de la Constitución.

- Es perfectamente admisible que a las funciones que corresponden a las cámaras se puedan asignar otras relativas a la materia de registro. En efecto, el demandante equivocadamente afirma que las funciones registrables de las Cámaras de Comercio solamente se pueden circunscribir a los comerciantes, pues aunque estas entidades surgieron con motivo de la actividad mercantil, no se puede sostener que por motivos superiores en beneficio de la comunidad y el interés general no sea posible la adición de sus funciones registrales.

- El ejercicio de las facultades extraordinarias conllevaba la atribución del gobierno de hacer un juicio de razonabilidad sobre cuáles trámites consideraba innecesarios. Por lo tanto, hay que presumir válida la supresión de los trámites a que aluden las normas acusadas.

- Las funciones relativas a la inspección y vigilancia de las entidades sin ánimo de lucro no se encuentran contenidas en los códigos; por consiguiente, el legislador extraordinario podía expedir normas sobre inspección y vigilancia que en principio corresponde dictar al Congreso. De otra parte, no se deben confundir los propósitos del registro a que aluden las normas demandadas con las labores de inspección y vigilancia que se cumplen con independencia de aquél.

- Por último, en relación con el cargo de violación del art. 16 de la Constitución concluye el interviniente citando la sentencia T-396/93 de la cual fue ponente el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, de la siguiente manera:

“.... no cualquier cambio en las finalidades y funciones establecidas por los fundadores o asociados está en contra del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino que se requiera que esos cambios impidan o vayan en grave detrimento de las finalidades y funciones establecidas por los fundadores o asociados.....”, situación que no se da con la institución del registro por las Cámaras de Comercio que prevén las normas acusadas.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación (e) en escrito del 25 de septiembre de 1996, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 40, 41, 42, 43, 44, y 45 del Decreto 2150 de 1995. No obstante, considera que la Corte deberá estarse a lo que resuelva en el expediente D-1225, en el cual se demanda la inexequibilidad de las mismas disposiciones. También solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los arts. 143 y 144 del referido decreto. Los argumentos expuestos por el Procurador para apoyar su pretensión se resumen así:

- Los artículo 40 a 45, del Decreto 2150 de 1995 contienen regulaciones encaminadas a desarrollar el ejercicio de un derecho estrictamente personal, como es el de asociación, de acuerdo con los nuevos patrones contenidos en el art. 38 de la Constitución. Lo que hicieron tales disposiciones fue suprimir el reconocimiento por la administración de las personerías jurídicas de las corporaciones, fundaciones, juntas de acción comunal y demás entidades privadas sin ánimo de lucro. La supresión de este requisito obedece a una concepción del derecho de asociación que propende garantizar su ejercicio, obviando en la práctica todas las trabas que impidan su libre expresión.

No se justifica en el momento actual se justifique la supervivencia del trámite que los artículos 40 a 45 suprimen, más aún, cuando este régimen está aparejado a los controles de policía administrativa radicados en cabeza del ejecutivo, a quien compete la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común. “Entonces es viable colegir, que la existencia del requisito del reconocimiento gubernativo, sabiamente retirado del orden jurídico, que no implicaba sino obstáculos para la realización efectiva de este derecho, determinó un cambio de orientación, en virtud del cual, se quiso ante todo facilitar el ejercicio de un derecho fundamental y personalísimo como lo es el derecho de asociación”.

- Frente al cargo de que los artículos 42, 43 y 144 del Decreto acusado quebrantan los derechos al libre desarrollo de la personalidad y de asociación, se responde que el Estado puede mediante la denominada descentralización por colaboración, confiar a los particulares las mas variadas tareas públicas.

“No se observa que las tareas de registro y demás actos que las normas acusadas ponen en cabeza de las organizaciones señaladas de las disposiciones acusadas vaya en contravía de los objetivos, funciones y medios que según sus estatutos corresponden a tales organizaciones para el ejercicio de sus actividades, ni el demandante en su alegato logra demostrar que ello pueda tener lugar”.

- En cuanto a la censura que se al presunto desconocimiento de la función de inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común por parte del Presidente de la República, observa que “con dicha supresión se trata de obviar un requisito que venía entabando el libre y fluido discurrir de las actividades tanto de esas instituciones como de las organizaciones contempladas en las preceptivas acusadas “, y que “tal requisito no puede entenderse como el único mecanismo con que cuenta el Estado para el cumplimiento de la función mencionada”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

1.1. Mediante la sentencia C-395 del 22 de agosto de 19961, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los arts. 40. 41, 42, 43, 44, 45 del Decreto 2150 de 1995.

1.2. Para declarar la exequibilidad de dichas normas, en dicho fallo se hicieron los siguientes razonamientos:

“El artículo 40 del Decreto 2150 de 1995, el principal de los acusados, tiene dos partes: en la primera se suprime el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y las demás entidades privadas sin ánimo de lucro; en la segunda se dispone, como mecanismo para sustituir dicho reconocimiento con miras a establecer cuándo y cómo nacen las respectivas personas jurídicas, la constitución de las mismas por escritura pública o documento privado y su registro ante la cámara de comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la entidad constituida”.

“La Corte Constitucional, en Sentencia C-340 del 1 de agosto de 1996, dejó en claro que, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, podía el Gobierno dictar decretos con fuerza de ley cuyo objetivo primordial debería radicar en ‘suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública”.

“Para la Corte, ‘si la facultad otorgada radicaba precisamente en eso, gozaba el Gobierno de un razonable margen de apreciación, perfectamente ligado a su experiencia y conocimiento en torno al rodaje ordinario de la Administración Pública, para detectar y, por tanto, enunciar los requerimientos vigentes, impuestos por la ley a los particulares, llamados a desaparecer por no ser indispensables”

“Es el caso de las disposiciones que venían en vigor acerca del reconocimiento de la personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro, precisamente la materia que se regula en la normatividad impugnada”.

“Todo lo concerniente al régimen de las personas jurídicas compete al legislador y, por supuesto, la determinación acerca del momento en el cual surgen ellas como entes distintos de los fundadores o asociados es algo que únicamente se perfila en cada sistema jurídico según las reglas que la ley juzgue dignas de consagrar, con arreglo a valores y principios que orientan la actividad del legislador”.

“En ese orden de ideas, depende de la ley la determinación de las formalidades necesarias

para que se entienda nacida la persona jurídica así como para su transformación y extinción. El principio que define si las personas jurídicas lo son a partir de la decisión unilateral del Estado plasmada en acto administrativo, desde el acuerdo de voluntades de los particulares, o desde el registro público del mismo, no es anterior a la ley sino que tiene origen en ella, salvo que una de tales opciones se acoja directamente por la Carta Política, como ocurre entre nosotros con los sindicatos o asociaciones de trabajadores y empleadores, según el artículo 39 C.P., a cuyo tenor su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución”.

“Las disposiciones sub-examine, dentro del criterio de eliminar trabas y requisitos a la libre voluntad de asociación de las personas, escogen -modificando el régimen vigente- el sistema del registro de la persona jurídica de Derecho Privado ante la cámara de comercio con jurisdicción en el domicilio principal de aquella”.

“En otros términos, se suprime el acto de reconocimiento expreso y positivo del Estado, cambiando la forma de constitución de dichas entidades por la escritura pública o el documento privado, libremente otorgados por los creadores de las mismas, con la obligación posterior de proceder a su registro para dar paso a la personalidad jurídica correspondiente”.

“La Corte considera que en la regulación plasmada por los artículos acusados se desarrolló a cabalidad la autorización legislativa, en cuanto, entendido por el Gobierno que el acto unilateral de reconocimiento de la persona jurídica implicaba un trámite engorroso y complejo, se lo reformó, en el ánimo de facilitar la asociación, y para ello estaba facultado el Ejecutivo, según los términos de la norma habilitante”.

(...)

“Del mismo modo y con base en idéntica autorización, podía el Gobierno, como lo hizo en dicho artículo, estipular que las entidades a las que se refiere forman una persona jurídica distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir del indicado registro”.

“Se enmarca también dentro de las facultades la disposición del artículo 41 acusado, según la cual, cuando para el ejercicio o finalidad de su objeto la ley exija obtener licencia de

funcionamiento, o reconocimiento de carácter oficial, autorización o permiso de iniciación de labores, las personas jurídicas aludidas están obligadas a cumplir con los correspondientes requisitos legales para ejercer los actos propios de su actividad principal”.

“En efecto, ya que la facultad extraordinaria conferida permitía al Presidente de la República determinar cuáles eran los trámites y requisitos no necesarios dentro de las actuaciones administrativas, es lógico que pudiera -como en este artículo se hizo- reiterar también cuáles de dichas exigencias deben seguir rigiendo por estimarlas indispensables con miras a realizar los fines propios del Estado, en este caso los de vigilancia oficial sobre las personas jurídicas”.

“Por su parte, el artículo 42, objeto de proceso, establece la inscripción, en las cámaras de comercio, de los estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación de las personas jurídicas formadas según el mismo ordenamiento, lo cual viene a ser apenas una consecuencia de la norma principal ya examinada”.

(....)

“Tampoco prospera el cargo relativo a la posible transgresión del artículo 150, numeral 10, de la Constitución, en lo concerniente al uso de facultades extraordinarias para expedición o reforma de códigos, en este caso el Civil -según lo expuesto en la demanda-, si se tiene en cuenta que, a juicio de la Corte, los artículos atacados no se expidieron con el objeto de modificar tal ordenamiento sino -como se desprendía de las atribuciones conferidas- con el fin de suprimir y reformar trámites derivados de varios preceptos que se hallaban en vigor sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro, no necesariamente incorporados al Código Civil y, por el contrario, la mayoría de ellos consagrados en estatutos diferentes”.

“Es cierto que el Título XXXVI del Libro Primero del Código Civil contiene una regulación general, que en su momento comprendía toda la normatividad alusiva al régimen de las personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

“Sin embargo, el desarrollo posterior de la legislación, merced a la expedición sucesiva de numerosas normas no incluídas en la preceptiva del Código en referencia (por ejemplo, la Ley 22 de 1987 y los decretos 3130 de 1968, 054 de 1974, 1318 de 1988 y 2344 del mismo año, y las disposiciones sobre instituciones de utilidad común y juntas de acción comunal, entre

otras), modificó sustancialmente esos mandatos iniciales, derogó algunos de ellos, dio lugar a la existencia de nuevas modalidades de personas jurídicas, excediendo el primitivo criterio que las limitaba a corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, y plasmó requisitos específicos para la constitución, objeto, estatutos, reforma y disolución de los diversos tipos de entidades, reconocimiento de personería jurídica, control y vigilancia, por lo cual las reformas sobre tales aspectos no implican per se, como lo entiende la actora, la reforma del mencionado Título del Código Civil”.

(....)

“El artículo 44 se ajusta sin duda a la Constitución, como que se limita a reiterar, en lo relativo a la materia, lo dispuesto en los artículos 84 y 334 de la Constitución Política”.

1.3. Como el pronunciamiento de la Corte contenido en la sentencia C-395/96 tiene la fuerza de cosa juzgada constitucional, en los términos del art. 243, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia. En tal virtud, el pronunciamiento de la Corte se limita al examen de la alegada inconstitucionalidad de los artículos 143 y 144.

2. Análisis de los cargos contra los artículos 143 y 144.

2.1. Según el artículo 143 del decreto 2150 de 1995, las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, son entidades sin ánimo de lucro y se constituirán por escritura pública o documento privado, el cual debe ser suscrito por todos los asociados fundadores y contener constancia acerca de la aprobación de los estatutos de la empresa asociativa. El párrafo de esta disposición agrega, que tales entidades formarán una persona diferente a sus miembros individualmente considerados, cuando se realice su registro respectivo en la Cámara de Comercio competente.

2.2. Por su parte el artículo 144 establece, que la inscripción en el registro de las referidas entidades se someterá al régimen establecido por el decreto para las demás entidades privadas, sin ánimo de lucro, a que se refiere el Capítulo II, Título I del mismo Decreto.

2.3. Al declarar exequibles las normas contenidas en los arts. 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del decreto 2150/95, la Corte en la sentencia C-395 de 1996 tuvo la oportunidad de analizar los

cargos de inconstitucionalidad que en su oportunidad se formularon y que en esencia coinciden con los que en esta ocasión se han esgrimido.

En efecto, como se observa de los apartes de dicha sentencia que aparecen transcritos la Corte analizó los siguientes aspectos, bajo los cuales se estructuran algunos de los cargos de la demanda: a) que la facultad para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública lo habilitaba para suprimir el acto de reconocimiento expreso y positivo del Estado de las entidades a que aluden dichas normas, mudando la forma de constitución y creando la formalidad del registro en la Cámara de Comercio; b) que igualmente dicha facultad también comprendía los trámites relativos a inscripción de estatutos, libros, reformas, nombramiento de administradores, disolución y liquidación, y prueba de la existencia y representación legal de las referidas personas; c) que con la expedición de las referidas normas no se buscaba reformar el Código Civil, sino la de suprimir y reformar trámites derivados de varios preceptos que se hallaban en vigor sobre las personas jurídicas sin ánimo de lucro que no hacían parte del Código Civil y que se encontraban contenidos en estatutos diferentes; d) que corresponde a la ley la determinación de las formalidades requeridas para el nacimiento de la persona jurídica así como para su transformación y extinción y que salvo lo previsto en relación con la constitución de sindicatos o asociaciones de trabajadores y empleadores, según el art. 39 de la Constitución, el legislador es libre para regular las referidas formalidades. En tal virtud, dentro del criterio de eliminar trabas y requisitos a la libre voluntad de asociación de las personas el legislador escogió válidamente la opción del sistema del registro de la persona jurídica del derecho privado ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de ésta.

Considera la Sala que no es del caso volver a referirse a los aspectos analizados en la aludida sentencia; reitera, por consiguiente, los criterios allí expuestos y los considera válidos para avalar la decisión que habrá de adoptarse en este proceso con respecto a los artículos 143 y 144. Sin embargo, en relación con algunas particularidades que presentan los cargos que en esta ocasión se formulan contra las normas antes mencionadas, se pronuncia de la siguiente manera:

1) Como quedó definido en las sentencias C-252/942 y C-296/953, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra

limitada por el precepto del art. 150-10 de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla. Así, por ejemplo, en la sentencia C-064/974 la Corte consideró que el Estatuto de Registro (decreto 1250/1970) era una materia descodificada y que por lo tanto no formaba parte del Código Civil y, en tal virtud, el legislador podía conceder facultades para su reforma.

En las circunstancias descritas, considera la Corte que la materia contenida en los arts. 143 y 144, no hace parte ni del Código Civil ni del Código del Comercio, pues se encuentra regulada, entre otras normas, por las leyes 79/88, 24/81 y por los decretos 1480 y 1481 de 1989, como lo anota uno de los ciudadanos intervinientes en el proceso. Pero aún admitiendo que si lo estuvieran, bien podía el legislador en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas regular lo concerniente a dichas materias, por tratarse de aspectos que no afectarían la estructura normativa de dichos códigos. Por consiguiente, el registro que según las normas acusadas se ordena hacer en las Cámaras de Comercio, en relación con los actos de constitución, reforma, extinción y demás que se prevén en el Capítulo II del Título I del decreto 2150 de 1995, podía ser establecido de acuerdo con las facultades que le fueron otorgadas al gobierno por el art. 83 de la ley 190/95.

2) En cuanto a la adición de las funciones a las Cámaras de Comercio, en razón del requisito del anotado registro, la Corte se remite a lo que ya expresó en la sentencia C-166/955, en el sentido de que las Cámaras de Comercio constituyen una modalidad de la llamada descentralización por colaboración que diferentes normas de la Constitución autorizan (art. 2, 123, inciso 3, 150-23, 210 y 365), dado que, la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, según la regulación que expida el legislador. De este modo, la función de registro mercantil que cumplen las cámaras, que luego fue adicionada con el registro de proponentes, la clasificación y la calificación de las personas naturales o jurídicas interesadas en contratar

con las entidades estatales, la impugnación de dichas clasificación y calificación, en los términos del artículo 22 de la ley 80 de 1993, y con la prevista en los arts. 40, 42 y 43 del decreto 2150/95, bien podía ser complementada con el registro previsto en el art. 144, en relación con la cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuas.

Es preciso considerar que el origen de las Cámaras de Comercio es de orden legal, y no convencional, pues son creadas por el Gobierno Nacional de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar (D. 1252/90, art. 1º, C. de Co., art. 78), de tal suerte que la referida función armoniza con las originales que le fueron asignadas a dichas entidades, si se tiene en cuenta que la norma acusada busca en esencia los mismos objetivos del registro mercantil, como son la constatación, la publicidad, la identificación y el control de los sujetos y actos sometidos a dicho registro. De este modo, si bien el aludido registro incrementa cuantitativamente sus labores, ello no comporta una desviación de sus funciones ni tiene, por consiguiente, la virtud de afectar su naturaleza jurídica ni los objetivos para los cuales fueron creadas.

Debe tenerse en cuenta, además, que apelando al sistema de administración de la descentralización por colaboración y con apoyo en el segundo inciso del artículo 210 de la Carta, podía la ley asignar a las Cámaras de Comercio la referida función de registro, mas aún cuando el artículo 86-12 del Código de Comercio, prevé que dichas entidades pueden cumplir no sólo las funciones allí determinadas, sino las que atribuyan las leyes o el Gobierno Nacional.

3) En lo que respecta a la censura del demandante en el sentido de que las normas acusadas conllevan la abolición de la función de inspección y vigilancia que corresponde al Presidente sobre dichas entidades, y al mismo tiempo una delegación de funciones presidenciales, no permitida constitucionalmente, en las Cámaras de Comercio, se observa:

- Es cierto que de acuerdo con el art. 150-8 es competencia del 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, las cuales están determinadas en el art. 189-21-22-24-25-26, pero es de anotar que las normas acusadas en manera alguna interfieren con las referidas funciones, pues corresponde al legislador autónomamente definir cual es el sentido y alcance de dicha inspección y vigilancia. De modo, que nada se opone a

que de un lado el legislador extraordinario determine lo relativo a los requisitos que deben cumplirse para el nacimiento de las entidades cooperativas, fondos de empleados y de asociaciones mutuas como personas jurídicas y la obligación de registrar en la Cámara de Comercio ciertos actos que impliquen su mutación o transformación o su extinción o que conciernan al cumplimiento de ciertos actos de administración o gobierno, y de otro lado, que el legislador igualmente señale la forma como se debe cumplir su inspección y vigilancia, actualmente a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas -DANCOOP.

- En parte alguna las normas acusadas han delegado funciones de inspección en las Cámaras de Comercio, pues ello no se deduce ni de su contenido ni de la intención del legislador, que fue la de suprimir regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública. Por lo tanto, el legislador dentro de la autonomía que tiene para configurar la norma jurídica consideró, con arreglo a las competencias de que es titular para señalar el alcance de las funciones de inspección y vigilancia, que lo concerniente a la materia regulada en las referidas normas no hace parte de estas funciones, sino que se trata de trámites de naturaleza administrativa.

En consideración a las razones expuestas se declararán exequibles los artículos 143 y 144 del decreto 2150/95.

VII. DECISION.

La Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y surtidos los trámites de rigor, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. En relación con los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45, estése a lo resuelto por la sentencia C-395 del 22 de agosto de 1996.

Segundo. Decláranse exequibles los artículos 143 y 144 del Decreto 2150 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-395/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell y M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 M.P. Hernando Herrera Vergara