

Sentencia C-188/06

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Importancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones para el ejercicio de la función legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concepción amplia de la expresión “materia”

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación restringida haría nugatoria e inoperante la actividad legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación de núcleo temático

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD

DE MATERIA-Requisitos

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Concepto

ORGANIZACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA-Finalidad

ECONOMIA SOLIDARIA-Antecedentes

COOPERATIVAS ESPECIALIZADAS-Finalidad

COOPERATIVAS MULTIACTIVAS-Finalidad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

COOPERATIVAS INTEGRALES-Finalidad

ORGANIZACION ASOCIATIVA Y SOLIDARIA EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

PROPIEDAD ASOCIATIVA Y SOLIDARIA-Promoción y protección constitucional

COOPERATIVA-Actividad financiera

EMPRESA DE ECONOMIA SOLIDARIA-Intervención del Estado en actividades financieras

ACTIVIDAD FINANCIERA Y COOPERATIVISMO-Relación

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Actividad financiera por cooperativas/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-No vulneración

Examinado el contenido de las normas acusadas, concluye la Corte que, en efecto, en éstas se toman medidas relacionadas con la participación del sector cooperativo en la actividad financiera, en dos aspectos básicos: (i) la labor de supervisión a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria con la asistencia técnica de la Superintendencia Bancaria (arts. 98, 99 y 100); y (ii) las condiciones para la creación y funcionamiento de las cooperativas financieras (arts. 101 a 109). Así las cosas, encuentra la Corte que las mismas no contravienen el principio de unidad de materia a que hacen referencia expresa los artículos 158 y 169 de la Carta, pues es clara la relación de conexidad temática y teleológica que existe entre ellas y el núcleo temático de la Ley 795 de 2003. La relación de cercanía entre éstas y el núcleo temático de la ley a la que pertenecen no se discute, pues el mismo es precisamente la actividad financiera. En efecto, atendiendo a su contenido normativo, las preceptivas impugnadas son compatibles con la materia tratada en la ley, toda vez que en ellas se incluyen medidas que deben ser cumplidas y observadas por las cooperativas cuando intervienen en el sistema financiero. Si por ministerio de la Ley, una de las actividades especializadas que desarrollan las cooperativas es la relacionada con la intermediación de recursos financieros, esto es, con la captación y colocación de recursos del público, no resulta extraño que en una ley que pretende modificar la legislación financiera, se incluyan medidas dirigidas a promover y controlar esa actividad cuando ésta es ejercida por entidades especializadas del sector solidario como lo son las cooperativas.

Referencia: expediente D-5931

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Pedro Pablo Camargo presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”

Mediante Auto del veintitrés (23) de Agosto de dos mil cinco (2005), el Magistrado Sustanciador decidió ADMITIR la demanda radicada bajo el número D-5931. Adicionalmente, decidió FIJAR en lista la norma acusada por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó COMUNICAR la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Superintendente Bancario, al Superintendente de Economía Solidaria, al Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), al Director de la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), al Director de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras de Colombia (FECOFIN) y a los Decanos de algunas Facultades de Derecho, para que si lo estimaban conveniente, intervinieran -defendiendo o impugnando- la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Finalmente, se ordenó DAR TRASLADO al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcriben los artículos acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45064 del 15 de enero de 2003:

LEY 795 DE 2003

(enero 14)

Diario Oficial No. 45.064 de 15 de enero de 2003

Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

ARTÍCULO 98. El artículo 34 de la ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 34. Entidades sujetas a su acción. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán asumidas por esta Superintendencia, mediante el

establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.

Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 99. El artículo 37 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 37. Ingresos. Los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión que requiera la Superintendencia de la Economía Solidaria provendrán de los siguientes conceptos:

1. Tasa de contribución. Corresponde a las contribuciones pagadas por las entidades vigiladas y se exigirán por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Para estos efectos, el Superintendente de la Economía Solidaria deberá, el 1o. de febrero y el 1o. de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades mencionadas el pago de la contribución. El manejo y administración de estos recursos estarán a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El monto de la contribución impuesta a las entidades vigiladas deberá guardar equitativa proporción con sus respectivos activos.

2. Otros ingresos.

- a) Los recursos que se le transfieran del Presupuesto General de la Nación;
- b) Los recursos que se obtengan por la venta de sus publicaciones, de los pliegos de licitación o de concurso de méritos, así como de fotocopias, certificaciones o constancias;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- d) Los cánones percibidos por concepto de arrendamiento de sus activos;
- e) Los recursos provenientes de los servicios que preste la entidad;
- f) Los recursos originados en la venta o arrendamiento de los sistemas de información y programas de computación diseñados y desarrollados por la entidad;
- g) Los intereses, rendimientos y demás beneficios que reciba por el manejo de sus recursos propios;
- h) Los demás ingresos que le sean reconocidos por las leyes.”

ARTÍCULO 100. El párrafo primero del artículo 39 de la Ley 454 quedará así:

“ ...”

PARÁGRAFO 1o. En concordancia con las previsiones del artículo 335 de la Constitución Política, la Superintendencia encargada de la vigilancia de la entidad infractora, adelantará las medidas cautelares establecidas en el numeral 1 del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero respecto de las entidades que adelanten actividad financiera sin

haber recibido la autorización pertinente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 314 de la Ley 599 de 2000, o la norma que lo modifique o adicione.

ARTÍCULO 101. Adiciónase el artículo 39 de la Ley 454 de 1998 con el siguiente párrafo:

PARÁGRAFO 2o. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, deberán constituir y mantener un fondo de liquidez cuyo monto, características y demás elementos necesarios para su funcionamiento serán determinados por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 102. Modifícase el artículo 40 de la Ley 454 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 40. Cooperativas financieras. Son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas realicen se regirán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables.

Las cooperativas financieras se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y para todos los efectos son establecimientos de crédito.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas financieras se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, entidad que la impartirá únicamente previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Demostrar ante la Superintendencia Bancaria experiencia no menor de tres (3) años en el ejercicio de la actividad financiera con asociados como cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito, en una forma ajustada a las disposiciones legales y estatutarias;

b) Acreditar el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

En todo caso, en forma previa a la autorización, la Superintendencia Bancaria verificará, por medio de cualquier investigación que estime pertinente, la solvencia patrimonial de la entidad, su idoneidad y la de sus administradores.

PARÁGRAFO 1o. La Superintendencia Bancaria podrá establecer planes de ajuste para la conversión en cooperativas financieras de las cooperativas que se encuentren actualmente sometidas a su vigilancia. Dentro de dichos planes, ese organismo de vigilancia y control podrá ordenar la suspensión de nuevas captaciones con terceros, y establecer compromisos para que las entidades adopten los parámetros tendientes a lograr los requisitos indicados en el artículo anterior.

PARÁGRAFO 2o. En el evento en que cualquiera de las cooperativas que se encuentren bajo la vigilancia y control de esa Superintendencia desista de su conversión en cooperativa financiera o incumpla el plan de ajuste de que trata el párrafo anterior, deberá proceder a la adopción de mecanismos tendientes a la devolución de dineros a terceros en un plazo no mayor a un año, prorrogable por la Superintendencia Bancaria, so pena de las sanciones a que haya lugar. Una vez adoptados dichos mecanismos, pasarán a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria."

ARTÍCULO 103. El artículo 43 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 113 de la Ley 510 de 1999 quedará así:

Artículo 43. De acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la palabra ahorro sólo podrá ser utilizada por las cooperativas a las cuales se les haya impartido autorización para adelantar la actividad financiera y demás entidades autorizadas por la ley para captar ahorro, y no podrá referirse en ningún caso a los aportes de los asociados.

Las cooperativas que adelantan actividad financiera deberán informar debidamente a los interesados en asociarse a la entidad, sobre los derechos y deberes inherentes a la calidad de asociado, así como las características propias de los aportes, distinguiéndolas de los depósitos de ahorro.

La Superintendencia de la Economía Solidaria y la Superintendencia Bancaria impartirán las instrucciones necesarias para el cumplimiento de la presente norma.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de las normas que regulen el subsidio de vivienda.”

ARTÍCULO 104. Adiciónase el siguiente texto como párrafo del artículo 45 de la Ley 454 de 1998.

PARÁGRAFO. La escisión de que trata el numeral 1 del presente artículo, podrá utilizarse para la creación de una cooperativa de ahorro y crédito o cooperativa financiera, la cual no estará sujeta a lo previsto en los artículos 33 inciso primero, 50 y 92 inciso segundo de la Ley 79 de 1988 en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Los asociados de la cooperativa que le dio origen a la cooperativa así constituida, podrán utilizar los servicios de la

cooperativa de ahorro y crédito o financiera, así como los asociados de otras cooperativas que participen en su conformación. En este último caso, las decisiones se adoptarán según lo previsto en el artículo 96 de la Ley 79 de 1988.

ARTÍCULO 105. El artículo 46 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 46. No estarán obligadas a especializarse las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito que estén integradas únicamente por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad pública o privada.

ARTÍCULO 106. El párrafo 1o. del artículo 48 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

PARÁGRAFO 1o. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas financieras, no podrá superar el ciento por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas patrimoniales, excluidos los activos fijos sin valorizaciones y descontadas las pérdidas acumuladas. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad. Si no existiere ese propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

ARTÍCULO 107. El párrafo 1o. del artículo 50 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

PARÁGRAFO 1o. La totalidad de las inversiones de capital de las cooperativas de ahorro y crédito y de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, no podrán superar el ciento por ciento (100%) de sus aportes sociales y reservas

patrimoniales, excluidos los activos fijos sin valorizaciones y descontadas las pérdidas acumuladas. En todo caso, con estas inversiones las cooperativas no deben desvirtuar su propósito de servicio ni el carácter no lucrativo de su actividad. Si no existiere ese propósito, la entidad deberá enajenar la respectiva inversión.

ARTÍCULO 108. El numeral 1 del artículo 51 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

1. Prerrogativas Tributarias. Para el conveniente y eficaz logro de sus objetivos, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas gozará de las siguientes prerrogativas:

a) Para todos los efectos tributarios, el Fondo será considerado como entidad sin ánimo de lucro;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

c) Exención de inversiones forzosas.

ARTÍCULO 109. El artículo 61 de la Ley 454 de 1998 quedará así:

Artículo 61. Operaciones con asociados, administradores, miembros de las juntas de vigilancia y sus parientes. Las operaciones de crédito realizadas con las siguientes personas o entidades requerirán de un número de votos favorables, que en ningún caso resulte inferior a las cuatro quintas (4/5) partes de la composición del respectivo Consejo de Administración de las cooperativas con actividad financiera:

1. Asociados titulares del cinco por ciento (5%) o más de los aportes sociales.

2. Miembros de los consejos de administración.
3. Miembros de la junta de vigilancia.
4. Representantes Legales.
5. Las personas jurídicas de las cuales los anteriores sean administradores o miembros de junta de vigilancia.
6. Los cónyuges y parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de las personas señaladas en los numerales anteriores.

En el acta de la correspondiente reunión se dejará constancia, además, de haberse verificado el cumplimiento de las normas sobre límites al otorgamiento de crédito o cupos máximos de endeudamiento o de concentración de riesgos vigentes en la fecha de aprobación de la operación, en aquellas entidades obligadas a cumplir estas exigencias.

En estas operaciones no podrán convenirse condiciones diferentes a las que generalmente utiliza la entidad para con los asociados, según el tipo de operación, salvo las que celebren para atender las necesidades de salud, educación, vivienda y transporte de acuerdo con los reglamentos que para tal efecto previamente determine el consejo de administración.

Serán personal y administrativamente responsables los miembros del Consejo de Administración que aprueben operaciones en condiciones contrarias a las disposiciones legales y estatutarias sobre la materia.

ARTÍCULO 110. Las entidades que en desarrollo de la parte final del inciso segundo del artículo 72 de la Ley 79 de 1988 presten directamente servicios de previsión, asistencia y solidaridad podrán crear una cooperativa que administre los productos relacionados con tales fines, la cual no estará sujeta a lo previsto en los artículos 33 inciso primero, 50 y 92 inciso segundo de la Ley 79 de 1988 en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Los asociados de la cooperativa que le dio origen a la cooperativa así constituida, podrán utilizar los servicios de la nueva cooperativa, así como los asociados de otras cooperativas que participen en su conformación. En este último caso, las decisiones se adoptarán según lo

previsto en el artículo 96 de la Ley 79 de 1988.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el demandante, en los artículos acusados el legislador desconoció el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, ya que, por su intermedio, reguló una materia que no guarda relación de conexidad con el tema central de la Ley 795 de 2003.

Sostiene que el objetivo perseguido con la Ley 795 de 2003 fue el de expedir una normatividad mediante la cual se realizaran ajustes al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y Asegurador, contenido en el Decreto-Ley 663 de 1993, pero no regular aspectos relacionados con entidades del sector cooperativo y solidario que nada tienen que ver con dicho estatuto.

Considera que, en atención al propósito de la Ley 795, ésta sólo podía ocuparse de la regulación de las instituciones vigiladas y controladas por la Superintendencia Bancaria y no de la regulación de instituciones vigiladas por la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria, que es lo que precisamente ocurre en las disposiciones impugnadas.

A juicio del actor, lo que hace la Ley 795 es “mezcla[r] la normatividad de las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria con la normatividad de las cooperativas sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria”, lo cual desborda el marco de competencia legislativa ya que el propósito de la citada ley era llevar a cabo un ajuste al estatuto financiero -Decreto-Ley 663

de 1993- y no regular aspectos de la actividad cooperativa y solidaria prevista en la Ley 454 de 1998.

En esa línea de interpretación, concluye que a través de la Ley 795 de 2003 el legislador reformó y adicionó los artículos 34, 37, 39, 40, 43, 45, 46, 48, 50, 51 y 61 de la Ley 454 de 1998, por la cual se regula la economía solidaria, razón que lo lleva a sostener que se produjo una violación del principio constitucional de unidad de materia, pues el contenido de las normas reformadas y adicionadas no tiene ninguna relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para sustentar la acusación respecto de cada uno de los artículos acusados, el actor se limita a transcribir su contenido e inmediatamente después cita las normas derogadas de la Ley 454 de 1998 que fueron objeto de modificación y adición por la ley 795 de 2003. Respecto del artículo 110 de la Ley 795, dado que se trata de un precepto nuevo que no modifica ni adiciona ningún artículo de la Ley 454 de 1998, el actor sustenta la violación del principio de unidad de materia, en el hecho de que la misma hace alusión expresa a las entidades sometidas a la legislación cooperativa sin que pueda identificarse ningún vínculo con el Estatuto Financiero.

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La doctora Ana María del Pilar Nieto, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso para defender la exequibilidad de las

normas acusadas, basada en las siguientes argumentaciones.

El interviniente inicia la defensa de la norma acusada señalando que la Corte Constitucional ha determinado que la unidad de materia debe ser examinada de forma flexible, a la luz de las relaciones temáticas y teleológicas que se desprendan del cuerpo normativo de la ley.

Posteriormente hace referencia a la sentencia C-940 de 2003 en la que la Corte se pronunció sobre los artículos 110 y 111 de la ley 795 de 2003, para concluir que los artículos acusados se relacionan íntegramente con el ejercicio de la actividad financiera de tal suerte que no se vulnera el principio constitucional de la unidad de materia.

Sostiene que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero hace alusión expresa a la ley 454 de 1998, de lo cual se sigue que nada obsta para que en la ley que modificó tal estatuto, se incluyeran disposiciones que modifican a su vez aspectos relacionados con la actividad financiera adelantada por las entidades cooperativas.

Establece en su intervención que los artículos demandados guardan relación con el tema general de la ley 795 de 2003, dado que su objetivo fue el de reformar adecuadamente el sistema financiero, del cual hacen parte las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

Argumenta, de otra parte, la existencia de una relación entre las leyes 454 de 1998 y la ley 795 de 2003, incluso desde el punto de vista puramente formal, en la medida en que ambas normas regulan temas relacionados con la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa.

Por lo anteriormente expuesto, el interviniente arriba a la conclusión de que por virtud de la actividad financiera que desarrollan las entidades de naturaleza cooperativa, existe una estrecha relación entre las normas que modifiquen el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la ley 454 de 1998 en cuanto se refiere a la actividad financiera de las entidades cooperativas y/o a la entidad que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control de las mismas.

En tal sentido solicita a la Corte que declare exequible la totalidad de las normas acusadas.

2. SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

La doctora Ana Victoria Rincón Cadena, en representación de la Superintendencia de Economía Solidaria, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, bajo los siguientes argumentos.

En consideración de la interviniente, la norma acusada no viola el principio constitucional de unidad de materia toda vez que la ley 795 de 2003 está regulando de manera objetiva la actividad financiera, es decir, independientemente de los sujetos que la adelanten. Así, la norma acusada no resulta inexecutable por el hecho de modificar normas de la ley 454 de 1998 en materia de economía solidaria, dado que esta última norma lo que buscó fue insertar el sistema financiero cooperativo al sistema financiero institucional que realizan las entidades de crédito.

Sustenta su intervención en la exposición de motivos de la ley 454 de 1998 en la que se resalta que el cooperativismo financiero debe formar parte institucional de los sistemas financieros; de otra parte, aduce que el propósito del legislador fue el de sujetar la actividad

de intermediación realizada por las cooperativas financieras a las normas generales de regulación prudencial y demás exigencias establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Así las cosas, señala la interviniente que a su juicio, el estatuto financiero quedaría incompleto si únicamente regulara la actividad financiera de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3. SUPERINTENDENCIA BANCARIA

El doctor Víctor Hernando Gámez Villalobos, actuando en nombre de la Superintendencia Bancaria, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, de acuerdo a los argumentos que a continuación se sintetizan.

El interviniente inicia su argumentación encaminada a la defensa de la exequibilidad de las normas acusadas con una reflexión acerca de la especialización en el sector cooperativo, el control y vigilancia que se ejerce sobre las entidades financieras de dicho sector y la importancia de las leyes 454 de 1998 y 510 de 1999 en la modernización institucional de las entidades.

Acto seguido presenta un análisis del marco constitucional del ahorro, para lo cual se detiene en los artículos 150 y 189 superiores, en materia de actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Posteriormente presenta

un análisis de la exposición de motivos de la ley 795 de 2003 con el ánimo de resaltar la procura del Estado por la protección del ahorro a través de la especialización de la regulación.

Ulteriormente, el interviniente identifica como núcleo esencial de la norma acusada el ahorro, de tal manera que desarrolla un análisis para explicitar el nexo causal entre las normas acusadas y el ahorro con el fin de desvirtuar la demanda de inexequibilidad que contra ellas recae.

De otra parte, realiza un breve recuento jurisprudencial del principio de unidad de materia para concluir que tal principio se sigue en la norma acusada toda vez que el contenido de lo dispuesto en las normas demandadas encaja dentro del sentido y objeto de la ley 795 de 2003, por tanto, la norma acusada es completamente ajustada a la Constitución Nacional.

4. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

El doctor Juan Jacobo Calderón Villegas, en representación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en el presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados, con excepción de los artículos 99 y 110, los cuales considera que deben ser declarados inconstitucionales por las razones que a continuación se presentan.

El interviniente expone los criterios de análisis de la norma impugnada en el siguiente orden: En primer lugar determina las pautas definidas por la jurisprudencia constitucional en torno al principio de unidad de materia; posteriormente establece el núcleo rector de la ley 795 de 2003, para finalmente evaluar la conformidad de las normas demandadas con el principio

consagrado en el artículo 169 superior relativo a la unidad de materia.

Dentro del análisis del principio de unidad de materia legislativa el interviniente hace alusión, entre otras, a la sentencia C-309 de 2002 para extraer las reglas relevantes en torno a dicho principio, dentro de las que se destaca aquella que sostiene que la carencia de un vínculo objetivo y racional se constata cuando se evidencia una falta absoluta de conexión o una incongruencia causal, temática, sistemática o teleológica entre los diversos tópicos que regula la ley y, particularmente, entre las disposiciones que la conforman y el núcleo temático dominante.

Acto seguido, procede a establecer el núcleo rector de la ley 795 de 2003 para determinar si las normas demandadas guardan conexión con éste o por el contrario vulneran el principio de unidad de materia. Tal núcleo es determinado a partir de la exposición de motivos del proyecto y algunas ponencias presentadas en el trámite legislativo para su expedición y consiste, en consideración del interviniente, en el ordenamiento jurídico de la actividad financiera, señalando que no obstante la generalidad del mismo es claro que posee capacidad definitoria del tipo de materias que lo constituyen y, por ello, y al mismo tiempo, lo separan de otros ámbitos de regulación.

Identificado el núcleo rector de la ley 795 de 2003, el interviniente entra a desarrollar el juicio de conexidad entre las disposiciones acusadas y éste, concluyendo que los artículos 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 guardan estrecha relación con el sistema financiero y por tanto no vulneran el principio de unidad de materia.

Sin embargo, los artículos 99 y 110, a juicio del interviniente, no guardan relación con el núcleo esencial de la ley 795 de 2003, en la medida en que el primero de ellos se ocupa de establecer el origen de los recursos que constituyen los ingresos de la Superintendencia de la Economía Solidaria necesarios para el cumplimiento de sus funciones, tópico que no guarda

relación directa con el núcleo rector de la norma bajo estudio, y el segundo trata sobre la posibilidad de que determinadas entidades presten, bajo específicas condiciones, servicios de previsión, asistencia y solidaridad, tema que tampoco tiene estrecho vínculo con el núcleo esencial de la norma.

Finalmente el interviniente aborda un último problema cual es la aparente contradicción entre el título que identifica la ley y el contenido de las disposiciones demandadas que se suscita por virtud de que el título de la ley 795 de 2003 se contrae a señalar que a través de la misma se modifican algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones, frente al cual parecería improcedente que la norma modificara disposiciones que no pertenecen a dicho estatuto.

No obstante, la contradicción es solamente aparente y se desvirtúa bajo los siguientes argumentos: (i) La estrecha relación con el núcleo esencial de la ley 795 de 2003, (ii) la determinación legislativa conforme a la cual a través de la ley 795 de 2003 “se dictan otras disposiciones” y (iii) la consideración de que algunos de los artículos demandados, pese a modificar directamente artículos de la ley 454 de 1998, suponen la modificación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No.3954 recibido el 13 de octubre de 2005 se opuso a las pretensiones de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Pedro Pablo Camargo y solicitó a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas.

Luego de realizar un resumen de los planteamientos de la demanda y del problema jurídico que entraña, el Procurador General de la Nación comenzó señalando que desde sus inicios, el sector cooperativo se estructuró sobre la base de la generación de incentivos para el ahorro privado y con el objeto de restituir los beneficios de dicha actividad entre los asociados, como manifestación del principio de solidaridad. Por esta razón, en la década de los 80, se desarrolló el sistema de cooperativismo financiero, lo cual generó que el gobierno nacional ejerciera un control especializado sobre esta actividad, permitiendo al sector cooperativo realizar operaciones financieras, bajo una reglamentación de carácter específico.

Seguidamente, el Procurador General de la Nación destacó que el tema de la protección y el estímulo a la propiedad asociativa y solidaria, fue objeto de preocupación por parte del Constituyente del 91, razón por la cual existen varias disposiciones en la Carta Política que se refieren de manera genérica a la economía solidaria.

Ahora bien, de acuerdo con el jefe del Ministerio Público, corresponde al Congreso de la República desarrollar dichos postulados constitucionales relacionados con el sector cooperativo, y concretamente, le corresponde establecer el régimen de aquellas organizaciones cooperativas que desarrollan actividades ligadas a la captación y colocación de recursos financieros, en concordancia con los artículos 150 (numeral 19), 333, 334, y 335 de la Constitución.

El establecimiento de dicho régimen comprende la fijación de un sistema de controles y de un grupo de entidades a cargo de esta tarea, sin que con ello se desconozca la autonomía del sector cooperativo o el principio de especialidad de las normas que se aplican a este sector.

En últimas, lo que se busca es hacer compatibles las normas relacionadas con la actividad financiera y las disposiciones que regulan el área de la economía solidaria, pues como ya se dijo, existe una relación intrínseca entre uno y otro sector, ya que algunas cooperativas

pueden de manera simultánea desarrollar actividades financieras y de ahorro con fines solidarios.

En esta línea de interpretación, el Procurador considera que las disposiciones acusadas no vulneran la regla de unidad de materia, contenida en el artículo 158 de la Constitución, puesto que el aspecto financiero guarda una relación temática con las demás actividades que inciden en el desarrollo macroeconómico del país, dentro de las cuales se encuentra la actividad solidaria.

Incluso, desde el punto de vista formal, el Procurador recuerda que desde la exposición de motivos del proyecto de ley que concluyó en la Ley 795 de 2003, estuvo implícita la reforma a la Ley 454 de 1998 que precisamente regulaba los aspectos inherentes al sector solidario de la economía y, posteriormente, tanto el Senado como la Cámara en Comisiones y Plenarias, debatieron y aprobaron los artículos modificatorios del régimen jurídico del sector solidario de la economía, sin que se objetaran por violación al artículo 158 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo anterior, el jefe del Ministerio Público considera que con las disposiciones acusadas no se mezcla de manera indebida el ejercicio de la vigilancia que realiza el ejecutivo a las entidades del sector solidario de la economía a través de las Superintendencias Bancaria y de Economía Solidaria, pues estas entidades tienen funciones específicas, bien sea en materia financiera o de ahorro, pues algunas cooperativas desarrollan ambas actividades, ya que pueden ser especializadas, financieras, multiactivas, integrales, o de ahorro y crédito, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Por otro lado, el despacho del Procurador considera que aún cuando las leyes que establecen o modifican el régimen del sistema financiero o el del sector solidario de la economía tienen un carácter especial, no comportan -desde el punto de vista constitucional- un carácter

específico que amerite la aplicación del control de constitucionalidad por violación a la regla de unidad de materia en forma rígida.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así las cosas, el Procurador concluye que los artículos 98 a 110 de la Ley 795 de 2003 no desconocen el principio de unidad de materia pues existen diversas entidades cooperativas que de manera simultánea asumen competencias relacionadas con el ahorro pero también con la actividad financiera, y existe la necesidad de que el legislador faculte al gobierno nacional para que ejerza un control efectivo sobre dichas actividades y con ello evite que se generen crisis en un sector con alto impacto macroeconómico y social, como es el sector solidario. Teniendo en cuenta esta conexidad temática profunda entre las disposiciones acusadas y el estatuto orgánico del sistema financiero, el Procurador solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que hace parte de una ley de la República (Ley 795 de 2003), esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico

2.1. En el presente caso, el actor solicita a la Corte que declare inexecutable los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 795 de 2003, por considerar que a través de ellos el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia, ya que regula un asunto que no guarda relación de conexidad con el propósito central de la ley. Sostiene al respecto que mientras la Ley 795 de 2003 tiene por objeto realizar ajustes el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en contraposición a dicha finalidad, las normas acusadas procedieron a reformar disposiciones de la Ley 454 de 1998, la cual regula el tema de la economía solidaria y cooperativa. A su juicio, la reforma al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero puede incluir medidas respecto de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, pero en ningún caso respecto de entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía solidaria y cooperativa, ya que unas y otras no son compatibles desde el punto de vista de su naturaleza jurídica y de la actividad que desarrollan.

2.2. El Ministerio Público y los distintos intervinientes discrepan de la acusación formulada por el actor, coincidiendo en señalar que las normas acusadas no violan el principio de unidad de materia, pues por expresa disposición legal las entidades de naturaleza cooperativa y solidaria también desarrollan actividad financiera y, como tal, existe una clara relación de conexidad temática entre la Ley 795 de 2003 y las normas acusadas. Resaltan el hecho de que en la Ley 795 de 2003 se buscó introducir reformas al sistema financiero, y que de él hacen parte integral las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, con lo cual no existe la presunta incongruencia que alega el actor.

2.3. Tendiendo en cuenta los anteriores planteamientos, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar:

Si el legislador excedió sus competencias y desconoció el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, por el hecho de haber incluido en una ley que persigue reformar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, algunas modificaciones y adiciones al régimen jurídico de las entidades del sector solidario y cooperativo, previsto en la Ley 454 de 1998.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Corte hará referencia a los siguientes temas: (i) el principio de unidad de materia y la reglas que lo rigen en el control de constitucionalidad; (ii) el fundamento constitucional y legal de la economía solidaria y del cooperativismo como una de sus manifestaciones; (iii) la relación del cooperativismo con el sistema financiero; y (iv) el núcleo temático de la Ley 795 de 2003.

Previamente la Corte se pronunciará sobre la existencia de una cosa juzgada constitucional frente a una de las normas acusadas.

3. Cuestión previa. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 110 de la Ley 795 de 2003

Advierte la Corte que el artículo 110 de la ley 795 de 2003, demandando en esta causa, ya fue sometido a juicio ante la Corte Constitucional, quien, mediante Sentencia C-940 del 15 de octubre 2003 (M.P. Marco Gerardo Monrroy Cabra), lo encontró ajustado a la Constitución Política. A un cuando en esa oportunidad, la acusación principal contra la norma giró en torno a una presunta ocurrencia de vicios de procedimiento en su formación (violación de los principios de identidad relativa y consecutividad), también incluyó el cargo que en esta oportunidad se invoca: el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

El análisis de constitucionalidad del artículo 110 de la Ley 795 de 2003 frente al principio de unidad de materia, lo llevó a cabo la Corte en el referido fallo, en los siguientes términos:

7. Ahora bien, como el principio de identidad flexible opera sobre la base del acatamiento del de unidad de materia, es menester examinar también si el asunto del que versaban los artículos 111 y 1121 [los cuales corresponden a los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003], introducidos en el debate en el Senado, guardaba conexidad temática con el asunto del proyecto que se venía tramitando. Sólo si esto fuera así podían ser objeto de la actividad de la comisión accidental de conciliación. Al respecto la Corte observa lo siguiente:

La materia de que tratan los artículos 110 y 111 acusados toca con las condiciones en las cuales los organismos del sector cooperativo pueden prestar servicios de previsión y solidaridad (art. 110) y con la definición como no aseguradora de la prestación de servicios funerarios. En efecto, el alcance concreto del artículo 110 es modificar la parte final del artículo 72 de la Ley 79 de 19882, para permitir que las entidades cooperativas que actualmente prestan servicios de previsión y solidaridad (como los servicios funerarios), creen una cooperativa que administre los productos relacionados con tales fines, es decir una cooperativa de segundo grado. Por su parte el artículo 111 señala expresamente que no constituye actividad aseguradora la prestación de servicios funerarios “mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial, cancelando oportunamente las cuotas fijadas con antelación.” Así pues, la materia de estas normas es una regulación de la actividad las entidades cooperativas que prestan servicios de previsión y solidaridad, y el señalamiento de que cierta actividad de servicios no es considerada por el legislador como aseguradora.

“ ... ”

8. Ahora bien, la materia de la que versan las normas acusadas sí tienen una relación cercana con aquella que de manera general regula el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que la Ley 795 de 2003 entra a modificar. En efecto, dicho Estatuto establece las directrices generales para la actividad aseguradora en Colombia, la cual se encuentra sujeta a supervisión estatal, ejercida por la Superintendencia Bancaria. Son destinatarias de su regulación las empresas que se organicen y funcionen como compañías o cooperativas de seguros³ (EOSF art. 38). En tal virtud, no resulta extraño que en una ley que pretende entre otros objetos modificar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se introduzcan presiones relativas a la calidad no aseguradora de cierta actividad, en este caso la prestación de servicios funerarios. En efecto, estima la Corte, la definición del punto sí cobra importancia de cara a la aplicación o no aplicación a dicha actividad de las normas generales que regulan la actividad aseguradora, contenidas precisamente en el mencionado Estatuto.

Debe recordarse, que el principio de unidad temática no puede ser interpretado sino a la luz de su finalidad constitucional. La jurisprudencia ha dicho que con el se pretenden alcanzar objetivos de seguridad jurídica sustancial, que se obtienen al dar a los ciudadanos normas legales que observen una coherencia material interna, de manera que, por referirse a un mismo tema o asunto, pueda fácilmente identificarse a sus destinatarios potenciales y ser fácilmente cumplidas. Las leyes que abarcaran un catálogo materialmente inconexo de regulaciones resultarían difícilmente observables, por razones de tipo práctico. Empero, la relación de conexidad no puede ser interpretada con tal rigidez que termine por “anular el principio democrático”, transformándose en una camisa de fuerza para el legislador. Por ello se ha estimado que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”⁴

Con fundamento en las consideraciones hasta aquí expuestas, la Corte no acogerá los cargos de inconstitucionalidad formal aducidos en la demanda en contra de los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003.

Con base en los argumentos citados, y en el análisis sobre los presuntos vicios de forma, la Corte procedió a declarar exequible el artículo 110 de la Ley 795 de 2003, por no haber violado los principios de identidad relativa, consecutividad y unidad de materia. Al respecto, se lee en el numeral primero de la parte resolutive de la Sentencia C-940 del 15 de octubre 2003:

“Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 110 y 111 de la Ley 795 de 2003, respecto de los cargos examinados por vicios de forma.”

Considerando que frente al cargo que en este juicio se invoca, el artículo 110 de la Ley 795 de 2003 ya fue sometido al juicio de inconstitucionalidad, la Corte se abstendrá de emitir un nuevo pronunciamiento de fondo por haber operado respecto del mismo el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Bajo ese entendido, el presente juicio de inconstitucionalidad cobijará las demás normas demandadas, esto es, los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 de la Ley 795 de 2003.

4. El principio de unidad de materia y las reglas que lo rigen en el proceso de inconstitucionalidad

Como es sabido, el Congreso de la República, en el ejercicio de su función de hacer las leyes, se encuentra sometido al principio de unidad de materia. Dicho principio tiene un claro origen constitucional, en el sentido que el mismo se encuentra definido expresamente en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, al disponer éstos que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

Teniendo en cuenta el mandato contenido en las disposiciones constitucionales citadas, el principio de unidad de materia ha sido objeto de un amplio y profuso análisis por parte de esta Corporación, quien a través de distintos pronunciamientos ha destacado su importancia en el proceso democrático de aprobación de las leyes, ocupándose a la vez de fijar las reglas que determinan su operancia y que deben ser verificadas en el proceso de inconstitucionalidad.

Inicialmente, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que la implementación del citado principio se orienta a lograr un mayor grado de racionalización y tecnificación del proceso legislativo en la instancia parlamentaria, garantizando que el trámite de deliberación y aprobación de las leyes se lleve a cabo sobre materias definidas y conocidas desde el mismo surgimiento de la propuesta legislativa. Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas.

Su objetivo es entonces impedir la expedición de normas que no guarden relación con la materia desarrollada en la ley, o lo que es igual, evitar que se introduzcan en los ordenamientos legales asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación; con lo cual, el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes que son producidas por el órgano legislativo, en el entendido que expedidas éstas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad, ya sea a través de demanda ciudadana o por vía del control previo o automático, con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.

A partir del alcance reconocido al principio de unidad de materia, este Tribunal viene sosteniendo que su observancia le impone al Congreso el cumplimiento de dos condiciones básicas: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuales serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de la misma.

Respecto de tales condiciones, ha destacado la propia jurisprudencia que la unidad de materia “no significa simplicidad temática”⁵, de tal suerte que se entienda, equivocadamente, que en un proyecto de ley el Legislador sólo puede referirse a un único tema. Para la Corte, la expresión “materia” debe interpretarse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”⁶. Ciertamente, en orden a respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas, un proyecto de ley puede tener diversos contenidos temáticos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos su vez con la materia de la ley. Dicha relación de conexidad normativa, además, no tiene que ser directa ni estrecha y “puede manifestarse de diferentes formas: Bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma

causa u origen (conexidad causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica), o que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación.” 7

Por eso, sin desatender el propósito perseguido por el principio de unidad de materia -evitar las incongruencias normativas en las leyes-, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que el mismo no puede interpretarse en sentido estricto, rígido o absoluto, “al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal”⁸. Según esta Corporación, una interpretación restrictiva del citado principio implicaría desbordar su verdadera finalidad, produciendo un efecto contrario al pretendido, en cuanto terminaría por anular el principio democrático, convirtiéndose en una camisa de fuerza para el Congreso que obstaculiza la actividad legislativa hasta el punto de hacerla caótica e incluso nugatoria.

En relación con el punto, dijo la Corte en uno de sus pronunciamientos sobre el tema:

“... resulta de interés destacar que la aplicación del principio de unidad de materia debe ceñirse al objetivo que inspiró su consagración constitucional -lograr la coherencia normativa-, ya que un entendimiento excesivamente restringido e impropio terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho.

En efecto, los dispositivos de orden constitucional que consagran y promueven la unidad de

materia (C.P: arts. 158 y 169), ‘no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.’” (Sentencia C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En decisión posterior, reiteró:

“Al respecto, considera la Corte que el principio de unidad de materia, no debe interpretarse de manera estricta ni absoluta⁹, por cuanto una aplicación rígida del mismo conllevaría a la inoperancia de la función del legislador y a la inobservancia del principio democrático”. (Sentencia C-

Bajo ese entendido, frente al contenido del principio de unidad de materia, lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional que permita establecer con claridad si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, pues lo que de aquél se predica es “que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.¹⁰ De ahí que la jurisprudencia venga considerando que “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de

conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”¹¹.

Con base en los razonamientos anteriores, ha dicho esta Tribunal que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”¹², ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, en contraposición a ello, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen. Así lo ha entendido la Corte, entre otros, en la Sentencia C-245 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), al afirmar:

“Así pues, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Asimismo, para establecer los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia constitucional ha estimado que resulta relevante acudir a (i) los antecedentes legislativos -exposición de motivos del proyecto, debates en comisiones y plenarias y textos originales y definitivos-, (ii) al título o epígrafe de la ley y (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado. La valoración de tales elementos, ya sea en forma conjunta o independiente -según las circunstancias particulares-, es lo que le permite al órgano de control constitucional

entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

5. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

Acudiendo a una interpretación sistemática de los artículos 158 y 169 de la Carta y 2° y 3° del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha dejado sentado que, para que se pueda adelantar el juicio de inconstitucionalidad sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia, se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga procesal mínima. Dicha carga se concreta en: (i) Señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar las disposiciones que según su propio criterio no se relacionan con la materia de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no guardan relación de conexidad con la materia de la ley y, en consecuencia, desconocen el principio de unidad de materia.

Para esta Corporación, tales exigencias constituyen una aplicación elemental de los requisitos mínimos que la ley impone a todas las demandas de inconstitucionalidad (Decreto 2067 de 1991, arts. 2° y 3°), particularmente, de los que exigen señalar las normas acusadas y exponer las razones por las que se consideran contrarias a la Constitución; los cuales, en los casos en que se acusa una norma por falta de coherencia temática con el texto al que pertenece -violación de la regla de unidad de materia-, sólo se ven satisfechos cuando el ciudadano relaciona las materias reguladas en la ley acusada, indica las normas que son ajenas a ellas y, por supuesto, expone brevemente los motivos en que se funda la incongruencia normativa alegada. El tema fue explicado por la Corte, entre otras¹³, en la Sentencia C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), de la siguiente manera:

“Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política. Tal y como se señaló en la antecitada sentencia C-540/01, ‘las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad’ ”.

En el asunto bajo examen, a partir de una comprensión amplia de la demanda, considera la Corte que el actor observó las cargas mínimas de procedibilidad, ya que estructura la acusación a partir de un análisis en el que relaciona la materia regulada en la ley acusada, indica las normas que son ajenas a ellas, e igualmente, describe brevemente los motivos de la incongruencia normativa alegada. En efecto, el actor funda la presunta violación del principio de unidad de materia sosteniendo que la Ley 795 de 2003 tiene por objeto realizar ajustes el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y que, en contraposición a dicho propósito, a través de las normas acusadas se procedió a reformar disposiciones de la Ley 454 de 1998, la cual regula el tema de la economía solidaria y cooperativa que nada tiene que ver con el sistema financiero.

Cumplidas como están las condiciones de procedibilidad, cabe entonces que la Corte active su competencia y emita un pronunciamiento de fondo en la presente causa. Previamente, en la medida en que el actor sustenta la acusación en una presunta falta de conexidad entre la actividad cooperativa y la actividad financiera, la Corte se referirá brevemente al tema.

6. Economía solidaria y cooperativismo. Relación entre el cooperativismo y el sistema financiero

En términos generales, por solidaridad se entiende aquella comunidad de intereses, sentimientos y aspiraciones, de la cual emana, como consecuencia natural y obvia, un acuerdo de mutua ayuda y una responsabilidad compartida para el cumplimiento de los fines propuestos: la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

Según lo ha manifestado esta Corporación, el Constituyente del 91 instituyó la solidaridad como un principio fundante del Estado Social de Derecho, al igual que lo hizo con el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, con el propósito específico de coadyuvar al cumplimiento de los fines estatales y de asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros de la comunidad¹⁴.

La Corte se ha referido al principio de solidaridad señalando que el mismo se interpreta como “un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”.¹⁵ Ello para significar que a los miembros de la comunidad, dentro del marco de sus posibilidades, les asiste la obligación de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de sus derechos o, en su defecto, para favorecer el interés colectivo.

Una manifestación del principio de solidaridad lo constituyen las organizaciones de economía solidaria, entendiendo como tal el sistema socioeconómico, cultural e incluso ambiental, integrado por un conjunto de fuerzas sociales en formas asociativas, que tienen como propósito y característica común y específica, desarrollar actividades autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas en pro de contribuir al desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía, sin perseguir por ello un ánimo de lucro¹⁶.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La economía solidaria encuentra su origen remoto en las civilizaciones antiguas donde sus integrantes, movidos por razones altruistas y de cooperación mutua, unían esfuerzos en el campo económico, social, cultural o de cualquier otra índole, con el ánimo de enfrentar y superar las necesidades comunes. En este sentido, la economía solidaria, antes que considerarse como un fenómeno aislado del devenir social, es por el contrario una manifestación de convivencia y cooperación colectiva para el logro del bienestar de la humanidad, que resulta inherente a todos los conglomerados sociales.

Aun cuando las formas de organización solidaria, como fenómeno social, se remontan a tiempos pretéritos, logrando a través de los años grandes realizaciones, cobra mayor importancia y un alto grado de profesionalización a mediados del siglo XX, entre los años 50 y 60, particularmente en Colombia, con el surgimiento e institucionalización del cooperativismo de la mano del Estado y la creación de subsectores de organizaciones cooperativas dedicadas al ahorro y crédito. En nuestro país, el sector solidario comprende múltiples manifestaciones mutualistas y cooperativas que se enmarcan dentro del espíritu propio de esta manifestación de solidaridad social.

Para lo que interesa a esta causa, cabe destacar que el cooperativismo es considerado una forma de organización solidaria, siendo su manifestación externa, las cooperativas, empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según sea el caso, son a su vez los aportantes y los gestores de la empresa, la cual es a su vez creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios, para satisfacer

las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.¹⁷

Teniendo en cuenta la actividad que están llamadas a desarrollar, las cooperativas de clasifican en: especializadas, multiactivas e integrales. Las cooperativas especializadas, son aquellas que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural. Las multiactivas, son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica y, finalmente, las integrales son aquellas que en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.¹⁸

El tema de las organizaciones de economía solidaria y de las formas asociativas de propiedad, ha sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, entre otras, en las Sentencias C-211 de 2000, C-779 de 2001, C-948 de 2001 y C-1145 de 2004. En dichos pronunciamientos, la Corte ha destacado que en el actual Estado Social de Derecho, en el cual el trabajo y la solidaridad son un pilar fundamental para la consecución de un orden económico y social justo, las organizaciones asociativas y solidarias, como también las formas solidarias de propiedad, son objeto de un amplio respaldo constitucional, toda vez que se constituyen en mecanismos alternativos para la solución de las necesidades individuales y colectivas, en especial de aquellos grupos humanos menos favorecidos.

Siguiendo la hermenéutica constitucional, tal respaldo aparece consignado expresamente en las siguientes disposiciones de la Carta Política: (i) en el artículo 1º, al consagrarse la solidaridad como un principio fundante del Estado; (ii) en el artículo 38, al reconocerle la categoría de fundamental al derecho de asociación de los trabajadores; (iii) en el artículo 51, al consagrar el derecho a la vivienda digna y Señalar como obligación del Estado la promoción de las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda; (iv) en el artículo 58, al imponerle al Estado la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidaria de propiedad; (v) en el artículo 60, al exigirle al Estado la promoción

del acceso a la propiedad y en particular de los trabajadores y las organizaciones solidarias en los procesos de privatización; (vi) en el artículo 64, cuando establece que es deber Estado promover el acceso a la propiedad de la tierra en forma individual y asociativa; (vii) en el artículo 103, al ordenarle al Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias sin detrimento de su autonomía; (viii) en el artículo 189-24, al asignarle al Presidente de la República la inspección, vigilancia y control sobre las entidades cooperativas; y (ix) en el artículo 333, al consagrar como una obligación del Estado fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

Sobre estos mandatos, la Corte ha explicado que no se trata de “simples enunciados teóricos sino directivas de acción política que le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo, así como la propiedad solidaria¹⁹.”²⁰ Ello, en razón a que éstas son “instrumentos útiles para lograr el desarrollo económico dentro de esquemas democráticos, y que contribuyen de manera equitativa a la distribución de la propiedad y del ingreso, y a la racionalización de la economía en favor de la comunidad, en especial de las clases populares.”²¹²²

Igualmente, se anotó en la Sentencia C-948 de 2001, que la realización de los postulados superiores en torno a la protección y promoción del sector solidario y cooperativo, “demandan del Estado la implementación de un conjunto coordinado de medidas que comprende la adopción de una legislación adecuada que propicie el surgimiento y desarrollo de esa clase de organizaciones; el apoyo a entes cooperativos especializados de crédito; la educación cooperativa; la ayuda logística y de orientación a la formación de cooperativas; el estímulo a su integración en organizaciones de grado superior; la participación de estos entes en programas de bienestar social y su representación en instancias gubernamentales; el reconocimiento de su existencia jurídica y el control de su gestión y una acción coherente de las entidades competentes con miras a su extensión.”

De acuerdo a los parámetros constitucionales citados, la actual legislación cooperativa,

contenida en las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, es la que regula el manejo de las empresas del sector solidario que desarrollan actividades relacionadas con el mercado de bienes y servicios como medio para la realización de sus fines sociales, adoptando como guía la premisa consagrada en el artículo 2° de la citada Ley 79 de 1988, que declara de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, a favor de la comunidad y en especial de todas las clases populares.

En relación con esto último, la jurisprudencia ha destacado que la obligación constitucional impuesta al Estado de estimular y promover las organizaciones solidarias, no hace nugatorio el deber de aquél de ejercer el control sobre las actividades que llevan a cabo o desarrollan tales organizaciones. Según lo ha señalado la Corte, si bien el artículo 333 de la Constitución dispone que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, lo cual se ha llevado a cabo mediante la reglamentación expedida desde 1988 con la ley 79 y posteriormente con la ley 454 de 1998, debe tenerse presente que también al Estado, a través del Congreso y del mismo Gobierno, le corresponde adelantar un control de las actividades que juegan un papel importante dentro de la economía del país, como es el caso de la actividad solidaria y cooperativa.

Ha recordado esta Corporación, en algunos de los fallos citados, que es el Congreso de la República el órgano competente para regular el régimen del sector solidario y en particular de aquellas organizaciones cooperativas que desarrollan actividades relacionadas con la captación y colocación de recursos financieros; competencia que desarrolla con la participación del Ejecutivo a quien se le asigna la función de ejercer el control y la vigilancia sobre dicha actividad conforme a la ley. Tales competencias se llevan a cabo de acuerdo con los siguientes mandatos consagrados en la Constitución Política: (i) el artículo 150, numeral 19, literal d), que faculta al Congreso para 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 cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (ii) el artículo 189, numeral 24, que faculta al Presidente de la República para ejercer, de acuerdo con la ley, la 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, e igualmente, sobre las sociedades cooperativas y las sociedades mercantiles; (iii) el artículo 333, que habilita al legislador para regular el régimen de libertad económica, fijando los requisitos y límites a la iniciativa privada, siempre y cuando estos estén justificados por la protección del interés general; (iv) el artículo 334, que dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado quien intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios; y (v) el artículo 335, que en relación con los servicios financieros garantiza la protección de los derechos económicos de los asociados.

Ahora bien: la Corte ha manifestado que, en desarrollo de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 38, 58 y 333 del Estatuto Superior, una de las actividades especializadas que llevan a cabo las cooperativas es la relacionada con la intermediación de recursos financieros. Sobre el tema, se dijo en la Sentencia C-779 de 200123 que “la regulación de las empresas de economía solidaria, particularmente en lo que atañe a la actividad financiera no desnaturaliza de ninguna forma la organización cooperativa, por el contrario las medidas que se adoptan tienden a fortalecerlas, para mantenerlas dentro de una economía cambiante, bajo el entendido de que el ejercicio de la actividad financiera comporta un riesgo social y económico frente al cual el estado debe exigir determinados requisitos y márgenes de solvencia económica en quien la desarrolla a efectos de mantener una economía estable y la credibilidad y confianza por parte del público y asociados.”

Acorde con esa interpretación, el Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración política en la materia, a través del artículo 98 de la Ley 79 de 1988, autorizó a las entidades del sector cooperativo para organizar, bajo la naturaleza jurídica cooperativa, instituciones financieras en sus distintas modalidades que se deben regir por sus propias

disposiciones en concordancia con las del régimen cooperativo. Según lo dispuso esa misma normatividad, la actividad financiera del cooperativismo sería ejercida en forma especializada por entidades como las cooperativas de ahorro y crédito o de seguros, y por los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero o de seguros con sujeción a las normas que regulan dicha actividad.

Actualmente, por disposición de Ley 454 de 1998, esa actividad es llevada a cabo por instituciones financieras de naturaleza cooperativa, de cooperativas financieras, y de cooperativas de ahorro y crédito, de acuerdo con las preceptivas legales que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control. De igual manera, las cooperativas multiactivas o integrales pueden adelantar la actividad financiera, exclusivamente con sus asociados mediante secciones especializadas, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen, previa autorización del organismo encargado de su control²⁴.

En punto a la actividad financiera desarrollada por el sector cooperativo, el literal h) del artículo 1° de la Ley 35 de 1993, señaló como uno de los objetivos de la intervención del Gobierno en materia financiera, la protección y promoción del desarrollo de las instituciones de la economía solidaria, y dentro de los precisos límites de la intervención del gobierno en estas materias, el artículo 9° de la misma ley dispuso que no podía desconocerse la naturaleza y principios propios de las cooperativas autorizadas para ejercer la actividad financiera.

Asimismo, en la Ley 454 de 1998, se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria y se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa, sin derogar la normatividad general de las cooperativas contenida en la Ley 79 de 1988, salvo en aquellos aspectos que le fueran contrarios. Según lo dijo esta Corporación, “Esta nueva regulación es la respuesta a la apremiante necesidad de adoptar efectivos sistemas de control a la gestión financiera que desarrollan los organismos cooperativos, dado

que en los últimos tiempos esta actividad ha cobrado mayor importancia en la captación y colocación del ahorro proveniente del público”²⁵.

En la exposición de motivos que dio paso a la expedición de la Ley 454 de 1998, se consignan los criterios fundamentales que orientan la reforma; criterios que parten de la consideración según la cual, la participación del sector cooperativo ha dejado de ser marginal para la actividad financiera en Colombia:

“Regulación de la actividad financiera cooperativa. El sector cooperativo que realiza actividades de intermediación de recursos ha evidenciado en los años recientes unas tasas de crecimiento superiores a las del promedio del sector financiero es aspectos tales como activos, captaciones y patrimonio. Este desempeño tanto dinámico ha generado un aumento en su participación dentro del conjunto de entidades de crédito del país. El crecimiento presentado se explica en buena parte por su mayor capacidad para transferir crédito y otros servicios a segmentos desatendidos por la banca tradicional.

“Las cifras más recientes muestran que el sector no solamente ha dejado de ser marginal para la actividad financiera colombiana sino que su importancia en la captación de ahorro del público y en la colocación de créditos es cada vez mayor. Adicionalmente, cumple un papel muy importante en la canalización de los recursos dirigidos específicamente hacia sectores de interés desde el punto de vista social.

“Una de las mayores inquietudes que genera este crecimiento se refiere a la solidez y solvencia de las instituciones y al tipo y calidad de la supervisión que el Estado efectúa sobre ellas y por consiguiente al incremento del riesgo que se ha venido dando.

“Sin embargo, las entidades cooperativas que desarrollan actividad financiera, adolecen de grandes fallas institucionales íntimamente vinculadas con la ausencia de una supervisión adecuada. Las más importantes son la carencia de una estructura de regulación prudencial, la inexistencia de un seguro de depósitos para sus ahorradores y la imposibilidad de acceso a apoyos transitorios de liquidez, a pesar de las previsiones legales sobre este último punto.

“Desde el punto de vista de las autoridades, el acelerado crecimiento del sector cooperativo en las actividades crediticias y de captación de ahorro del público, y la propia obligación que por mandato constitucional tiene el Estado de salvaguardar el ahorro de la comunidad, imponen nuevos y urgentes retos para garantizar que ese crecimiento sea sostenible hacia el futuro y para impedir que eventuales problemas en entidades aisladas puedan afectar la confianza de los ahorradores en el conjunto del sistema. Esto es un factor de preocupación no sólo por parte del Gobierno, sino por el del propio sector cooperativo, el cual podría verse desacreditado y negativamente afectado por situaciones aisladas”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En respaldo a los propósitos que inspiraron la expedición de la Ley 454 de 1998, la jurisprudencia constitucional ha considerado que mediante dicha ley se buscó fomentar las formas asociativas, pero en particular, las relacionadas con entidades que por fuera de desarrollar las actividades sociales que le son consustanciales, se ocupan también de actividades empresariales que se enlazan con el mercado de bienes y servicios, las cuales fueron calificadas como entes especiales y definidas como Cooperativas financieras asimiladas a los establecimientos de crédito.

Así, mientras que los Títulos II y III de dicha ley regulan lo concerniente a los organismos de apoyo al sector solidario y se enuncian las entidades estatales de promoción, fomento, desarrollo y supervisión del sector, en el Título IV se incluyen las normas sobre la actividad

financiera del sector solidario, regulando en su Capítulo Primero lo referente a las condiciones para el ejercicio de dicha actividad y disponiendo en el artículo 39 que la actividad financiera siempre debe cumplirse en forma especializada. Es más, a través de los artículos 54 y 55 de la Ley 454 de 1998, se modificaron los artículos 20 y 213 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-Ley 663 de 1993), en el sentido de incluir como establecimientos de crédito “las cooperativas financieras” y disponer que a éstas le serán aplicable las normas que regulan los establecimientos bancarios, en todo lo que no resulte contrario a sus normas especiales.

De esta manera, reiterando la posición expresada por la Corte en las Sentencias C-948 de 2001 y C-779 de 2001, fundada a su vez en las causas que inspiraron la expedición de la Ley 454 de 1998, es indiscutible la relación que hoy existe entre el cooperativismo y el sector financiero, hasta el punto de considerar que con la nueva regulación del sector solidario, lo que se ha buscado es que el cooperativismo financiero “forme parte institucional de los sistemas financieros, compitiendo en condiciones de eficiencia y calidad de sus servicios en la movilización del ahorro nacional hacia ciertos sectores de la población necesitados de servicios financieros efectivos”.²⁶

7. El núcleo temático de la Ley 795 de 2003

La Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, fue expedida por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de actualizar y modernizar el régimen jurídico del sistema financiero, contenido básicamente en su Estatuto Orgánico y en algunas otras disposiciones relacionadas con la materia, buscando con ello brindar una mayor protección y eficiencia a los usuarios del sistema financiero y mejorar el nivel de confianza pública en el mismo. Tal objetivo se deduce del título o epígrafe de la citada ley y de su contexto normativo, pero especialmente, de los antecedentes que hacen parte de la historia legislativa.

En efecto, siguiendo lo expresado por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 795, a través del mismo se pretendía “consolidar las modificaciones al régimen financiero introducidas por la Ley 510 de 1999, efectuando un arreglo normativo derivado de las recientes experiencias en materia de manejo de entidades financieras en crisis”, e igualmente, “ajustar la legislación financiera a diversos pronunciamientos de la rama jurisdiccional.”²⁷ Al respecto, sostuvo que “[h]oy, dos años después de la última reforma financiera y de todo un proceso de ajuste en el sistema financiero, se hace necesario continuar su consolidación definitiva mediante la introducción y adecuación de las herramientas legales en varios aspectos de importancia”.

En la misma exposición de motivos, el Ejecutivo enumeró dentro de las principales propuestas contenidas en él la relativa a los “Ajustes a las normas del sector cooperativo”, y concluyó que, “[e]n síntesis, con el proyecto que el Gobierno somete a consideración del Honorable Congreso de la República, se busca ajustar la regulación vigente, dando especial énfasis al desarrollo de mecanismos ya creados en la legislación o mediante la introducción de nuevos instrumentos que permitieran el cumplimiento de los objetivos de los institutos de salvamento y protección de la confianza del público en las instituciones financieras”²⁸.

Respecto al ajuste de las normas del sector cooperativo, sostuvo el Gobierno, entre otros aspectos tratados, que “[m]ediante el proyecto de ley se precisa el alcance del artículo 40 de la Ley 454 de 1998, de forma tal que la calidad de establecimiento de crédito se aplica con todas sus consecuencias a las cooperativas denominadas ‘financieras’. Dicha norma señala que la Superintendencia Bancaria está facultada para establecer planes de ajuste para la conversión en cooperativas financieras de aquellas cooperativas que demuestren el cumplimiento de los requisitos para el efecto”²⁹.

El objetivo aducido por el Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió

en la Ley 795 de 2003, fue mantenido y respaldado por el Congreso de la República en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. Así, en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, señalaron los ponentes que: “[e]l proyecto cuya ponencia rendimos busca modernizar algunos aspectos de la legislación, corregir debilidades evidenciadas en el proceso de reacomodamiento del sector financiero y flexibilizar rigideces de la normatividad actual. Con tal propósito, se busca introducir mecanismos de seguridad para los usuarios del sistema y nuevos instrumentos para proteger la confianza del público en las entidades financieras. Finalmente, se hace necesario ajustar algunas normas a recientes pronunciamientos de la rama jurisdiccional.”

Por su parte, en la ponencia presentada ante la Plenaria del Senado de la República, se dijo que: “[e]l proyecto tiene como objetivos principales actualizar el régimen vigente ajustando algunos aspectos que han presentado inconvenientes en su ejercicio práctico, así como incluir nuevos instrumentos de protección a los usuarios de las instituciones financieras (...) De esta manera, se espera fortalecer el sistema financiero para brindar una mayor protección al ahorro del público y canalizarlo de manera más eficiente hacia actividades productivas.”³⁰

Sobre el ajuste a las normas del sector cooperativo financiero, se expresó en la misma ponencia presentada ante la Plenaria del Senado: “[c]on la finalidad de proteger el ahorro del público en las cooperativas de carácter financiero, se hace necesario realizar algunos ajustes a la Ley 454 de 1998 (...) de otro lado, se establece con claridad la calidad de establecimiento de crédito de las cooperativas financieras para todos los efectos, con todas las consecuencias que dicha naturaleza implica (...) [t]ratándose de los instrumentos de protección de los ahorradores, el proyecto establece como mecanismos de transparencia e información al público que la palabra ahorro solo puede ser utilizada por las cooperativas a las cuales se les haya impartido autorización para adelantar la actividad financiera, así como aquellas entidades a las cuales la ley les autoriza a captar ahorro”³¹.

Dentro del objetivo específico perseguido por la Ley 795 de 2003, de ajustar el régimen jurídico del sistema financiero, dicho ordenamiento está integrado por 114 artículos distribuidos en dos capítulos. Del Primer Capítulo hacen parte aquellos preceptos que en forma puntual se ocupan de modificar y adicionar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-Ley 663 de 1993), mientras que al Segundo Capítulo se integran otras disposiciones relacionadas con el sector financiero, incluyendo el conjunto de disposiciones acusadas en esta causa que se ocupan de modificar y adicionar algunas normas de la Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria.

En ese esquema, la ley demandada regula aspectos de la actividad financiera relacionados, entre otros, con: (i) las entidades que tienen a su cargo la supervisión de la actividad financiera y las labores que éstas deben asumir, (ii) los parámetros de conducta que han de observar las instituciones que desarrollan actividades financieras, incluyendo las cooperativas financieras (iii) el Régimen sancionatorio administrativo aplicable a las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria y a los directivos de aquellas, y (iv) Entidades y organismos a quienes se les ha facultado para llevar a cabo actividades relacionadas con la actividad financiera, como es el caso del Banco Agrario, Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), Fondo Nacional de Garantías S.A., Instituto de Fomento Industrial S.A. (IFI), Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Lo anterior pone en evidencia que, de manera general, el núcleo temático de la Ley 795 de 2003 o su materia dominante es la actividad financiera, razón por la cual en su epígrafe y a lo largo de sus disposiciones se propone una reforma al régimen jurídico que regula dicha actividad, incluyendo ajustes a la normas del sector cooperativo que refieren a la actividad financiera.

Identificado el núcleo temático de la Ley 795 de 2003, en el entendido que existe una relación temática clara y evidente entre la actividad cooperativa y la actividad financiera,

cabe establecer si los contenidos normativos demandados, analizados en forma independiente, guardan o no un vínculo de conexidad objetiva y razonable con la materia financiera que gobierna dicha ley.

8. Las normas acusadas no violan el principio de unidad de materia por cuanto regulan aspectos relacionados con la actividad financiera que desarrollan las cooperativas

Como se mencionó en el apartado anterior, los artículos 98 a 109 de la precitada Ley 795 de 2003, materia del presente juicio, hacen parte del Capítulo Segundo y se ocupan de modificar y adicionar algunas normas de la Ley 454 de 1998, “por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre las actividades de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones”.

Concretamente, las modificaciones introducidas por las normas acusadas a la Ley 454 de 1998, opera respecto de algunas disposiciones de esta última incorporadas a los Títulos III y IV, los cuales se ocupan de regular, por una parte, lo concerniente a las entidades estatales de promoción, fomento, desarrollo y supervisión de las organizaciones de la economía solidaria, y por la otra, la actividad financiera y aseguradora del cooperativismo. En ese contexto se tiene que:

* El artículo 98 modifica el artículo 34 de la Ley 454, en el sentido de precisar el alcance de la inspección, vigilancia y control que ejerce el Presidente de la República, por intermedio de la Superintendencia de Economía Solidaria, sobre las cooperativas y organizaciones de economía solidaria, haciendo claridad de que en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, las funciones serán

asumidas por esta Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, la cual recibirá asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* El artículo 100 modifica el párrafo primero del artículo 39 de la Ley 454, en el sentido de atribuirle a la Superintendencia de Economía Solidaria facultades para practicar, respecto de las entidades cooperativas que adelantan actividad financiera, las medidas cautelares previstas en el artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

* El artículo 101 adiciona el artículo 39 de la Ley 454 con un párrafo 2°, en el que le impone a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas con sección de ahorro, la obligación de constituir un fondo de liquidez.

* El artículo 102 modifica el artículo 40 de la Ley 454, en el sentido de definir lo que se entiende por cooperativas financieras, fijar su alcance, naturaleza jurídica y los requisitos de funcionamiento, sometiéndolas al control de la Superintendencia Bancaria y a las normas que rigen para el sistema financiero.

* El artículo 103 modifica el artículo 43 de la Ley 454, restringiendo el uso de la palabra “ahorro”, la cual sólo podrá ser utilizada por las cooperativas autorizadas para adelantar actividad financiera y demás entidades autorizadas para captar ahorro.

* El artículo 104 adiciona el párrafo del artículo 45 de la Ley 454, en el sentido de fijar las

pautas sobre la escisión de cooperativas que van a dar paso a la creación de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas financieras.

* El artículo 105 modifica el artículo 46 de la Ley 454, dejando en cabeza de las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito y cuyos asociados trabajen o hayan trabajado para una misma entidad público o privada, la decisión de especializarse como cooperativas financieras.

* El artículo 106 modifica el párrafo primero del artículo 48 de la Ley 454, en el sentido de establecer límites a las inversiones de capital de las cooperativas financieras frente a sus aportes sociales y reservas patrimoniales, haciendo claridad de que con tales inversiones las cooperativas no pueden desvirtuar su propósito de servicio social ni el carácter no lucrativo de su actividad.

* El artículo 107 modifica el párrafo primero del artículo 50 de la Ley 454, y al igual que el artículo anterior, establece límites a las inversiones de capital de las cooperativas multiactivas o integrales frente a sus aportes sociales y reservas patrimoniales, haciendo claridad en el sentido de que con tales inversiones las mismas no pueden desvirtuar su propósito de servicio social ni el carácter no lucrativo de su actividad.

* El artículo 108 modifica el numeral 1° del artículo 51 de la Ley 454, fijando las prerrogativas tributarias del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

* Finalmente, el artículo 109 modifica el artículo 61 de la Ley 454, señalando las reglas que regulan las operaciones de las cooperativas financieras, con los asociados, administradores, miembros de las juntas de vigilancia y sus parientes.

Examinado el contenido de las normas acusadas, concluye la Corte que, en efecto, en éstas se toman medidas relacionadas con la participación del sector cooperativo en la actividad financiera, en dos aspectos básicos: (i) la labor de supervisión a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria con la asistencia técnica de la Superintendencia Bancaria (arts. 98, 99 y 100); y (ii) las condiciones para la creación y funcionamiento de las cooperativas financieras (arts. 101 a 109).

Así las cosas, en contraposición a lo afirmado por el actor en la demanda, encuentra la Corte que las mismas no contravienen el principio de unidad de materia a que hacen referencia expresa los artículos 158 y 169 de la Carta, pues es clara la relación de conexidad temática y teleológica que existe entre ellas y el núcleo temático de la Ley 795 de 2003.

Teniendo en cuenta que a través de los artículos 98 a 109 de la Ley 797 de 2003 se regulan aspectos de la actividad financiera que cumplen las organizaciones cooperativas del sector solidario, incluyendo medidas relacionadas con la labor de supervisión estatal, la relación de cercanía entre éstas y el núcleo temático de la ley a la que pertenecen no se discute, pues el mismo es precisamente la actividad financiera. En efecto, atendiendo a su contenido normativo, las preceptivas impugnadas son compatibles con la materia tratada en la ley, toda vez que en ellas se incluyen medidas que deben ser cumplidas y observadas por las cooperativas cuando intervienen en el sistema financiero.

Si por ministerio de la Ley, una de las actividades especializadas que desarrollan las cooperativas es la relacionada con la intermediación de recursos financieros, esto es, con la captación y colocación de recursos del público, no resulta extraño que en una ley que pretende modificar la legislación financiera, se incluyan medidas dirigidas a promover y controlar esa actividad cuando ésta es ejercida por entidades especializadas del sector solidario como lo son las cooperativas.

A raíz de las nuevas actividades financieras que el Legislador, en cumplimiento de los mandatos contenidos en la Carta Política, le ha permitido ejercer a los organismos del sector cooperativo, resulta constitucionalmente admisible una armonización de la normatividad aplicable al sector financiero con la que regula al sector solidario de la economía en ese aspecto, que fue precisamente lo que se llevó a cabo en la Ley 795 de 2003, al proceder ésta a modificar y adicionar las disposiciones de la Ley 454 de 1998 que adoptaban medidas respecto de la actividad financiera ejercida por las cooperativas.

Tal y como se anotó en el numeral 4° de las consideraciones de esta Sentencia, uno de los propósitos que inspiró la expedición de la Ley 454 de 1998 fue precisamente el de incorporar al cooperativismo financiero en la institucionalidad de los sistemas financieros, con el fin de permitirle competir en condiciones de igualdad, eficiencia y calidad, buscando de este modo la movilización del ahorro nacional hacia ciertos sectores de la población necesitados de servicios financieros efectivos y en mejores condiciones de acceso. En este sentido, las normas acusadas guardan una evidente y notoria identidad temática y teleológica con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que la Ley 795 de 2003 entró a modificar, pues coadyuvan al objetivo de incorporar la actividad cooperativa especializada en la legislación financiera en términos de seguridad y eficiencia.

Ahora bien, reiterando lo ya expresado, el ajuste a la legislación del sector cooperativo financiero llevado a cabo por la Ley 795 de 2003 a través de las normas acusadas, fue un tema que hizo parte del proyecto original presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, el cual a su vez fue incorporado a las ponencias y discutido y votado por el legislativo en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. Desde ese punto de vista, los artículos 98 a 109 de la ley 795 de 2003 tampoco violan el principio de unidad de materia, ya que no se trata de normas que hayan sido incorporadas el texto de la ley en forma subrepticia o inconsulta y, por tanto, alejadas de la deliberación pública. Por el contrario, el hecho de que el tema tratado en ellas hubiere surgido desde el mismo surgimiento de la propuesta y haya sido objeto de discusión en los distintos escenarios del

Congreso, denota el ejercicio transparente de la función legislativa que es precisamente el objetivo buscado con las exigencias previstas en los artículos 158 y 169 de la Carta.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE

PRIMERO.- En relación con el artículo 110 de la ley 795 de 2003, ESTARSE a lo resuelto por la Corte en la Sentencia C-940 del 15 de octubre 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la cual el mismo fue declarado EXEQUIBLE por no haber violado los principios de identidad relativa, consecutividad y unidad de materia.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 de la Ley 795 de 2003, pero sólo por el cargo estudiado en esta causa.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

¹Artículos que vinieron a ser los 110 y 111 de la Ley 795 de 2003.

² El artículo 72 de la Ley 79 de 1988 reza así: (Se subraya la parte que viene a ser modificada por el artículo 110 de la Ley 795 de 2003)

“Artículo 72. Los organismos de carácter cooperativo que presten servicios de seguros deberán ser especializados y cumplirán la actividad aseguradora principalmente en interés de sus propios asociados y de la comunidad vinculada a ellos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 de la presente Ley², cuando los servicios de previsión y solidaridad a que se refiere el artículo 652 de la presente Ley requieran de una base técnica que los asimile a seguros, deberán ser contratados con organismos cooperativos especializados en este ramo, o con otras entidades aseguradoras legalmente establecidas; las entidades que actualmente los presten podrán continuar haciéndolo a

menos que, requeridas por el organismos correspondiente del Estado, no demuestren su competencia técnica y económica para hacerlo.”

3 La actividad aseguradora de las cooperativas se rige por las normas que regulan esa actividad. Cf. Ley 79 de 1988, artículo 99.

4 Sentencia C-022 de 1993. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 Sentencia C-714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias: C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000 y C-104 de 2004, entre otras.

8 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

9 Al respecto pueden consultarse las sentencias, C-025 de 1993, C-328 de 1995, C-6657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-540 y 618 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, C-714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-198 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-309 de 2002, Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

10 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

11 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Sentencia C-245 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

13 Sobre el punto se pueden consultar también las Sentencias C-540 de 2001, C-1114 de 2003, C-245 de 2004 y C-460 de 2004.

14 Sentencias T-209 de 1999, T-125 de 1994, T-434 de 2002 y C-459 de 2004.

15 Sentencia T-550 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

16 Ley 454 de 1998, artículo 2°.

17 Ley 79 de 1988, artículo 3º .

18 Ley 79 de 1988, artículos 61 a 64.

19 Sentencia C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

20 Sentencia C-1145 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

21 Sentencia C- 898 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

22 Sentencia Ibídem.

23 M.P. Jaime Araujo Rentería.

24 Ley 458 de 1998, artículo 39.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

26 Sentencia Ibídem.

27 Juan Manuel Santos. Exposición de motivos al proyecto de ley 106 Cámara,. Gaceta del congreso N° 502 del 28 de septiembre de 2001.

28 Ibídem.

29 Ibídem.

30 Gaceta del Congreso Número 569 del 6 de diciembre de 2002.

31 Ibídem.