

Sentencia C-201/01

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos de inconveniencia y aplicación práctica

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Señalamiento de razones

La Corte estima que, si bien la acción de inconstitucionalidad, en razón de su carácter popular, no presenta las connotaciones formalistas ni las exigencias sacramentales de otros mecanismos de defensa ante los jueces, el ciudadano que ante ella pone en tela de juicio la ejecutabilidad de una norma por considerar que contradice la Constitución, debe indicar, al menos en forma sumaria -no necesariamente técnica-, cuáles son las razones que sustentan el criterio que lo ha llevado a plantear la demanda.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

Este no puede consistir simplemente en expresar que los preceptos acusados son incompatibles con los principios o mandatos fundamentales, sino que, para orientar el análisis que han de emprender los jueces constitucionales, ha de dejar explícita -así sea en forma sencilla- la causa por la cual quien demanda estima desconocida la preceptiva constitucional. Los motivos de violación deben ser relacionados al menos de manera sucinta, con el contenido de lo impugnado, de modo que pueda darse un cotejo, siquiera elemental, entre los dos extremos de la proposición expuesta ante el Tribunal Constitucional por el ciudadano que, en defensa del orden jurídico, acude a sus estrados.

Referencia: expediente D-3183

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 41 (parcial), 42 (parcial), 43, 44 y 46 de la Ley 454 de 1998

Actor: William Duque Idárraga

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano William Duque Idárraga contra los artículos 41 (parcial), 42 (parcial), 43, 44 y 46 de la Ley 454 de 1998.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“LEY 454 DE 1998

(agosto 4)

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 la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 41.- Cooperativas de ahorro y crédito. Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y

vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas de ahorro y crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

La Superintendencia de la Economía Solidaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación para las cooperativas de ahorro y crédito de mantener un fondo de liquidez en entidades segundo grado de la economía solidaria que desarrollen actividad financiera, y determinar sus características, modalidades y sanciones.

Parágrafo 2. Las cooperativas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, podrán optar por la transformación en cooperativas de ahorro y crédito dentro del año siguiente a esa fecha. En consecuencia si es del caso, deberán dar aviso a la Superintendencia Bancaria para fijar un plan de ajuste que permita ajustarse (sic) a la relación establecida en el artículo 43 de la presente ley.

Este mecanismo también podrá ser ordenado por la Superintendencia Bancaria como medida de salvamento aplicable a cooperativas financieras.

Artículo 42.- Aportes sociales mínimos. Las cooperativas financieras deben acreditar y mantener un monto mínimo de aportes sociales pagados equivalente a una suma no inferior a mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000).

Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con secciones de ahorro y crédito, deberán acreditar y mantener un monto mínimo de aportes sociales pagados no inferior a quinientos millones de pesos (\$500.000.000).

El Gobierno Nacional podrá establecer montos mínimos inferiores a los señalados en este artículo, teniendo en cuenta el vínculo de asociación, y la insuficiencia de servicios

financieros en el área geográfica de influencia. En todo caso, el ejercicio de esta facultad deberá responder a la fijación de criterios generales aplicados a las cooperativas que se ajusten a ellos.

Parágrafo 1. En concordancia con lo dispuesto en la Ley 79 de 1988 deberá establecerse en los estatutos que los aportes sociales no podrán reducirse respecto de los valores previstos en el presente artículo.

Parágrafo 2. Las cooperativas que adelanten actividad financiera en los términos de la presente ley, se abstendrán de devolver aportes cuando ellos sean necesarios para el cumplimiento de los límites previstos en el presente artículo así como de los establecidos en las normas sobre, margen de solvencia.

Parágrafo 3. El monto mínimo de capital previsto por este artículo deberá ser cumplido de manera permanente por las entidades en funcionamiento.

Parágrafo 4. Los valores absolutos indicados en este artículo se ajustarán anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado, que calcula el DANE.

Artículo 43. Conversión. Las cooperativas de ahorro y crédito estarán obligadas a solicitar autorización para su conversión en cooperativas financieras, cuando durante dos (2) meses consecutivos la proporción del total de captaciones respecto a sus pasivos alcance o supere, el cincuenta y uno por ciento (51%).

En todo caso, las cooperativas que se encuentren en esta situación, deberán informar inmediatamente, del hecho a la Superintendencia de la Economía Solidaria, presentar dentro del mes siguiente el plan de ajuste, para el cumplimiento de los requisitos establecidos para la conversión en cooperativas financieras. El procedimiento a seguir será el establecido para la conversión de establecimientos de crédito. Si la entidad cuenta con un sistema de autocontrol, el organismo correspondiente deberá informar en el momento en que tenga conocimiento del hecho.

En caso de que la Superintendencia Bancaria no autorice la conversión, la cooperativa deberá ajustarse a la mayor brevedad posible la relación fijada en este artículo y, en todo

caso, dentro del plazo que señale la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a las cooperativas intervenidas o que se encuentren en causal de disolución.

Parágrafo 2. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dará lugar a sanciones y multas por parte del organismo de control. Las multas podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma.

Artículo 44. Especialización. Las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito deberán especializarse para el ejercicio de la actividad financiera cuando durante más de dos (2) meses consecutivos, el monto total del patrimonio de la cooperativa multiplicado por la proporción que represente el total de depósitos de asociados respecto al total de activos de la entidad, arroje un monto igual o superior al necesario para convertirse en cooperativa financiera en los términos previstos en el artículo 42 de la presente ley.

En todo caso, las cooperativas que se encuentren en esta situación, deberán informar inmediatamente del hecho a la Superintendencia de la Economía Solidaria y presentar dentro del mes siguiente el plan de ajuste para el cumplimiento de los requisitos necesarios para constituirse como cooperativas financieras ante la Superintendencia Bancaria. Una vez autorizada la conversión o especialización en algunas de las alternativas que se señalan en el artículo siguiente, el plan de ajuste deberá cumplirse dentro del plazo que se acuerde con la Superintendencia Bancaria. El organismo de autocontrol correspondiente y las entidades de integración que desarrollen programas de autocontrol también deberán informar en el momento en que tengan conocimiento del hecho.

En caso de que la Superintendencia Bancaria no autorice la especialización, la cooperativa deberá ajustarse a la mayor brevedad posible al límite de captaciones fijado en este artículo y, en todo caso, dentro del plazo que señale la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a las cooperativas intervenidas o que se encuentren en causal de disolución.

Parágrafo 2. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dará lugar a sanciones y multas por parte del organismo de control. Las multas podrán ser sucesivas mientras

subsista el incumplimiento de la norma.

(...)

Artículo 46. Excepciones a la conversión y especialización. No estarán obligadas a convertirse ni a especializarse las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito que estén integradas por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad pública o privada”.

II. LA DEMANDA

El actor considera que las expresiones demandadas -“actividad financiera” y “exclusivamente”-, contenidas en el artículo 41 de la Ley 454 de 1998, no guardan relación con la naturaleza y el título de la misma disposición, ya que, en criterio del impugnante, de lo que se trata es de definir qué es una entidad de ahorro y crédito -según el encabezado de esta disposición-, como sí ocurre en el artículo 40 de la misma Ley, en el cual se define a las cooperativas financieras como aquellas que tienen como actividad principal el ejercicio de la actividad financiera.

El argumento central planteado por el demandante consiste en que el concepto “servicio de ahorro y crédito” es claro como está definido en los decretos 1134 y 1481, ambos de 1989, pero que la Ley 454 de 1998, en los artículos acusados, al cambiar esta expresión por la de “actividad financiera”, genera graves perjuicios para las cooperativas cerradas, ya que existe una diferencia abismal entre las actividades que desarrollan las cooperativas financieras que tienen múltiples servicios de intermediación, y las desarrolladas por las pequeñas cooperativas, como las cerradas, que como única actividad tienen la del servicio de ahorro y crédito.

A juicio del impugnante, las normas demandadas generan conflicto en cuanto a los derechos reconocidos a estas cooperativas -las cerradas-, los cuales habían sido reconocidos antes de la expedición de la Ley 454 de 1998.

De otra parte, manifiesta que los artículos acusados vulneran el derecho de libre asociación, porque si los asalariados con vínculo laboral común pertenecientes a una misma entidad pública o privada quisieran constituir una cooperativa cerrada con servicios de ahorro y

crédito para sus asociados, igual al establecido para los fondos de empleados, si no reúnen el requisito de unos aportes sociales mínimos -es decir, los establecidos en el inciso 2 del artículo 42-, no lo pueden hacer, restricción que no existe para los fondos de empleados.

Esta situación, a juicio del impugnante, ocasiona la vulneración del principio de igualdad y de los artículos 38, 58 y 333 de la Constitución Política relativos a la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad, y perjudica de manera evidente la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, a la vez que conspira contra el fortalecimiento y estímulo de las organizaciones solidarias y desarrollo empresarial.

Sostiene que los artículos 43 y 44 demandados desconocen la natural autonomía de las cooperativas, ya que al fijárseles ciertos límites en el monto de sus aportes, están en la obligación de convertirse en cooperativas financieras o en la especializarse en el ejercicio de la actividad financiera; conversión o especialización que las desnaturaliza y les quita el carácter solidario de servicio social, ayuda mutua y sin ánimo de lucro para colocarlas a un paso de las entidades que sí tienen fines mercantilistas.

Expresa que las disposiciones sobre actividad financiera tampoco cobijan los fondos de empleados con captaciones o aportes sociales pagados que superen los límites señalados en la Ley 454 de 1998, pero sí a las entidades solidarias denominadas cooperativas de ahorro y crédito, sin importar su tamaño y si son cooperativas abiertas o cerradas.

Aduce el actor que el artículo 46 de la Ley 454 de 1998 y el párrafo primero del artículo 7 del Decreto 1840 de 1999 tienen en cuenta la distinción en el concepto de actividad financiera y el de actividad o servicios de ahorro y crédito de las cooperativas cerradas.

Concluye su libelo afirmando que existe un conflicto originado en la expresión “actividad financiera”, que se le aplica a cooperativas de ahorro y crédito, cuando lo lógico, lo coherente, lo objetivo y lo real es reemplazar la expresión “actividad financiera” por la de “actividad de ahorro y crédito”, para eliminar la discriminación, marginamiento e inequidad en que han sido colocadas las cooperativas cerradas.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando en representación del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte declarar exequibles los artículos 41 y 42 en los apartes demandados, así como los artículos 44 a 46 de la Ley 454 de 1998. Así mismo pide que la Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo respecto del artículo 43 o que, en caso contrario, declare su exequibilidad.

Manifiesta que el artículo 43 fue modificado por el 104 de la Ley 510 de 1999. En consecuencia -afirma-, respecto de esta disposición no es procedente un juicio de constitucionalidad, pues se trata de una norma que fue derogada a mediados del año 2000 y que a la fecha no está produciendo efectos.

En cuanto a los objetivos de la regulación financiera, aduce que la expedición de la Ley 454 tuvo como uno de sus fines primordiales el de fortalecer la prestación del servicio financiero desarrollado por las cooperativas.

De otro lado sostiene que es preciso distinguir la cooperativa de ahorro y crédito de las multiactivas, que cuentan con sección de ahorro y crédito. De acuerdo con el ordenamiento legal en estudio, las cooperativas de ahorro y crédito son entidades de carácter especializado cuya función principal es la actividad financiera descrita en el artículo 39 de la misma Ley y que no se les otorga el mismo tratamiento de aquellas que sólo tienen sección de ahorro y crédito, salvo que tal actividad resulte representativa desde el punto de vista cuantitativo en el desarrollo de la actividad financiera.

A juicio del interviniente, las cooperativas con sección de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales deben acceder a la calidad de cooperativas financieras siempre y cuando sobrepasen ciertos indicadores.

En criterio del representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, resulta oportuno reiterar que las clases de cooperativas no sufren alteración alguna, pues el objetivo de la regulación de la intermediación financiera es ampliamente tratado, con el fin de evitar situaciones de crisis.

Al respecto manifiesta en su extenso escrito lo siguiente:

“...la impugnación, así no lo quiera ni expresamente se oponga a ello, contiene una interpretación laxa del control y la sujeción normativa, precisamente lo que se pretendió

evitar con la expedición de una regulación como la que se estudia. En consecuencia, no sería acertado por un lado exigir una mayor presencia estatal en la protección del ahorro, y, de otro lado, desestimar su intervención por considerar que lastra el proceso cooperativo. La intención del legislador con la expedición de la Ley 454 fue, sin duda, dar respuesta a una crisis. Pero a su vez, garantizar la prestación del servicio financiero por parte de las cooperativas o, lo que es lo mismo, fortalecer el cooperativismo dentro de la función de prestación de un servicio de importancia para su desarrollo”.

En otro aspecto de su intervención sostiene que las normas enjuiciadas establecen un plan de ajuste que resulta consustancial a los requisitos establecidos por las cooperativas financieras en el artículo 40 de la Ley 454, situación que acarrea una serie de reformas para que la cooperativa tenga dicha calidad. Tal situación conduce a que los cooperados participen en tal determinación y, si pueden mantenerse dentro de determinados límites, optar por dicha alternativa mediante la reducción de sus captaciones.

Finalmente, respecto de la diferencia de tratamiento legal entre los fondos de empleados y las cooperativas de una misma entidad, expresa que aunque esta Corporación ha considerado que los primeros guardan semejanza con las segundas, existen marcadas diferencias y regímenes distintos.

Por su parte, el ciudadano Antonio José Sarmiento Reyes, en representación de la Superintendencia de la Economía Solidaria, expresa que, mientras los fondos de empleados se rigen por el Decreto Ley 1481 de 1989, las cooperativas conformadas por trabajadores vinculados laboralmente a una misma entidad pública o privada se gobiernan por la Ley 79 de 1988. Así mismo, recuerda que el Decreto 1134 de 1989, sobre actividad financiera cooperativa, fue objeto de derogatoria orgánica mediante la Ley 454 de 1998, que es una norma de rango legal y carácter especial.

Por lo expuesto, a juicio del representante de la Superintendencia de la Economía Solidaria, mal puede el actor tratar de sustentar la definición de actividad financiera del sector cooperativo apoyándose en el Decreto 1134, cuando la Ley 454 de 1998 redefinió tal concepto en sus artículos 39 y siguientes.

Afirma que, luego de la crisis del sector cooperativo, el legislador vio la necesidad de establecer límites a la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito, motivo por el cual

con la expedición de la Ley 454 de 1998, se establecieron requisitos tales como autorización expresa, montos mínimos de aportes pagados y otra serie de controles para poder captar depósitos, bien sea de asociados o de terceros, para su posterior aprovechamiento, colocación o inversión.

Sostiene el interviniente que, con la actual legislación, se crean básicamente dos clases de entidades a saber: las cooperativas financieras y las cooperativas especializadas de ahorro y crédito, que mediante la adopción de una serie de medidas han permitido conjurar la crisis en que venía sumido el sector y evitar que entidades sin la solvencia patrimonial necesarias ni la idoneidad de sus directivos siguieran manejando el ahorro privado, sin ningún control, bajo el sofisma de estar prestando servicios solamente a sus asociados.

Descarta el argumento según el cual las normas acusadas violan los artículos 13, 38, 58 y 333 de la Constitución Política, toda vez que -a juicio del interviniente- la demanda no sustenta los cargos de una manera clara, exponiendo las razones y motivos por los cuales existe una supuesta vulneración a las normas superiores citadas.

Por tanto -dice el apoderado de la Superintendencia de la Economía Solidaria- que mal puede argumentarse, como lo hace el actor, que el hecho de establecer unos montos mínimos de aportes sociales pagados no reducibles durante la existencia de las cooperativas financieras o de ahorro y crédito constituya una vulneración al principio de igualdad, al derecho de asociación, a la obligación de promover y estimular a las organizaciones solidarias y asociativas de propiedad, y que tampoco atenta contra el fortalecimiento de tales entidades ni obstaculiza el desarrollo empresarial.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos 41, 42 (inciso segundo, párrafos 1 y 2), 44 y 46 de la Ley 454 de 1998, así como declararse inhibida para conocer de la constitucionalidad del aparte acusado del artículo 43, por sustracción de materia, al haber sido derogado por el artículo 113 de la Ley 510 de 1999.

Manifiesta que la Carta Política, en varias de sus disposiciones, hace referencia a la propiedad solidaria, la cual guarda estrecha relación con el principio de solidaridad y con la

concepción de democracia económica propia de un Estado Social de Derecho, entendida esta forma de propiedad como una alternativa a las necesidades individuales y colectivas de los miembros de la comunidad.

Por esta razón, sostiene que la legislación actual del sector solidario y en particular las disposiciones de la Ley 454 de 1998 que son objeto del presente examen constitucional, deben evaluarse en consonancia con los postulados fijados por el Texto Fundamental y a la luz de las actuales circunstancias del sistema económico, para evitar crisis como la que recientemente afrontó este sector, cuya protección hizo necesario el replanteamiento de su régimen jurídico.

En criterio del Jefe del Ministerio Público, la legislación anterior relativa a la economía solidaria y en particular al funcionamiento de las cooperativas, era más flexible con los requisitos exigidos para su creación y funcionamiento, lo cual se constituyó en un factor que contribuyó a la crisis del sector cooperativo y que hizo necesaria una reformulación de su reglamentación legal.

Manifiesta que las normas contenidas en la Ley 79 de 1988 sobre legislación cooperativa; en el Decreto 1482 referente a administraciones públicas cooperativas; en el Decreto 1134 sobre actividades financieras de las cooperativas; en el Decreto Ley 1481 relativo a los Fondos de empleados y en el Decreto 1480 sobre asociaciones mutuales, todos expedidos en 1989, quedaron modificados y derogados por la Ley 454, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 153 de 1887.

Arguye el alto funcionario público que corroborando lo anterior, en el propio título de la Ley 454 y en su artículo 69 se señala que esta norma deroga las disposiciones que le resulten contrarias y en su artículo 1, señala los objetivos, quedando trazado el marco conceptual que regula la economía solidaria y la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa.

En cuanto al análisis constitucional de los artículos 40 y 41 de la Ley 454, mediante los cuales se define a las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito, no encontró el Despacho del Procurador, ningún reparo de inconstitucionalidad en las expresiones “actividad financiera” y “exclusivamente con sus asociados”, siendo irrelevante el hecho de que el Decreto 1134, considerara que las cooperativas de ahorro y crédito no

serían consideradas como cooperativas con actividad financiera, por cuanto, sencillamente la ley deroga esta disposición, consagrándolas como cooperativas especializadas que realizan actividad financiera.

Respecto de los requisitos establecidos en el artículo 42 demandado, el Jefe del Ministerio Público recuerda que su inciso 3 fue modificado por el artículo 104 de la Ley 510 de 1999, no vulnera ningún precepto constitucional ya que esta facultad de establecer montos mínimos inferiores, garantiza la posibilidad de promover la constitución de cooperativas, sin poner en riesgo a los cooperantes ni a terceros, al requerir la autorización de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Tampoco observa violación al principio de igualdad, por cuanto los Fondos de empleados son asociaciones pertenecientes a la economía solidaria pero no de carácter cooperativo, lo que implica características y régimen jurídico diferente. En igual sentido afirma que, los requisitos que el legislador fije en uno u otro tipo de organización no vulnera el derecho de asociación, pues quienes tengan intención de formar una organización de economía solidaria, podrán escoger el tipo asociativo que mejor se ajuste a sus objetivos, sin que ello implique renunciar a su ánimo asociativo.

En punto a establecer la constitucionalidad del artículo 43 acusado, el Procurador manifiesta que esta disposición fue derogada por el artículo 113 de la Ley 510 de 1999, motivo por el cual al no estar vigente ni estar produciendo efectos, solicita a esta Corporación declararse inhibida para fallar.

De otra parte, considera que las medidas contenidas en el artículo 44 acusado, pretenden garantizar la estabilidad de las cooperativas al establecer un monto de aportes sociales, una relación sostenible entre captaciones y pasivo y un control más estricto cuando se superen estos montos en las cooperativas especializadas, multiactivas e integrales, pasando a ser homologadas a las cooperativas financieras, situación que en ningún momento atenta contra las disposiciones constitucionales ni contra las que reglamentan el espíritu solidario de las cooperativas, como tampoco las está forzando a convertirse en sociedades mercantiles con ánimo de lucro como lo entiende el actor.

Finalmente manifiesta el Procurador General lo siguiente:

“En suma, las normas cuestionadas no modifican ninguno de los elementos propios de las cooperativas, por lo cual no puede afirmarse como lo hace el actor, que se obligue a los asociados a modificar la forma societaria, situación en la cual sí se vulnerarían los preceptos señalados por el demandante, como ocurriría con el inciso segundo del artículo 10 del Decreto 2331 de 1998, que consagraba circunstancias en las cuales se obligaba a la transformación de las cooperativas en sociedades por acciones”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Sustracción de materia

Como dice el Procurador General de la Nación, el aparte demandado del artículo 43 de la Ley 454 de 1998 fue derogado por el artículo 113 de la Ley 510 de 1999.

Se proferirá al respecto decisión inhibitoria.

2. Ineptitud sustancial de la demanda

Ha reiterado la Corte que los cargos formulados contra las normas que según el artículo 241 de la Constitución pueden ser demandadas por inconstitucionalidad deben recaer sobre el contenido de las normas o sobre el trámite seguido para su aprobación o expedición, pero no sobre su aplicación por parte de los operadores jurídicos ni tampoco sobre las conveniencias o inconveniencias de su ejecución.

“Tampoco es admisible la demanda de proposiciones inexistentes en la norma acusada, como lo ha expresado esta Corporación:

Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede introducir en ella distinciones, para declarar la exequibilidad condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.

Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella

se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen.

La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de exequibilidad, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y donde y porqué principia a quebrantarla.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-504 del 9 de noviembre de 1995).

La Corte estima que, si bien -como lo ha dicho varias veces- la acción de inconstitucionalidad, en razón de su carácter popular, no presenta las connotaciones formalistas ni las exigencias sacramentales de otros mecanismos de defensa ante los jueces, el ciudadano que ante ella pone en tela de juicio la ejecutabilidad de una norma por considerar que contradice la Constitución, debe indicar, al menos en forma sumaria -no necesariamente técnica-, cuáles son las razones que sustentan el criterio que lo ha llevado a plantear la demanda. Así surge con claridad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que no se limita a exigir el señalamiento de las disposiciones supuestamente violadas sino el concepto de violación.

Este no puede consistir simplemente en expresar que los preceptos acusados son incompatibles con los principios o mandatos fundamentales, sino que, para orientar el análisis que han de emprender los jueces constitucionales, ha de dejar explícita -así sea en forma sencilla- la causa por la cual quien demanda estima desconocida la preceptiva constitucional.

La Corte, al respecto, reitera lo dicho en la C-955 del 26 de julio de 2000:

” En efecto, es doctrina de la Corte la de que, pese al carácter informal de la acción pública de inconstitucionalidad, que surge a la vez del derecho político, en cabeza de todo ciudadano, y del interés colectivo en la preservación del ordenamiento jurídico y de su estatuto básico, los jueces a quienes se encomienda la delicada función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta no pueden cumplir su tarea si no se les indica, al menos en sencillo esbozo, las razones en que se funda el ciudadano para pedir que una norma sea declarada contraria a los preceptos fundamentales. No es cosa baladí poner en tela de juicio una regla de Derecho, cuya vigencia no debería verse interrumpida por determinación del organismo jurisdiccional competente, a menos que ante él se perfile un razonamiento mínimo orientado a demostrar su incompatibilidad con postulados o mandatos del Constituyente.

Desde ese punto de vista, la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y, en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad, que requieren un elemental soporte argumentativo expresado ante el juez para que se inicie, tramite y decida con fuerza de cosa juzgada y de modo definitivo si el precepto acusado se aparta de la Constitución Política.

Si a primera vista el Sustanciador observa, al momento de resolver acerca de la admisión de la demanda, que ésta carece de todo motivo en que pueda basarse el actor para pedir su inexecutable, ha de rechazarla, o inadmitirla -ordenando al demandante que corrija su libelo-. Pero, en virtud de la prevalencia del Derecho sustancial y para preservar el derecho político del ciudadano, si tal apreciación inicial no arroja la clara e incontrovertible conclusión de la ineptitud de la demanda, será la Sala Plena de la Corte la que, al dictar sentencia, establezca sus alcances y su idoneidad, como en el presente caso ocurre”.

La Corte considera que los motivos de violación deben ser relacionados al menos de manera sucinta, con el contenido de lo impugnado, de modo que pueda darse un cotejo, siquiera elemental, entre los dos extremos de la proposición expuesta ante el Tribunal Constitucional por el ciudadano que, en defensa del orden jurídico, acude a sus estrados.

En el presente caso, el actor funda su ataque contra los artículos impugnados en los perjuicios que, de acuerdo con su criterio, se causan a las cooperativas cerradas a raíz del cambio de exposición usado por el legislador, quien pasó del concepto de “servicio de ahorro y crédito” al de “actividad financiera”.

También asegura que las normas demandadas ocasionan un conflicto referente a los derechos reconocidos a las cooperativas cerradas, con anterioridad a la expedición de la Ley 454 de 1998.

Dice, sin señalar las razones para ello, que en la normatividad acusada se descuida la protección promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad, y se perjudica la libre actividad económica y la iniciativa privada.

En cuanto a los artículos 43 y 44 demandados, se sostiene que al fijarse ciertos límites en el monto de los aportes, se obstruye la libertad de asociación, y de que la conversión y especialización consagrada en dichas disposiciones desnaturaliza el carácter solidario de servicio social de ayuda mutua que debe caracterizar a las cooperativas.

Para la Corte es claro que, si bien el actor menciona como violados algunos artículos de la Constitución Política, no relaciona, ni siquiera de modo elemental, el contenido de las disposiciones objeto de proceso con lo dispuesto en dichas normas superiores, ni expresa las razones en las cuales funda su posible inconstitucionalidad.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para proferir fallo de mérito sobre la demanda instaurada por el

ciudadano William Duque Idarraga contra varios artículos de la Ley 454 de 1998.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General