

C-395-96

Sentencia C-395/96

PERSONERIA JURIDICA-Supresión del reconocimiento/TRAMITOMANIA-Supresión de trámites

Se suprime el acto de reconocimiento expreso y positivo del Estado, cambiando la forma de constitución de dichas entidades por la escritura pública o el documento privado, libremente otorgados por los creadores de las mismas, con la obligación posterior de proceder a su registro para dar paso a la personalidad jurídica correspondiente. La Corte considera que en la regulación plasmada por los artículos acusados se desarrolló a cabalidad la autorización legislativa, en cuanto, entendido por el Gobierno que el acto unilateral de reconocimiento de la persona jurídica implicaba un trámite engorroso y complejo, se lo reformó, en el ánimo de facilitar la asociación, y para ello estaba facultado el Ejecutivo, según los términos de la norma habilitante. Eso, naturalmente, tenía que reflejarse también en las disposiciones referentes a trámites, sobre inscripción de Estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación, y prueba de la existencia y representación legal de las personas jurídicas, pues, modificada la regla básica acerca del nacimiento de éstas, las reformas introducidas habrían sido inócuas si se hubiese conservado el resto de la normatividad anterior, incompatible con el nuevo sistema, y en vez de introducir un principio de orden en la materia, habrían causado desconcierto. En general, en el conjunto de los artículos de los que se viene hablando, la Corte no encuentra desviación del objeto específico de las autorizaciones legales por cuanto -se repite- la facultad para “reformular” la normatividad precedente estaba contemplada de manera expresa en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995. Ninguna de las previsiones enunciadas, contenidas en el Decreto demandado, puede entenderse estatuida a título de facultad implícita, lo que evidentemente, de acontecer, conduciría a su inconstitucionalidad.

Referencia: Expediente D-1225

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del Decreto 2150 de 1995.

Actora: Melba Giraldo Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintidós (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana MELBA GIRALDO LONDOÑO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del Decreto 2150 de 1995.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

“DECRETO NUMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

TITULO I

REGIMEN GENERAL

(...)

CAPITULO II

RECONOCIMIENTO DE PERSONERIAS JURIDICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 45.- Excepciones. Lo dispuesto en este capítulo no se aplicará para las instituciones de educación superior, las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994; las personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada; las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y

confederaciones y asociaciones de ministros; las reguladas por la Ley 100 de Seguridad Social, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores y empleadores; partidos y movimientos políticos; cámaras de comercio y las demás personas jurídicas respecto de las cuales la ley expresamente regule en forma específica su creación y funcionamiento, todas las cuales se registrarán por sus normas especiales”.

III. LA DEMANDA

Considera la demandante que con las normas acusadas se vulnera el artículo 150, numerales 2 y 10, de la Constitución Política.

En su criterio, las normas demandadas modifican el artículo 636 del Código Civil.

Señala que al expedir estas disposiciones, el Presidente de la República desbordó las facultades otorgadas por el Congreso a través de la Ley 190 de 1995, pues estas no implicaban la posibilidad de “modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas”. Afirma que es la misma Constitución la que prohíbe la utilización de las facultades del numeral 10 del artículo 150 para esos fines.

En cuanto a la materia, dice que el Código Civil atribuyó al Poder Ejecutivo de la Unión (Presidente de la República) la competencia para la aprobación de los reglamentos o estatutos de las corporaciones, señalando el carácter reglado de la misma y que la aprobación de tales estatutos y reglamentos significa el reconocimiento de que la corporación puede actuar en la vida del derecho y figurar como sujeto de relaciones jurídicas, adquiriendo derechos y constituyendo obligaciones.

Posteriormente -continúa- el Gobierno delegó la función de reconocimiento de las personerías jurídicas en el Ministerio de Gobierno, a través del Decreto 1326 de 1992, y señaló los requisitos que debían cumplir las peticiones que con tal fin formularon los particulares.

El Presidente de la República -dice la actora-, mediante el Decreto 2703 de 1959, delegó en los gobernadores de los departamentos la tramitación y el reconocimiento de personería jurídica a las entidades a las que se refiere el Decreto 1326 del 15 de septiembre de 1992, señalando que el ejercicio de las funciones delegadas debía cumplirse, de conformidad con las reglas pertinentes, en relación con las entidades ubicadas en el territorio de su respectiva

jurisdicción.

Considera que cuando los artículos acusados suprimen el reconocimiento o aprobación del Poder Ejecutivo de la Unión, para los reglamentos o estatutos de las Corporaciones, modifican la citada norma del Código Civil.

Asevera que debe diferenciarse claramente entre el reconocimiento de la personalidad jurídica, que es competencia del ejecutivo, y el registro como acto administrativo que tiene su valor como instrumento público y como constancia de autenticidad.

A su juicio, el reconocimiento al que se hace referencia en el artículo 636 del Código Civil implica la manifestación de la voluntad del Poder Ejecutivo de que los reglamentos o estatutos de las corporaciones no sean contrarios al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano ALVARO NAMEN VARGAS, en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

En su opinión, los entes surgidos de un acuerdo asociativo y de un acto fundacional sólo adquieren la personalidad jurídica, que las habilita para actuar de manera directa en la vida del Derecho, en virtud del acto de autoridad administrativa, la cual podrá cancelar o revocar el reconocimiento, en los casos en los cuales aquellas se aparten gravemente de los objetivos estatutarios o lesionen el orden legal o las buenas costumbres.

Sostiene que, con la expedición del Decreto 2150 de 1995, se modificó la normatividad existente, relacionada con el reconocimiento de las personerías jurídicas de las organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones, juntas de acción comunal y demás entidades privadas sin ánimo de lucro, pues se introdujo un procedimiento ágil en la materia, consistente en el otorgamiento de escritura pública o documento privado reconocido.

Lo que sí no se hizo -manifiesta- fue modificar el Código Civil, ya que el Decreto trató aspectos diversos a los contemplados en éste último.

No puede afirmarse -expresa- que el presidente haya desbordado el ámbito de las atribuciones conferidas, ya que lo que hizo fue dar una mayor agilidad al procedimiento de reconocimiento de las personerías jurídicas, suprimiendo los trámites innecesarios que se venían surtiendo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos demandados.

Considera que tales normas contienen regulaciones encaminadas a desarrollar el ejercicio de un derecho estrictamente personal, como lo es el derecho de asociación, de acuerdo con los nuevos patrones estipulados en el artículo 38 de la Constitución política.

Esta normatividad -continúa- suprimió en cuanto a la creación de personas jurídicas la autorización del Estado -la cual no estaba consignada en el artículo 636 del Código Civil-, con el objeto de garantizar el ejercicio de la libertad de asociación, obviando en la práctica todas las trabas que lo impidan.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ya que se trata de normas integrantes de un decreto ley, expedido en desarrollo de facultades extraordinarias.

Examen de la normatividad acusada. Alcance limitado y estricto de las facultades extraordinarias. Prohibición de expedir o modificar códigos por esa vía

Se discute por parte de la actora la constitucionalidad de las normas consagradas por el Ejecutivo en desarrollo de facultades extraordinarias, con el objeto de simplificar los trámites referentes a la constitución de personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, por cuanto, en su criterio, hubo exceso en el ejercicio de las autorizaciones conferidas por la Ley 190 de 1995 y toda vez que, además, se modificó, según considera, el Código Civil, desconociendo la

prohibición expresa establecida por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

La Corte debe reiterar sus criterios en relación con los principios superiores a los cuales se refieren los dos cargos.

Las facultades extraordinarias que el Congreso conceda al Presidente de la República deben ser precisas y su interpretación tiene un carácter estricto, de tal modo que los decretos leyes que se dicten en su desarrollo no pueden tocar temas ajenos a los determinados por la norma habilitante ni desconocer las exigencias y requisitos que en ella se contemplan, pues la función legislativa que entonces cumple el Jefe del Estado es precaria, limitada, dependiente del alcance literal del texto legal que la hace posible en concreto.

Así las cosas, no son admisibles las facultades implícitas.

Por otro aspecto, no es permitido que el legislador ordinario faculte al Presidente para expedir o reformar códigos, función que debe ser ejercida mediante ley en sentido formal y orgánico, según perentorio mandato constitucional (art. 150, numeral 10).

Bajo estas directrices bien afianzadas en la constante jurisprudencia de esta Corte, serán analizadas las normas objeto de acción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eso, naturalmente, tenía que reflejarse también en las disposiciones referentes a trámites, sobre inscripción de Estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación, y prueba de la existencia y representación legal de las personas jurídicas, pues, modificada la regla básica acerca del nacimiento de éstas, las reformas introducidas habrían sido inócuas si se hubiese conservado el resto de la normatividad anterior, incompatible con el nuevo sistema, y en vez de introducir un principio de orden en la materia, habrían causado desconcierto.

De allí que encaje sin dificultad dentro de las facultades otorgadas la norma del artículo 40 en estudio, acerca de los datos mínimos que se deben incorporar a la escritura pública o al documento privado de constitución.

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

Se enmarca también dentro de las facultades la disposición del artículo 41 acusado, según la cual, cuando para el ejercicio o finalidad de su objeto la ley exija obtener licencia de funcionamiento, o reconocimiento de carácter oficial, autorización o permiso de iniciación de labores, las personas jurídicas aludidas están obligadas a cumplir con los correspondientes requisitos legales para ejercer los actos propios de su actividad principal.

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

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

Ocurre otro tanto con la prueba de la existencia y representación legal de las personas jurídicas de Derecho Privado, la que, desde luego, en armonía con la reforma, no puede ser otra que la certificación expedida por la Cámara de Comercio competente, sin que con tal mandato se excedan las facultades extraordinarias otorgadas, pues ellas incluyeron las posibilidades de modificar la legislación preexistente, atendiendo a la orientación simplificadora de los nuevos preceptos consagrados.

En general, en el conjunto de los artículos de los que se viene hablando, la Corte, a diferencia de la actora, no encuentra desviación del objeto específico de las autorizaciones legales por cuanto -se repite- la facultad para “reformular” la normatividad precedente estaba contemplada de manera expresa en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995. Ninguna de las previsiones enunciadas, contenidas en el Decreto demandado, puede entenderse estatuida a título de facultad implícita, lo que evidentemente, de acontecer, conduciría a su inconstitucionalidad.

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

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

Sin embargo, el desarrollo posterior de la legislación, merced a la expedición sucesiva de numerosas normas no incluídas en la preceptiva del Código en referencia (por ejemplo, la Ley

22 de 1987 y los decretos 3130 de 1968, 054 de 1974, 1318 de 1988 y 2344 del mismo año, y las disposiciones sobre instituciones de utilidad común y juntas de acción comunal, entre otras), modificó sustancialmente esos mandatos iniciales, derogó algunos de ellos, dio lugar a la existencia de nuevas modalidades de personas jurídicas, excediendo el primitivo criterio que las limitaba a corporaciones y fundaciones de beneficencia pública, y plasmó requisitos específicos para la constitución, objeto, estatutos, reforma y disolución de los diversos tipos de entidades, reconocimiento de personería jurídica, control y vigilancia, por lo cual las reformas sobre tales aspectos no implican per se, como lo entiende la actora, la reforma del mencionado Título del Código Civil.

Entonces. serán declarados exequibles los artículos 40, 41, 42 y 43 del Decreto 2150 de 1995.

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

En cuanto al artículo 45, que consagra excepciones a lo dispuesto en los otros preceptos sobre el tema, en nada viola las prescripciones constitucionales, ni desconoce las facultades extraordinarias otorgadas, ya que únicamente deja explícito que la supresión plasmada y las reglas establecidas no pueden cobijar a personas jurídicas que tienen previstos regímenes especiales de origen constitucional o legal. Es decir, el legislador extraordinario gozaba de atribuciones suficientes para señalar el ámbito de aplicación del ordenamiento por él establecido.

DECISION

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

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del Decreto 2150 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General