

Sentencia C-314-09

Referencia: expediente D-7443

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 795 de 2003, "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones".

Actor: Jorge Mario González Rodríguez.

Magistrado Ponente:

Dr. Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., cinco (5) de mayo de dos mil nueve (2009).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Mario González Rodríguez solicitó a esta corporación declarar la inexequibilidad de las expresiones "Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria", "las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria", "las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria", "Superintendencia Bancaria" y "Superintendencia Bancaria", contenidas en el artículo 24 de la Ley 795 de 2003, "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones", norma que modificó el numeral 4° del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Mediante auto de septiembre 30 de dos mil ocho (2008), el Magistrado sustanciador admitió la demanda contra los referidos segmentos normativos y dispuso fijar en lista el presente proceso y correr traslado del asunto al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

De igual manera se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y Ministro de Hacienda y Crédito Público. También se extendió invitación a la Superintendencia Financiera, a la Superintendencia de la Economía Solidaria, al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, así como a las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto demandado.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir

sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, advirtiéndose que la demanda de inconstitucionalidad se dirige contra las partes subrayadas de dicho texto:

“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 24. Modifícase el numeral 4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

4. Debida prestación del servicio y protección al consumidor.

4.1 Deber general. Las instituciones sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, en cuanto desarrollan actividades de interés público, deberán emplear la debida diligencia en la prestación de los servicios a sus clientes a fin de que estos reciban la atención debida en el desarrollo de las relaciones contractuales que se establezcan con aquellas y, en general, en el desenvolvimiento normal de sus operaciones.

Igualmente, en la celebración de las operaciones propias de su objeto dichas instituciones deberán abstenerse de convenir cláusulas que por su carácter exorbitante puedan afectar el equilibrio del contrato o dar lugar a un abuso de posición dominante.

4.2 Defensor del cliente. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberán contar con un defensor del cliente, cuya función será la de ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios.

El defensor del cliente de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberá ser independiente de los organismos de administración de las mismas entidades y no podrá desempeñar en ellas función distinta a la aquí prevista.

Dentro de los parámetros establecidos en este numeral el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general señalará las reglas a las cuales deberá sujetarse la actividad

del defensor del cliente de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Corresponderá a la asamblea general de socios o de asociados de las instituciones vigiladas la designación del defensor del cliente. En la misma sesión en que sea designado deberá incluirse la información relativa a las apropiaciones previstas para el suministro de recursos humanos y técnicos destinados al desempeño de las funciones a él asignadas.

4.3 Procedimiento para el conocimiento de las quejas. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer, el cliente o usuario deberá presentar su reclamación al defensor, quien deberá pronunciarse sobre ella en un término que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles, contados desde el momento en que cuente con todos los documentos necesarios para resolver la queja.

Lo establecido en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de las acciones judiciales que pueden presentar tanto clientes y usuarios como las mismas instituciones vigiladas a efectos de resolver sus controversias contractuales y de aquellas quejas que en interés general colectivo se presenten ante la Superintendencia Bancaria.

4.4 Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del defensor del cliente será sancionado por la Superintendencia Bancaria en la forma prevista en la Parte Séptima del presente Estatuto. En los términos de dichas disposiciones las instituciones vigiladas podrán ser sancionadas por no designar al defensor del cliente, por no efectuar las apropiaciones necesarias para el suministro de los recursos humanos y técnicos que requiera su adecuado desempeño o por no proveer la información que necesite en ejercicio de sus funciones. El defensor del cliente podrá ser sancionado por el incumplimiento de las obligaciones que le son propias.

PARÁGRAFO. El defensor del cliente podrá desempeñar su función simultáneamente en varias instituciones vigiladas. Se excluye de la obligación de contar con un defensor del cliente a los bancos de rescuento.”

III. LA DEMANDA

El demandante formula un único cargo relacionado con la omisión legislativa relativa que cabría predicar a partir del contenido de las expresiones acusadas, pues al establecer para las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria la obligación de contar con un defensor del cliente, no impusieron este mismo deber a las entidades cooperativas que desarrollan actividades financieras, pero no se encuentran vigiladas por aquella institución. Según el razonamiento del actor, este hecho se traduce en una situación de desigualdad entre los derechos de los clientes de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y los derechos de las personas que han depositado sus ahorros en instituciones que, pese a desarrollar actividades financieras, no se encuentran sometidas a la inspección y vigilancia de la citada superintendencia, aunque sí a la supervisión de otras agencias oficiales.

Como disposiciones constitucionales vulneradas a partir de la referida omisión legislativa el actor cita los artículos 13 (derecho a la igualdad), 58 inciso 3° (deber estatal de protección a las formas asociativas y solidarias de propiedad) y 333 inciso 3° (deber estatal de fortalecimiento de las organizaciones solidarias). Explica que a partir del contenido de las expresiones acusadas se establece una discriminación injustificada, entre ahorradores que merecen igual protección del Estado, y se incumple el deber que éste tiene de promover y fortalecer las organizaciones solidarias. Señala también la existencia de concordancias entre las normas constitucionales ya citadas y otras de la misma obra como son el preámbulo y los artículos 1°, 2° y 78 de la Carta Política, sin embargo, se abstiene de sustentar varias de estas últimas reflexiones. Menciona también como supuesto parámetro de constitucionalidad varios artículos de las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, relativas al régimen legal de las entidades cooperativas.

En sustento de su acusación el actor se refiere a la naturaleza de la actividad financiera y a la importancia que la Constitución Política le atribuyó, particularmente desde el interés de los ahorradores cuyos depósitos soportan el desarrollo de dicha actividad. Dentro de esta perspectiva, explica la función, naturaleza y alcances del denominado defensor del cliente, y relata brevemente la historia y evolución de esta figura hasta su consagración normativa mediante la Ley 795 de 2003, ahora parcialmente demandada.

Posteriormente efectúa un breve recuento de la jurisprudencia de esta corporación en relación con las omisiones legislativas, absolutas y relativas, con base en lo cual sustenta la omisión que denuncia a partir de la necesidad de que, para resguardar el interés de todos los ahorradores, la norma acusada se dirija a un sujeto más amplio, que incluya todas las instituciones que desarrollan actividad financiera. Desde esta reflexión reitera entonces la procedencia del cargo propuesto, puesto que la situación referida configura una omisión relativa.

Finalmente, el actor pone de presente que, de acuerdo con algunas opiniones, la función del defensor del cliente en las entidades no sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera puede ser cumplida por la Junta de Vigilancia de que trata el artículo 40 de la Ley 79 de 1988. Sin embargo, expresa no compartir esta postura, en razón a que la naturaleza y las funciones que la ley le asigna a ese ente no le permiten cumplir de manera adecuada la misión que en las entidades financieras tradicionales se atribuye al defensor del cliente.

En tal medida reitera la existencia de una omisión legislativa relativa, y precisa que no pretende que se declare la inexequibilidad de las expresiones acusadas, sino su exequibilidad condicionada, en el sentido de que se entienda que la obligación de tener defensor del cliente se predica de todas las entidades que manejen ahorros del público.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibió un solo escrito, proveniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados.

El apoderado del Ministerio interviniente comienza por hacer una extensa exposición

sobre las características, la historia y la normatividad existente, tanto a nivel constitucional como legal, en relación con el fenómeno cooperativo, con apoyo en la cual busca destacar las grandes diferencias que en su concepto existen entre la actividad financiera que allí se desarrolla y la que cumplen las entidades financieras que pudieran ser catalogadas como tradicionales. A partir de esta presentación intenta demostrar cómo lo que el demandante considera una descuidada omisión de parte del legislador, obedece en realidad a una completa y deliberada reflexión sobre la distinta naturaleza que, en su entender, tienen estos fenómenos.

En segundo término aborda el estudio de la jurisprudencia de esta corporación en relación con las omisiones legislativas, relativas y absolutas, para lo cual transcribe y comenta apartes de la sentencia C-090 de 2002, citada por el actor. Explica que en el presente caso no se cumplen los requisitos señalados por la Corte para que pueda hablarse de una verdadera omisión legislativa, en especial el relacionado con la identidad o similitud fáctica necesaria para justificar la pretensión de idéntico tratamiento legislativo que plantea el actor.

Finalmente se refiere a las funciones de la denominada Junta de Vigilancia que por mandato legal debe funcionar en las entidades cooperativas, a propósito de lo cual refuta el dicho del actor en el sentido de que esta instancia no podría cumplir las funciones que en las entidades financieras corresponden al defensor del cliente. En relación con este aspecto resalta nuevamente las particularidades de la relación jurídica existente entre las cooperativas que cumplen actividad financiera y sus ahorradores, así como las diferencias entre esta situación y la que se presenta en los bancos y otras instituciones financieras tradicionales. A partir de estas consideraciones, y bajo el supuesto de que la referida Junta tiene, en lo pertinente, funciones análogas a las que la Ley 795 de 2003 le atribuyó al defensor del cliente de las entidades financieras, el interviniente insiste en la inexistencia de la omisión legislativa relativa planteada por el actor y pide a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes acusados.

Intervenciones extemporáneas:

Según informó la Secretaría General, con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista se recibieron dos escritos más, elaborados por sendos profesores vinculados a las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y Nacional de Colombia respectivamente, quienes también solicitaron declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, bajo razonamientos semejantes a los formulados por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 4659 recibido en la Secretaría General de esta corporación el día 21 de noviembre de 2008, el entonces Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas.

En la primera parte de su concepto el Procurador efectúa un completo recuento de la jurisprudencia de esta Corte en torno al tema de las omisiones legislativas y la posibilidad

de pronunciarse de fondo cuando se comprueba la existencia de una omisión de carácter relativo. Posteriormente se refiere al marco normativo que soporta la intervención del Estado en las actividades financieras, destacando el interés público que las caracteriza. En tercer lugar analiza las normas que establecen la inspección y vigilancia sobre las entidades cooperativas que cumplen actividades financieras, y que encomiendan el control de las cooperativas financieras a la Superintendencia Financiera de Colombia¹ y el de las cooperativas de ahorro y crédito y el de las multiactivas con sección de ahorro y crédito a la Superintendencia de Economía Solidaria.

Hechas estas consideraciones, indica el Procurador que “la captación de dineros del público que despliegan las entidades crediticias cuyo control corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria no difiere de la que se permite desarrollar a las entidades financieras que están bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Financiera. En tal virtud, el Defensor del Cliente Financiero se constituye en un medio de control adecuado para unas y otras”, reflexión a partir de la cual expresa su coincidencia con los planteamientos traídos por el actor.

Después de referirse a las normas de la Ley 795 de 2003 que crearon la figura del Defensor del Cliente, señala que el hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito no estén sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera no excluye la posibilidad de que se establezca una instancia en la cual puedan solucionarse de manera directa las diferencias que surjan entre los asociados - ahorradores y tales entidades. Agrega que la falta de controles de este tipo fue una de las causas de la grave crisis que afectó al sector cooperativo hace aproximadamente diez años y que la figura del Defensor del Cliente resulta indispensable para lograr plena transparencia en el manejo de los recursos captados por esas entidades, sin desconocer la existencia ni los controles implementados por las Juntas de Vigilancia y/o los respectivos Revisores Fiscales.

Sobre estas bases, entiende el Procurador que la extensión de esta figura a las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que realizan actividades financieras es una medida adecuada y proporcional a la función que compete al Estado de garantizar la confianza del público en las actividades financieras y la protección del ahorro del público.

Por todo lo anterior, el concepto del Ministerio Público concluye solicitándole a la Corte declarar condicionalmente exequibles las disposiciones demandadas, de tal modo que la obligación de tener Defensor del Cliente se haga extensiva a las ya mencionadas entidades de carácter cooperativo que captan dinero de los ahorradores y que se encuentran sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Desde el punto de vista de lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Los problemas jurídicos planteados.

Según resulta del contenido de la demanda y de las intervenciones presentadas, son dos los problemas que en el presente caso corresponde dilucidar a la Corte: De una parte, si de conformidad con lo expuesto por su jurisprudencia, sería posible predicar la existencia de una omisión legislativa relativa a partir del texto del artículo 24 de la Ley 795 de 2003, en cuanto dicha norma impuso la obligación de implementar la figura del Defensor del Cliente únicamente a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y no a otras instituciones que, no obstante desarrollar actividades financieras, no se encuentran sujetas a la inspección y vigilancia de ese organismo. De otra, si la referida norma podría considerarse violatoria del derecho a la igualdad frente a los ahorradores que han confiado sus recursos a estas últimas instituciones y, al mismo tiempo, implica incumplimiento de los deberes del Estado de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad y de fortalecer las organizaciones solidarias, deberes previstos en los artículos 58 y 333 de la Constitución Política, respectivamente.

A efectos de despejar estos dos interrogantes, la Corte revisará inicialmente su postura jurisprudencial en torno a la procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad frente a la posible ocurrencia de omisiones legislativas, y en caso de concluir que dicho análisis resulta viable en relación con los planteamientos del actor, se ocupará entonces de determinar si frente al caso concreto se configura la predicada inconstitucionalidad por omisión frente al contenido de los preceptos superiores que se citan como infringidos. Simultáneamente, para el caso de verificarse dicha omisión, observará también en qué medida, este hecho implica además vulneración de las normas constitucionales invocadas por el actor en su demanda.

3. La jurisprudencia constitucional acerca de las omisiones legislativas.

Desde sus inicios, esta corporación ha reconocido la posibilidad de que una norma legal resulte violatoria de la Constitución Política, no tanto por la oposición que frente a ella pudiera encontrarse en su contenido material, sino por el contrario, por la ausencia de mandatos que, en desarrollo de las normas superiores, serían necesarios frente al tema específico de que la norma trata.

Al analizar en ya gran cantidad de casos la posible inconstitucionalidad de leyes a partir de las omisiones en que pudiere haber incurrido el legislador², esta corporación ha planteado una primera y clara diferencia, entre las omisiones absolutas, esto es aquellas situaciones en las que el legislador no ha producido norma alguna en relación con la materia de que se trata, y las omisiones relativas, concepto que alude a aquellos casos en los que sí existe un desarrollo legislativo vigente, pero aquél debe considerarse imperfecto por excluir de manera implícita un ingrediente normativo concreto que en razón a la existencia de un deber constitucional específico, debería haberse contemplado al desarrollar normativamente esa materia.

Respecto de esta distinción, ha venido señalando la Corte que en el caso de las omisiones absolutas³ ella carece de competencia para pronunciarse, dado que es de la esencia del juicio de constitucionalidad la existencia de una norma legal específica, que es el referente sobre el cual debe recaer el análisis, elemento que por definición

se encuentra ausente en ese caso. Contrario sensu, ha sostenido que resulta viable ocuparse de las posibles omisiones relativas⁴, ya que en este evento sí existe un precepto legal sobre el cual pronunciarse, y es factible llegar a una conclusión sobre su exequibilidad a partir de su confrontación con los textos superiores de los que emanaría el deber incumplido por el legislador.

La Corte ha resaltado la importancia del control sobre las omisiones legislativas relativas para asegurar la efectividad de la guarda de la integridad de la Constitución que el mismo texto superior le ha encomendado, ya que de esta forma, sin afectar la autonomía del órgano legislativo que ya ha decidido libremente ocuparse de una determinada materia, se garantiza que las normas así emanadas del representante de la voluntad general no ignoren los criterios y deberes mínimos que por decisión del mismo Constituyente deben atenderse en relación con el tema de que se trata.

Ahora bien, pese a que lo más frecuente es que las omisiones legislativas relativas se traduzcan en una situación discriminatoria, y por lo mismo, en una vulneración del derecho a la igualdad, la Corte ha aclarado que este no es el único escenario en el que aquéllas pueden plantearse, siendo posible observar situaciones en las que el precepto ignora algún otro tipo de elemento normativo, que conforme a la disposición superior debe considerarse imperativo. Dentro de esas exigencias constitucionales pueden mencionarse la de considerar determinados objetivos al momento de regular una materia, la de incluir ciertas etapas esenciales en la regulación de un procedimiento, la de brindar instancias de participación a algunos sujetos específicos previamente a la decisión sobre temas que pueden afectarlos, y otras semejantes.

En sus decisiones sobre posibles omisiones legislativas relativas, la Corte se ha referido a las circunstancias que deben concurrir para que esta situación pueda tenerse por acreditada. Al sintetizar su doctrina a este respecto ha planteado la necesidad de constatar la presencia de cinco elementos esenciales, a saber:

En la misma providencia, continúa explicando la Corte:

“La doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso.”

Ahora bien, esta corporación ha indicado que en caso de acreditarse la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, el remedio que restaura la integridad de la Constitución depende de las circunstancias particulares de la omisión encontrada y del contenido específico de la norma de la cual se predica. En algunos casos, la solución consiste en la exclusión, previa declaratoria de su inexecutable, de un ingrediente normativo específico que puede considerarse el causante de la omisión, es decir, aquel cuya presencia restringe injustificadamente el alcance del precepto, dejando por fuera circunstancias que deberían quedar cobijadas por él. En otros, lo procedente es que la Corte dicte una sentencia interpretativa, en la que declare que la disposición demandada

es exequible, siempre y cuando su efecto se entienda extendido a otras situaciones distintas de las que la norma directamente contempló, precisamente aquellas respecto de las cuales se encontró probada la alegada omisión legislativa.

Claros estos aspectos, y visto que el actor enfoca su demanda de manera explícita hacia la supuesta ocurrencia de una omisión legislativa relativa a partir del contenido que, según afirma, deberían tener los segmentos normativos acusados, la Corte decidirá al respecto, previa una cuidadosa indagación sobre la presencia de los elementos a los que antes se hizo referencia.

4. Análisis de los elementos que configurarían la omisión legislativa relativa planteada.

A efectos de determinar si en el presente caso se presenta la omisión legislativa relativa denunciada por el actor, observa prima facie la Corte que los textos demandados efectivamente restringen la obligación de implementar la figura del Defensor del Cliente a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera⁵, lo cual incluye a las denominadas cooperativas financieras, pero no a otras entidades cooperativas que, aunque con algunas diferencias⁶, cumplen también actividad financiera. Lo anterior implica que, al menos en principio, estaría demostrada la presencia de los dos primeros elementos que, según lo antes expuesto, se requieren para materializar la aducida omisión legislativa.

Es necesario entonces, auscultar la concurrencia de los demás criterios, como son: (i) que la exclusión encontrada carezca de un principio de razón suficiente; (ii) que la verificada falta de justificación de dicha exclusión genere una desigualdad negativa entre los sujetos que podrán beneficiarse de las consecuencias de la norma y aquellos que como consecuencia de la omisión resultan excluidos, y (iii) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

De cara a la posible razón que justificaría el distinto tratamiento normativo que se viene comentando, esta corporación considera pertinente examinar primero si en efecto existen uno o más mandatos constitucionales específicos a partir de los cuales, al establecer la figura del Defensor del Cliente con carácter obligatorio para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, el legislador hubiere necesariamente debido imponer esa misma obligación a las otras entidades de carácter cooperativo que desarrollan actividades financieras, pero que no son vigiladas por esa superintendencia.

Para dilucidar este aspecto, la Corte se referirá particularmente al alcance de los deberes estatales contenidos en los preceptos superiores que el actor invoca como vulnerados por la supuesta omisión contenida en las normas acusadas, esto es, los artículos 13, inciso 3° del artículo 58, inciso 3° del artículo 333, en concordancia con el preámbulo y los artículos 1°, 2° y 78 de la Carta Política.

Sin embargo, a efectos de contextualizar adecuadamente el sentido y extensión de tales deberes, la Corte hará una breve reflexión inicial relacionada con los siguientes aspectos y su trascendencia constitucional: i) el carácter e implicaciones generales de la actividad financiera; ii) la naturaleza del movimiento solidario y cooperativo; iii) la relación

existente entre estos dos fenómenos, y especialmente, la posibilidad de que entidades de origen y naturaleza cooperativa desarrollen actividades financieras, así como las consecuencias de esta situación; iv) la figura del Defensor del Cliente, sus funciones y su trascendencia para los usuarios de servicios financieros.

4.1. Naturaleza de la actividad financiera y deberes del Estado en relación con las instituciones que cumplen este tipo de actividades mediante el manejo y aprovechamiento de recursos provenientes del ahorro privado.

Desde las primeras décadas del Siglo XX y aún desde épocas anteriores, el sistema jurídico colombiano ha reconocido la gran trascendencia que la actividad financiera organizada tiene para el adecuado funcionamiento de la vida en sociedad, motivo por el cual este tema ha sido objeto de un especial manejo normativo que se desprende de la misma Constitución Política.

En la Carta expedida en 1991 este importante tema fue objeto de un especial tratamiento encuadrado dentro del principio del Estado social de derecho, el cual incluyó, de una parte, la expresa mención sobre el interés público que dichas actividades revisten (art. 335), y de otra, el diseño de un complejo sistema de fuentes normativas, que no es otro que el de las denominadas leyes marco (arts. 150 num. 19 y 189 num. 24 y 25 principalmente). Como es sabido, dentro de este particular esquema de reparto competencial, la regulación de estos aspectos requiere, en primer término, del señalamiento de unas pautas u objetivos a través de ley, para que a continuación, el Gobierno Nacional ejecute de manera permanente la necesaria intervención sobre tales actividades, adoptando, de tiempo en tiempo, las medidas que considere apropiadas para dar cabal desarrollo a los objetivos contenidos en la ley, y además, ejerciendo sobre ellas inspección y vigilancia⁷.

Dentro de este contexto, y en atención al interés público que, según lo explicado, es inherente a las actividades financiera, bursátil, aseguradora, y cualquier otra basada en el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público o provenientes del ahorro privado, la Constitución establece también (art. 335, en concordancia con el 150, num. 19, literal d) que aquéllas sólo pueden ejercerse previa autorización del Estado. En todo caso, la jurisprudencia ha resaltado que el mismo concepto de actividad financiera, así como el de intermediación, tradicionalmente ligado con el anterior, no se encuentran definidos en el texto superior, sino que son conceptos jurídicos a determinar, por lo que el alcance de estas facultades debe forzosamente buscarse en la ley⁸.

Es entonces la ley la que señala de manera concreta qué actividades y operaciones específicas hacen parte del concepto de actividad financiera, bursátil, o de alguna de las demás a las que se ha hecho referencia, cuáles sujetos pueden desarrollarlas, qué condiciones deberán cumplirse para lograr y mantener las correspondientes autorizaciones estatales, entre otros aspectos de similar o incluso mayor importancia. Por su parte, el alcance de las obligaciones a cargo de los sujetos autorizados depende de varias fuentes normativas, incluyendo por supuesto la ley, pero también las medidas que dentro del marco por ella permitido, puede y debe adoptar el Poder Ejecutivo

para dar adecuado desarrollo a tales mandatos.

Al analizar la constitucionalidad de diversas medidas expedidas por el legislador dentro de este ámbito temático, la Corte ha ahondado en las razones que justifican la intervención del Estado en relación con estas materias, así como la existencia de este complejo y exigente sistema normativo. La jurisprudencia de esta corporación ha destacado que, además de las finalidades que de manera general son inherentes a toda situación de intervención del Estado en la economía, entre ellas, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, el cumplimiento de la función social de la propiedad o la distribución equitativa de la riqueza y de las oportunidades y beneficios del desarrollo económico (art. 334 Const.), existen en este caso otros objetivos particulares de la intervención como son, entre otros, el propósito de democratizar el acceso al crédito, la necesidad de controlar ciertos efectos macroeconómicos que el desarrollo de la actividad financiera es capaz de generar, y especialmente, el mantenimiento de la confianza del público en las instituciones que conforman el sistema financiero, y en el sistema mismo como conjunto⁹.

Recapitulando, es pertinente destacar que la Constitución Política no es, en modo alguno, neutra ni indiferente en relación con el desarrollo de las actividades financieras, sino que por el contrario, les atribuyó una gran importancia al catalogarlas como de interés público y ordenar su permanente intervención por parte del Estado, dentro del marco axiológico y teleológico que se viene comentando. Sin embargo, es importante aclarar que el texto superior no detalla minuciosamente los deberes específicos a cargo de las autoridades estatales, ni en cabeza de los agentes que ejercen la actividad financiera o las asimilables a ella, sino que se limita a instituir las competencias normativas a partir de las cuales los distintos órganos del Estado deberán construir y concretar el alcance de las obligaciones cuyo debido y oportuno cumplimiento garantice el logro de los objetivos constitucionales de la indefectible intervención a que se ha hecho referencia, evitando el abuso de posiciones dominantes.

La Corte vuelve sobre estas conclusiones más adelante, al momento de definir de fondo los cargos de la demanda, y especialmente, sobre la omisión legislativa en ella denunciada.

4.2. Naturaleza del movimiento solidario y cooperativo.

Al estudiar el fenómeno del cooperativismo, dentro del cual se encuentra enmarcada la controversia constitucional que en este caso se plantea, es importante partir de la consideración de que las entidades cooperativas surgen a partir de una iniciativa colectiva y constituyen lo que la Constitución ha denominado una forma solidaria de propiedad. En este orden de ideas, es importante examinar entonces, brevemente, el concepto de solidaridad.

En varias oportunidades y a propósito de diversos temas, la Corte Constitucional se ha referido a este trascendental valor, resaltando que, tal como ocurre con la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, la solidaridad es considerada como uno de los principios fundantes de nuestra organización política (art. 1° Const.). En varios de esos casos, y ante la ausencia de una definición normativa, esta

corporación ha ensayado algunas aproximaciones, anotando a manera de ejemplo que la solidaridad puede entenderse 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”¹⁰.

A partir de este concepto y de otros análogos, esta corporación ha señalado que si bien no existe a cargo del Estado ni de la comunidad el deber general de atender y solventar todos los problemas y necesidades particulares que sus integrantes puedan afrontar, dentro del Estado social de derecho sí existe en cabeza de aquéllos y de los ciudadanos en general, la obligación de participar y contribuir a la solución de tales situaciones. En el caso del Estado, en cuanto el artículo 2° del texto superior establece entre sus fines esenciales los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la vigencia de un orden justo. En el caso de la persona y la comunidad, en la medida en que el numeral 2° del artículo 95 ibídem reclama la necesidad de obrar conforme a este principio, respondiendo con acciones humanitarias ante aquellas situaciones extremas que pongan en peligro la supervivencia o la salud de sus semejantes.

Ahora bien, atendido ese carácter de principio fundante del Estado colombiano, es evidente que la organización política que a partir de él se ha establecido, debe no sólo permitir, sino fomentar las manifestaciones de solidaridad que puedan surgir de los ciudadanos. Así, la norma superior, a través de preceptos que en este caso han sido invocados como vulnerados por las normas demandadas, establece, entre otros mandatos del Estado, el de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (inciso 3° del artículo 58 Const.) y el de fortalecer las organizaciones solidarias (inciso 3° del artículo 333 ibídem), situaciones que además son importantes manifestaciones del derecho de asociación de que trata el artículo 38 del mismo texto superior¹¹.

Este deber de fortalecimiento institucional es entonces un mandato dirigido a los distintos poderes constituidos al interior del Estado para que, dentro del marco de sus respectivas competencias, generen condiciones propicias para el surgimiento de este tipo de iniciativas, protejan y fortalezcan las organizaciones existentes y se abstengan de interferir en su libre desarrollo. Sin embargo, si bien la Corte ha resaltado que no se trata de “simples enunciados teóricos sino de 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 solidaria”¹², es claro también que con excepción de aquellas situaciones expresamente contempladas por la misma norma superior¹³, ese deber no se traduce en la simultánea existencia de obligaciones constitucionales específicas frente a las organizaciones solidarias.

En lo que atañe específicamente al cooperativismo, la jurisprudencia lo ha entendido como “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”.

Dentro del propósito general de promoción de estas formas asociativas, las leyes que han desarrollado el tema cooperativo¹⁴ contemplan la posibilidad de que estas organizaciones emprendan, en beneficio de sus asociados, cualesquiera actividades lícitas, de las que ordinariamente están abiertas a la libre iniciativa privada. Las cooperativas pueden ser entonces, según el alcance de su dedicación, especializadas, multiactivas e integrales. Las cooperativas especializadas son aquellas que se organizan para atender una sola necesidad específica, la cual puede corresponder 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 a cargo de una sola persona jurídica; y 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.

Finalmente, es importante resaltar que, de manera general, la ley permite que las entidades cooperativas presten servicios no únicamente a sus asociados, sino también a terceros. Esta posibilidad obedece, de una parte, a un desarrollo del mismo principio de solidaridad, a partir del cual se considera socialmente útil que las organizaciones cooperativas pongan sus servicios a disposición de la comunidad en general, y compartan con ella el beneficio que tales servicios reportan a sus usuarios. De otra, se deriva también de la circunstancia de que la ausencia de ánimo de lucro, característica que es inherente a estas organizaciones, no implica la imposibilidad de recibir ingresos o generar excedentes, sino la de repartirlos a los asociados, por lo que resulta válido que las cooperativas presten servicios a terceros, también con el propósito de fortalecerse patrimonialmente, y así poder prestar más y mejores servicios a sus propios asociados¹⁵.

4.3. Prestación de servicios financieros por entidades cooperativas.

Dentro de la ya advertida posibilidad de que las organizaciones cooperativas emprendan cualquier tipo de actividad lícita en beneficio de sus asociados, la ley ha autorizado de manera expresa que aquellas puedan prestar servicios comprendidos dentro del concepto de actividad financiera, al que antes hubo ocasión de hacer referencia.

La actividad financiera cooperativa se ha considerado de gran importancia, no sólo como expresión de las posibilidades que ofrece el movimiento solidario, sino también por cuanto esa participación complementa y mejora la oferta total de servicios financieros, y además permite extender su cobertura hacia determinados sectores de la población que usualmente han experimentado dificultades para acceder al mercado financiero que podría denominarse como tradicional. Por estas razones, dentro de la ya comentada línea de fortalecimiento de las organizaciones solidarias ordenada por la Constitución de 1991, de manera expresa se incluyó dentro de los objetivos de la intervención encomendados a la entonces Superintendencia Bancaria, “proteger y promover el desarrollo de las instituciones financieras de la economía solidaria”¹⁶.

Respecto de la prestación de servicios financieros, y a partir de la clasificación

mencionada en el punto anterior, la ley ha distinguido dos posibilidades, de acuerdo con el grado de dedicación a la actividad financiera que asuman las entidades cooperativas que incursionen dentro de ella. Existen entonces, de una parte, las denominadas cooperativas financieras, expresamente contempladas como establecimientos de crédito en los numerales 1° y 6° del artículo 2° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹⁷ y legalmente definidas como “organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera”, y de otra, las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas y las integrales con sección de ahorro y crédito¹⁸, las cuales dentro de la ya comentada multiplicidad de actividades, prestan este servicio en simultaneidad con otros.

Ahora bien, como más atrás se indicó, es importante destacar que entre estos dos tipos de entidades existen sustanciales diferencias. Así por ejemplo, mientras que las cooperativas financieras hacen parte de lo que se conoce como Sistema Financiero y por esa razón se encuentran sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera¹⁹, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito no se consideran parte del Sistema Financiero y en tal medida no están sujetas a la vigilancia de aquella entidad, pero sí a la de la Superintendencia de la Economía Solidaria²⁰.

En la misma línea, otra trascendental diferencia entre estas instituciones es que, mientras las cooperativas financieras pueden prestar sus servicios tanto a sus afiliados como a terceros no asociados, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito sólo podrán hacerlo respecto de sus asociados²¹.

Esta corporación ha tenido ocasión de estudiar el régimen jurídico de ambos tipos de entidades, así como las condiciones bajo las cuales ellas pueden desarrollar la actividad financiera, en varios importantes pronunciamientos, entre los cuales cabe mencionar las sentencias C-779 de 2001 (M. P. Jaime Araújo Rentería), C-948 de 2001 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-188 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

En estos y otros fallos la Corte ha analizado a profundidad las diferencias existentes entre la normatividad aplicable a esas instituciones, avalando la razonabilidad y validez constitucional de tales diferencias, las cuales se han considerado explicables en vista del distinto entorno dentro del que cada una de ellas cumple su misión. La Corte ha destacado también que las entidades de ambos grupos, cada una desde su particular posición, cumplen una importante función social en lo relacionado con la ampliación de la oferta de servicios financieros, la democratización del crédito y el fortalecimiento del movimiento solidario, dentro de otros objetivos ya comentados.

4.4. El Defensor del Cliente y el alcance de sus funciones.

Tal como lo informa el mismo demandante, la figura del Defensor del Cliente comenzó a ser implementada en Colombia de manera voluntaria por las entidades financieras desde mediados de la década pasada, siguiendo el ejemplo de varios países europeos que ya para esa época la habían hecho obligatoria. Después de varias referencias legales indirectas, todas las cuales fueron declaradas inexequibles por esta corporación²⁴, esta función finalmente adquirió carácter imperativo para todas las entidades

vigiladas por la Superintendencia Bancaria con la expedición del artículo 24 de la Ley 795 de 2003, que es precisamente la norma de cuyo contenido se derivaría la omisión legislativa relativa aquí planteada.

El alcance de esta figura viene determinado por las disposiciones contenidas en ese mismo artículo 24, y posteriormente por las del Decreto Reglamentario 690 de 2003 y se ha entendido como un desarrollo del mandato general de protección a los consumidores, contenido en el artículo 78 de la Constitución Política.

Dentro de este contexto, la principal misión del Defensor del Cliente es la de ser vocero de los clientes ante la respectiva entidad financiera. Desde esta posición le corresponde resolver, de manera gratuita e imparcial, y dentro de los parámetros previstos en las normas pertinentes, las quejas o peticiones que aquéllos presenten sobre posible incumplimiento de los deberes resultantes del contrato existente entre ellos y la entidad financiera, o en relación con la calidad u otros aspectos particulares del servicio prestado por aquélla.

Establecen la ley y el Decreto antes referidos que el Defensor del Cliente deberá ser totalmente independiente de la administración de la entidad cuyos clientes representa y será elegido periódicamente por la asamblea general de accionistas de dicha institución. Dicha entidad deberá, por su parte, asignar una partida presupuestal suficiente para garantizar el adecuado cumplimiento de esta función y brindar todas las demás facilidades que para ello resulten necesarias. Estas normas regulan también lo relacionado con el procesamiento de las quejas, la toma de decisiones respecto de aquéllas por parte del Defensor, y el efecto y validez jurídica que se les atribuye.

La Corte Constitucional ha precisado también que la misión encomendada al Defensor del Cliente no implica el ejercicio de funciones administrativas ni supone, en modo alguno, desplazamiento de las funciones legalmente asignadas a la Superintendencia Financiera²⁵. Por el contrario, el rol del Defensor del Cliente ha sido entendido como un mecanismo o instancia de mediación entre los clientes y la institución financiera, cuyo objetivo es facilitar el trámite y resolución de las quejas presentadas por éstos, dentro de un marco de objetividad, celeridad y transparencia, lo cual contribuye a garantizar la calidad del servicio que aquéllas deben prestar a los primeros.

Dentro de este contexto, la figura del Defensor del Cliente tiene un claro sustento constitucional puesto que, además de las razones ya expresadas, sirve también al propósito de fortalecer la confianza del público en las instituciones financieras, finalidad que, como quedó dicho, es de cardinal importancia dentro de las razones que justifican el complejo e imprescindible sistema de regulación, inspección y vigilancia sobre tales instituciones, previsto a partir de la Constitución Política.

De otra parte, tal institución encuentra sentido y resulta particularmente útil en un contexto en el que, como sucede con los clientes y usuarios de la actividad financiera, existe una relación de clara desigualdad a favor de los manejadores del sistema, que la jurisprudencia no ha dudado en considerar como posición dominante²⁶. Desde esta perspectiva, la figura de un Defensor del Cliente, independiente y probo, resulta entonces de gran utilidad para brindar a los usuarios un canal confiable de comunicación, por cuyo

conducto ventilar los desacuerdos o inconformidades surgidas entre ellos y las entidades financieras, dentro del marco de la desequilibrada relación contractual que los vincula.

5. Análisis de los cargos de la demanda

A partir de los elementos que han quedado expuestos, es procedente en este punto volver entonces sobre los reproches constitucionales específicos que la demanda plantea en relación con los fragmentos normativos acusados.

Como se recordará, el demandante sostiene que existe una omisión legislativa relativa en relación con el contenido de varios apartes del artículo 24 de la Ley 795 de 2003 (modificatoria del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), particularmente en lo relacionado con la exigencia de implementar la figura del Defensor del Cliente, que es obligatoria para todas las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, pero no para las entidades financieras cooperativas sometidas al control de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Conforme con la doctrina constitucional expuesta páginas atrás en torno a la omisión legislativa relativa, para que ésta pueda considerarse probada se requiere la presencia de cinco elementos. Como quedó dicho, la Corte considera claramente configurados los dos primeros, en la medida en que, efectivamente, los textos acusados establecen que están obligadas a implementar la figura del Defensor del Cliente las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, lo que en principio, y en ausencia de otras normas sobre la materia, implica que aquellas entidades no sujetas a la vigilancia de esta Superintendencia, como es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, no están obligadas a establecer esta figura.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en relación con los restantes elementos. Particularmente, la Corte echa de menos el cumplimiento del último requisito, que la jurisprudencia ha definido como “que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”, ya que según se desprende de los análisis vertidos en los puntos inmediatamente anteriores, no se observa en realidad norma constitucional de la cual pudiera derivarse de manera específica la obligación de implementar la figura del Defensor del Cliente, ni siquiera en relación con las instituciones que conforman el sistema financiero, respecto de las cuales la ley sí la hizo obligatoria. Tampoco encuentra la Corte que ese deber pueda predicarse a partir del contenido de los artículos 1° y 2° superiores, tangencialmente citados por el demandante, ni aún de la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, puesto que la ausencia de tal exigencia frente a las entidades cooperativas con actividad financiera no podría en realidad considerarse como un rasgo injusto del orden jurídico que nos rige.

En armonía con lo expuesto en páginas precedentes en torno a (i) la naturaleza jurídica del sistema financiero y el reparto de competencias en relación con la regulación, inspección y vigilancia de las entidades que lo conforman; (ii) el fenómeno de la economía solidaria y los elementos distintivos de las entidades cooperativas; (iii) las condiciones

bajo las cuales las instituciones del cooperativismo pueden prestar servicios financieros, y (iv) la naturaleza y funciones del Defensor del Cliente, considera en cambio la Corte, que una decisión legislativa de este contenido cae sin dificultad dentro del campo de la libertad de configuración normativa que, en ejercicio de sus funciones en relación con estos temas, tiene el órgano legislativo.

Como también quedó dicho, si bien la Constitución declara que la actividad financiera es de interés público y que sobre ella debe ejercerse inspección y vigilancia, y establece también que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar las formas asociativas y solidarias de propiedad, ninguno de esos preceptos establece de manera precisa la forma como el legislador, o en su caso, el poder ejecutivo, debe cumplir estos encargos. Entonces, salvo lo que respecta a la existencia de uno o más aspectos o garantías específicas que los órganos constituidos deban necesariamente incorporar en la normatividad que expidan, situación que en el presente caso no se observa, resulta válido afirmar que la norma superior deja en manos de esos órganos, decidir sobre la forma en que dará cumplimiento a los ya comentados mandatos, para lo cual cada uno de ellos deberá ejercer sus facultades normativas dentro del marco de la autonomía que el mismo texto superior les reconoce, y las disposiciones que expidan no podrán ser cuestionadas bajo el pretexto de supuestas omisiones legislativas relativas.

Naturalmente, en razón de la misma autonomía de configuración normativa que se viene comentando, podría considerarse así mismo válido que el legislador hubiera decidido, o decida en el futuro, hacer esta figura exigible en las entidades financieras sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria, o respecto de alguna otra actividad económica en la que considere que se justifica esta función. Pero no resulta inconstitucional que se abstenga de hacerlo respecto de ciertas instituciones y/o actividades específicas, por considerar que no sería pertinente o necesario.

Ahora bien, no obstante que la ausencia de este elemento basta para descartar la configuración de la omisión legislativa denunciada, esta corporación considera valioso explorar también la posible ocurrencia de los otros dos elementos a que se ha hecho referencia, como son (iii) la ausencia de un principio de razón suficiente en la diferencia normativa encontrada y (iv) la consiguiente generación de una desigualdad negativa entre sujetos que serían merecedores de igual protección. Sin embargo, a partir de las consideraciones hechas en páginas precedentes, particularmente de las contenidas en los acápites 4.3 y 4.4, considera la Corte que tampoco concurren estos elementos.

En primer lugar, en el presente caso resulta imposible especular sobre la probable existencia de una situación discriminatoria, ya que no existe entre los sujetos comparados (los ahorradores de una cooperativa financiera y los ahorradores de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito) la igualdad fáctica requerida para justificar una expectativa de trato similar.

En efecto, como quedó claramente explicado, las personas que entregan recursos a una

cooperativa de ahorro y crédito multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito son necesariamente afiliados de la entidad cooperativa a la que confían sus recursos, al paso que quienes depositan en una cooperativa financiera pueden ser afiliados, pero también pueden ser personas enteramente ajenas a tales organizaciones, es decir terceros, como claramente lo autorizan las normas pertinentes.

Esta sola circunstancia genera importantes diferencias en el contexto dentro del cual cada uno de estos tipos de entidades desarrolla sus actividades financieras. En efecto, mientras en el primer caso los ahorradores entregan sus dineros a una organización de la cual hacen parte y en cuyas decisiones operativas tienen la posibilidad, al menos mediata, de participar, en el caso de las cooperativas financieras, y tal como ocurre con la generalidad de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera²⁷, para muchos de los depositantes, o potencialmente para todos, se trata de una entidad completamente ajena, con la que apenas tienen un vínculo contractual de carácter oneroso, y en cuyas actividades y decisiones no pueden tomar parte bajo ninguna circunstancia.

De otra parte, y precisamente en razón al carácter solidario y autogestionario de las entidades cooperativas, la ley ha previsto la existencia al interior de ellas de una instancia denominada Junta de Vigilancia, a la que tanto el actor como todos los intervinientes hicieron referencia²⁸, una de cuyas funciones es precisamente “Conocer los reclamos que presten (sic) los asociados en relación con la prestación de los servicios, transmitirlos y solicitar los correctivos por el conducto regular y con la debida oportunidad”. La Junta de Vigilancia es una instancia de gran importancia al interior de las organizaciones cooperativas, y es un espacio apropiado para ventilar, en condiciones de equidad y mutua colaboración, las situaciones en las que pudiere existir discrepancia entre los afiliados y la organización de la cual ellos hacen parte. La existencia de una instancia de esta naturaleza al interior de los entes cooperativos es también una importante diferencia fáctica entre ellas y las entidades financieras tradicionales.

Se aprecia entonces que la diferencia de circunstancias fácticas que ha quedado brevemente ejemplificada justifica también un trato normativo distinto. Así por ejemplo, es evidente que en el caso de las cooperativas financieras la necesidad de garantizar la confianza del público es mucho más clara y apremiante que en el de las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Por ello, vistas las características y funciones del Defensor del Cliente que más atrás quedaron expuestas, institución que el legislador dentro de su autonomía estableció como obligatoria en el caso de las primeras pero no para las segundas, considera la Corte que la obligación de implementar esta figura contribuye a dar respuesta a esa necesidad, donde ella existe, sin que resulte válido extrañar su no extensión a otras situaciones que no son asimilables en sus elementos fácticos.

De vuelta a los criterios necesarios para tener por probada la omisión legislativa relativa, resalta la Corte que habiéndose encontrado no pertinente la aspiración de trato igual entre los clientes de las cooperativas financieras y los de las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, que postula el demandante, se descarta entonces la presencia de aquel ingrediente conforme al cual debe existir (iv) una desigualdad negativa entre sujetos que serían merecedores de igual protección, y por

lo mismo, se hace innecesario indagar por la posible existencia de (iii) un principio de razón suficiente que justifique la diferencia normativa encontrada.

Con lo anterior queda entonces desvirtuada la existencia de la omisión legislativa denunciada en este caso por el actor, y consecuentemente, la posibilidad de declarar, por esta razón, la inexequibilidad o la exequibilidad condicionada de los textos normativos acusados.

Claros estos aspectos, de cara a los preceptos constitucionales que el demandante invoca como violados en este caso, que como se recordará son el artículo 13 (derecho a la igualdad), el inciso 3° del artículo 58 (deber de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad) y el inciso 3° del artículo 333 (deber de fortalecer las organizaciones solidarias), la Corte considera que las reflexiones contenidas en el punto 4 anterior así como en el presente, bastan para sustentar la conclusión de que no existe vulneración de estas normas superiores, resultante de los textos legales acusados. En relación con la primera de estas normas, dado que, según se estableció, no existe entre los extremos comparados una igualdad fáctica que justifique la esperada semejanza normativa; y respecto de las otras dos, por cuanto, según también se explicó de manera suficiente, dichas disposiciones no pueden entenderse como mandatos específicos que obliguen a las cámaras a incorporar en las leyes una o más instituciones determinadas, en beneficio de las organizaciones de los sectores solidario y cooperativo.

De igual manera, y según lo explicado en los puntos 4.3 y 4.4 anteriores, estima la Corte que la decisión normativa de no exigir la implementación de la figura del Defensor del Cliente en entidades que no obstante desarrollar algunas actividades financieras no hacen parte del denominado Sistema Financiero, y tampoco se encuentran sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia del mismo nombre, no resulta, en modo alguno, lesiva de las garantías de protección a los consumidores contenidas en el artículo 78 superior.

Ello por cuanto, a más de la ya explicada cuestionable necesidad de esta institución en un entorno en el que el depositante es asimismo afiliado y miembro activo de la entidad que recibe dichos depósitos, el referido artículo 78 tampoco contiene mandatos específicos suficientes para sustentar la necesidad de este tipo de figura en las instituciones financieras de carácter cooperativo.

Por su parte, en lo que atañe a la eventual afectación de otras normas constitucionales que de manera complementaria citó el demandante, tales como el preámbulo de la norma superior y sus artículos 1° y 2°, resalta esta corporación la imposibilidad de pronunciarse sobre estas censuras, ya que el actor se abstuvo de sustentárlas.

Por último, es necesario indicar que tampoco resulta posible estudiar las supuestas vulneraciones que los textos demandados generarían en otras normas de las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998. Lo anterior es plenamente claro al recordar que el objeto de la acción de inconstitucionalidad que da origen a este proceso es una confrontación de carácter jerárquico entre una norma del texto constitucional y otra del nivel legal, cuya posible consecuencia, en caso de encontrarse incompatibilidad entre ellas, es la declaratoria de inexequibilidad de la segunda. En esa misma medida, resulta imposible

resolver desde esta perspectiva un planteamiento acerca del posible conflicto existente entre dos o más normas del mismo nivel jerárquico ya que, por esa misma circunstancia, no sería factible discernir cuál(es) de ellas debe prevalecer sobre la(s) otra(s).

6. Conclusión

Agotado el análisis de los distintos aspectos incluidos en el cargo único contenido en la demanda, y dado que ninguno de ellos permite la prosperidad de aquél, la Corte Constitucional declarará que los textos demandados resultan exequibles, únicamente en relación con los cargos aquí estudiados.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

DECLARAR EXEQUIBLES frente al cargo analizado las expresiones “Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria”, “las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria”, “las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria”, “Superintendencia Bancaria” y “Superintendencia Bancaria”, contenidas en el artículo 24 de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, norma que modificó el numeral 4° del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

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

NILSON PINILLA PINILLA Presidente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO A. SIERRA PORTO
PALACIO

JORGE IVÁN PALACIO

Magistrado

Magistrado

Ausente con Excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

- 1 Las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003 se refirieron a la Superintendencia Bancaria, cuya estructura y nombre fueron redefinidos por Decreto 4327 de 2005.
- 2 Cfr. sobre el tema de la omisión legislativa, sólo entre los pronunciamientos de los años más recientes, las sentencias C-562 y C-865 de 2004, C-800, C-823 y C-1154 de 2005, C-891A de 2006, C-208, C-394, C-831 y C-1004 de 2007, C-463, C-540 y C-542 de 2008.
- 3 Sobre omisión legislativa absoluta ver las sentencias C-543 de 1996 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-780 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1154 de 2005 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-542 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).
- 4 Sobre omisión relativa ver, entre otras, las sentencias C-823 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-185 de 2002, C-891A de 2006 y C-208 de 2007 (en todas M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-394 de 2007 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-463 de 2008 (M. P. Jaime Araújo Rentería).
- 5 A partir de este punto la Sala hace directamente referencia a la Superintendencia Financiera de Colombia según lo explicado en la precedente nota 1 de pie de página.
- 6 Ver sobre este aspecto el punto 4.3 de esta misma providencia.
- 7 Sobre la naturaleza e importancia de la actividad financiera y sobre su tratamiento constitucional, la Corte ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial que comienza con las sentencias C-024 de 1993 (M. P. Ciro Angarita Barón) y C-252 de 1994 (Ms. Ps. Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa). En tiempos más recientes, pero en el mismo sentido pueden destacarse las sentencias C-041 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-860 de 2006 (M. P. Humberto Sierra Porto) y C-692 de 2007 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).
- 8 Sobre la indeterminación de estos conceptos ver, entre otras, las sentencias C-940 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y las ya citadas C-041 y C-860, ambas de 2006.
- 9 Sobre este aspecto ver particularmente las sentencias C-560 de 1994 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), C-780 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y C-1062 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).
- 10 Esta definición aparece mencionada, entre otras, en las sentencias T-550 de 1994 (M. P. Jorge Arango Mejía), T-073 de 1998 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1054 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-170 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y C-188 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).
- 11 Además de estas existen otras normas constitucionales que establecen la obligación de fomentar las organizaciones solidarias, entre ellas los artículos 51, 60, 64 y 103 de la Constitución Política.
- 12 Cfr., entre otras, las sentencias C-211 de 2000, C-1145 de 2004 y C-188 de 2006.

13 Particularmente el deber de reconocer y proteger en cabeza de estas organizaciones todos los derechos fundamentales predicables de las personas jurídicas (arts. 11 a 41).

14 Actualmente rigen las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998. La aprobación de esta última, según consta en su exposición de motivos, estuvo enmarcada por el propósito de fortalecer el movimiento cooperativo mediante la actualización de la normatividad aplicable, a partir de las nuevas y explícitas referencias de apoyo a las organizaciones solidarias contenidas en la Constitución de 1991.

15 En la sentencia C-948 de 2001 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) la Corte explicó y destacó que la prestación de servicios a terceros no desnaturaliza el carácter solidario y cooperativo de estas instituciones, sino por el contrario es un instrumento que está llamado a conducir a su fortalecimiento.

16 Literal g. del artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

17 Compilado por el Decreto 663 de 1993, con posteriores reformas, entre ellas, y en lo que atañe al presente asunto, las contenidas en las Leyes 454 de 1998 y 795 de 2003.

18 Reguladas por el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003.

19 Cfr. el ya citado numeral 6° del artículo 2° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

21 Artículo 39 de la Ley 454 de 1998, que modifica el artículo 99 de la Ley 79 de 1988.

22 De acuerdo con el artículo 42 de la Ley 454 de 1998 ese capital se estableció en la suma de un mil quinientos millones de pesos (\$ 1.500'000.000), reajustados anualmente de conformidad con el IPC del respectivo período.

23 Conforme al artículo 42 de la Ley 454 de 1998 ese capital se estableció en la suma de quinientos millones de pesos (\$ 500'000.000), reajustados anualmente de conformidad con el IPC del respectivo período.

24 Cfr. artículo 52 de la Ley 510 de 1999, que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 sobre atribución de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria, cuyo párrafo 1° (declarado inexecutable mediante sentencia C-1641 de 2000) mencionaba la posibilidad de que las entidades financieras hubieran implementado voluntariamente la figura del Defensor del Cliente. Posteriormente, el artículo 47 de la Ley 640 de 2001, también modificadorio del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, así mismo declarado inexecutable por sentencia C-500 de 2001, contemplaba la posibilidad de que el Defensor del Cliente (en las instituciones que voluntariamente hubieran implementado esta figura) actuara como conciliador respecto de las controversias surgidas entre tales entidades y sus clientes dentro del marco del correspondiente contrato. Mientras que en el primer caso la inexecutableidad tuvo que ver con la ausencia de algunas de las condiciones necesarias para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la Superintendencia Bancaria, en el segundo se debió a vicios de trámite en la aprobación

de esta norma.

25 La Corte Constitucional hizo un extenso y completo análisis sobre la función y contenido de esta figura en la sentencia C-1150 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), en la cual se declararon exequibles varias partes del mismo artículo 24 aquí demandado, frente a cargos relacionados con la presunta delegación de funciones presidenciales en cabeza de particulares y la posible violación del principio de unidad de materia.

26 Cfr. sobre este aspecto, entre muchas otras, las sentencias T-1085 de 2002, T-287 de 2004, T-207 y T-899, ambas de 2006 y T-173 de 2007. El concepto de posición dominante que en estos casos se predica de las instituciones financieras puede diferir parcialmente de aquellos que bajo esa misma denominación se han definido y se aplican en otros ámbitos específicos, tales como el de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con el control de prácticas comerciales restrictivas (Decreto 2153 de 1992), o el de la regulación, inspección y vigilancia de las empresas de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994).

27 Entre ellas los bancos comerciales, las casas de cambio, las compañías de seguros, las sociedades fiduciarias o las administradoras de fondos de pensiones y cesantías.

28 La Junta de Vigilancia está prevista y regulada en los artículos 38 a 40 de la Ley 79 de 1988. La más reciente Ley 454 de 1998 hace referencias a ella en sus artículos 59 a 61.