

Sentencia C-475/06

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Condicion

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Ausencia de claridad en cargos de inconstitucionalidad/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA -Ausencia de cargo específico

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia

COMISION TERCERA-Conformación

COMISION TERCERA-Competencia

COMISION SEPTIMA-Conformación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Estudio de leyes cuyo contenido dan la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Trámite será constitucional siempre que se hubiere adelantado por una Comisión que tuviere competencia para conocer de alguna de las materias dominantes del respectivo proyecto

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Ante la duda sobre la especialidad o sobre el tema dominante, debe primar, la decisión del Presidente de la respectiva Cámara

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Actividad financiera/COMISION SEPTIMA-Competencia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A la luz del contenido y de la finalidad de la Ley demandada, la misma es, fundamentalmente, un instrumento que persigue la democratización del crédito para permitir el acceso a la vivienda digna a personas afiliadas a las Cajas de Compensación, que carecen de ingresos suficientes para entrar al mercado financiero. En esos términos, resulta claro que uno de los aspectos o materias dominantes de la ley es el acceso del derecho a la vivienda como un componente de los programas de protección social de las Cajas de Compensación familiar. En virtud de lo dispuesto en el fundamento jurídico anterior, la Corte no puede menos que desestimar el primer cargo de la demanda. En efecto, dado que se trata de una ley cuya finalidad fundamental es regular el derecho de acceso al crédito de vivienda así como ampliar las funciones de protección social de las Cajas de Compensación, no existe reproche alguno al hecho de que el respectivo proyecto hubiere sido aprobado en primer debate por las Comisiones Séptimas de Cámara y Senado. Como ya se mencionó dichas Comisiones tienen competencia para conocer de proyectos de ley que regulen temas de seguridad social, vivienda y familia, todos temas dominantes en la Ley cuya demanda estudia la Corte. En este sentido, no existe ningún argumento para sostener que la asignación de competencias financieras a las Cajas de Compensación defina como contenido dominante de la ley la materia financiera y que este contenido pueda primar sobre los temas sociales a los cuales, de manera explícita, se refiere tanto el texto de la ley como su respectiva exposición de motivos. En estas circunstancias la Corte debe abstenerse de formular reproche alguno a la decisión en virtud de la cual el proyecto fue asignado, para estudio en primer debate, a las Comisiones Séptimas y no a las Comisiones Terceras de las cámaras.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración porque disposición demandada tiene estrecha relación con el tema de la ley

Las disposiciones mencionadas regulan aspectos del funcionamiento y financiación de las Cajas de Compensación Familiar. En particular tienden al fomento del subsidio familiar de vivienda y a la protección de los recursos financieros que deberán ser destinados, entre otros, a este fin. Dado que la Ley demandada tiene el propósito de promover los mecanismos de financiación del derecho a la vivienda digna de sectores importantes de la población a través de las Cajas de Compensación, la Corte debe señalar que las disposiciones

demandadas tienen estrecha relación con la materia de que trata la Ley 920 de 2004. Adicionalmente, no puede la Corte desatender el hecho de que la Ley demandada adiciona la Ley 798 de 2002 que a su vez modificó la Ley 21 de 1982 sobre naturaleza, estructura y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar. Dado que las disposiciones demandadas se refieren específicamente a la administración, inversión y protección de los recursos financieros de las Cajas de Compensación resulta claro que las normas impugnadas no violan el principio de unidad de materia.

## PRINCIPIO DEMOCRATICO-Alcance

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Aprobación de reforma de estatutos por mayoría simple del número de asistentes a Asamblea General no vulnera principio democrático

La norma demandada establece que el ajuste de los estatutos a lo dispuesto en la Ley 920 de 2004 será realizado por la Asamblea General de las Cajas de Compensación Familiar, por mayoría del número de asistentes, siempre y cuando los afiliados hubieren sido convocados conforme las reglas establecidas para ello. La norma persigue agilizar la adopción de decisiones estatutarias fundamentales para que las Cajas de Compensación puedan comenzar a promover el acceso a la vivienda digna de sectores vulnerables de la población. En efecto, para que las Cajas puedan realizar las actividades financieras de que trata la ley demandada, es necesario, previamente, que los estatutos de la entidad se ajusten a lo dispuesto en dicha ley. Por ello, al eliminar el quórum decisorio normalmente aplicable para la adopción de las decisiones en cada entidad (al menos durante la primera hora de sesión de la Asamblea General), lo que se persigue es agilizar la adopción de una decisión que podría dejar de adoptarse por la mera inasistencia de los afiliados, retrasando con ello el cumplimiento de los fines sociales que persigue la Ley. En efecto, la exigencia de un quórum especial, particularmente en entidades con gran cantidad de afiliados, puede llegar a dificultar de manera desproporcionada la adecuación de los estatutos a las funciones de que trata la Ley, con consecuencias perjudiciales para los intereses de los mismos afiliados – especialmente de los afiliados de menores ingresos – a quienes se dirigen las actividades financieras a las que ya la Corte se ha referido. En esta medida, la Corte constata que la norma acusada persigue una finalidad legítima y es útil y necesaria para que tal finalidad se cumpla, pues no parece existir ninguna medida que pueda cumplir la misma finalidad y que afecte de menor manera el principio democrático que debe regir el funcionamiento de las asambleas generales de las organizaciones sociales. Finalmente, la norma garantiza el contenido mínimo del principio democrático, pues señala que el ajuste estatutario debe realizarse por la Asamblea General, previa citación regular de sus afiliados y en virtud del principio de mayorías. De esta manera se garantizan los principios de competencia, publicidad y mayorías y sin embargo se previene que la inasistencia de los afiliados impida que la entidad pueda promover, en ejercicio de las actividades a que la ley la autoriza, el derecho de acceso a una vivienda digna a las personas de menores ingresos afiliada a la misma. De todo lo que ha sido expuesto resulta claro que las disposiciones parcialmente

demandadas no vulneran el principio democrático, pues su finalidad es promover bienes y derechos constitucionales, resulta útil y necesaria para ello y no desprotege el contenido mínimo constitucional de dicho principio.

Referencia: expediente D-6061

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 numeral 14 párrafo 3, subnumerales 14.1, 14.2, 14.5, 14.6 inciso 4, 14.7 (parcial), 14.8 párrafo, artículos 3 (parcial) y 4 de la ley 920 de 2004 “por la cual se autoriza a las Cajas de Compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones”

Actor: Ismael Enrique Márquez Correal

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, D.C. catorce (14) de junio de dos mil seis (2006).

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

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ismael Enrique Marquez Correal, demandó los artículos 1 numeral 14 párrafo 3, subnumerales 14.1, 14.2, 14.5, 14.6 inciso 4, 14.7 (parcial), 14.8 párrafo, artículos 3 (parcial) y 4 de la ley 920 de 2004.

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

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados de la ley 920 de 2004, según fue publicado en el Diario Oficial 45.772 de 24 de diciembre de 2004.

LEY 920 DE 2004

23/12/04

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Adiciónese el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 que a su vez modificó el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, con el siguiente numeral.

14. Autorización general. Las Cajas de Compensación Familiar podrán adelantar la actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados

afiliados en los términos y condiciones que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional.

De conformidad con lo previsto en el artículo 335 de la Constitución Política, la autorización, inspección y vigilancia de la sección especializada de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar la ejercerá la Superintendencia Bancaria.

Con el objeto de dar cumplimiento a las actividades de supervisión y control que de acuerdo con esta ley deba ejercer, la Superintendencia Bancaria exigirá a las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar contribuciones, las cuales consistirán en tarifas que se calcularán de acuerdo con los criterios técnicos que señale el Gobierno Nacional teniendo en cuenta, entre otros, los parámetros que al efecto establece el artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

PARÁGRAFO 1o. La Superintendencia Bancaria deberá verificar permanentemente el carácter, responsabilidad e idoneidad de las personas que participen en la dirección y administración de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar a las cuales se les autorice la constitución de dicha sección. De igual forma, deberá verificar la solvencia del patrimonio autónomo de la sección especializada de ahorro y crédito de acuerdo con las reglas de capital adecuado aplicables a los establecimientos de crédito así como también deberá verificar, al momento de la constitución de cada sección, que el capital mínimo no sea inferior al exigido para la creación de las cooperativas financieras.

Las Cajas de Compensación Familiar cuya capacidad de aporte de Capital sea inferior al establecido para las cooperativas financieras, podrán solicitar a la Superintendencia Bancaria la autorización para la creación de la sección especializada de ahorro y crédito. En ningún caso el capital exigido podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) requerido para las cooperativas financieras.

PARÁGRAFO 2o. Las operaciones de las secciones especializadas de ahorro y crédito cuya creación se autoriza por la presente ley, así como sus activos, pasivos y patrimonio, deberán estar totalmente separados y diferenciados de las operaciones, activos, pasivos y patrimonio de la respectiva Caja de Compensación Familiar.

Para el efecto la sección especializada de ahorro y crédito tendrá la naturaleza de un patrimonio autónomo cuyos activos, incluyendo aquellos que representen los aportes realizados al capital de la misma, respaldarán exclusivamente las obligaciones contraídas

con los depositantes y las demás que se contraigan en desarrollo de las operaciones autorizadas, y no podrán ser perseguidos por otros acreedores de la Caja de Compensación Familiar respectiva.

Los administradores de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar serán funcionarios de dedicación exclusiva designados por la respectiva Caja de Compensación Familiar, para cuyo efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 222 de 1995 y cumplirán los requisitos exigidos a los representantes legales de las entidades financieras, incluyendo su posesión ante la Superintendencia Bancaria.

PARÁGRAFO 3o. Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación en moneda legal por parte de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocarlos nuevamente y de forma exclusiva entre estos a través de créditos. En cuanto a las empresas afiliadas la actividad financiera comprenderá solo la captación de recursos en cualquiera de las modalidades antes mencionadas.

14.1 Prohibiciones: A las Cajas de Compensación Familiar y a las secciones especializadas de ahorro y crédito les está prohibido:

1. Obligar a los afiliados, de cualquier manera, a realizar el ahorro en la respectiva caja.
2. Obligar a los afiliados, directa o indirectamente, al ahorro de la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar, la cual continuará siendo de libre utilización por parte de los mismos.
3. Delegar, subcontratar o entregar en administración con un tercero la operación de sus secciones de ahorro y crédito, pero en desarrollo de los numerales 3 y 4 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 las Cajas de Compensación Familiar que no tengan secciones especializadas de ahorro y crédito podrán establecer convenios y acuerdos con las cajas que las tengan, a efecto de que las primeras actúen como agencias descentralizadas de las segundas y a través de ellas adelantar la actividad financiera con trabajadores y empleadores de la Caja de Convenio o acuerdo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

4. Realizar inversiones de capital con los recursos captados.

5. La utilización de los recursos depositados en la sección especializada de ahorro y crédito para la realización de operaciones con la misma Caja de Compensación Familiar u otras entidades respecto de las cuales esta ejerza control directo o indirecto, con sus directores o administradores, el Revisor Fiscal o funcionarios o empleados de la misma Caja cuyo salario sea superior a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cónyuges o parientes de aquellos dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad, o único civil.

6. Realizar operaciones de seguros sobre bienes o personas, directa o indirectamente sin perjuicio de la facultad de invertir en entidades del sector asegurador conforme a su régimen legal.

7. Condicionar la aprobación y desembolso del crédito de vivienda de interés social a la adquisición en sus propios proyectos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8. Constituir gravámenes o limitaciones al dominio de cualquier clase sobre los activos de la sección especializada de ahorro y crédito, o destinarlos a operaciones distintas de las autorizadas a dichas secciones, salvo que los gravámenes o limitaciones se constituyan para garantizar el pago del precio de un bien adquirido para el desarrollo de sus negocios con cargo al patrimonio de la sección, o tengan por objeto satisfacer los requisitos generales impuestos por una autoridad pública en el desarrollo de una medida de apoyo a la sección especializada de ahorro y crédito o por las entidades financieras de redescuento para realizar operaciones con tales secciones, ni tampoco podrán transferir los activos de la sección en desarrollo de contratos de arrendamiento financiero, en la modalidad de lease back.

9. La realización de las operaciones a que se refieren los literales c) y d) del artículo 10 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

14.2 Operaciones autorizadas a las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar

1. Captar ahorro programado, ahorro contractual o a través de depósitos a término.

2. Adquirir y negociar con sus excedentes de liquidez títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden y títulos ofrecidos mediante oferta pública por entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

3. Aplicar el sistema de libranza para el ahorro y/o pago de créditos, cuando los trabajadores afiliados así lo acepten voluntaria y expresamente; mecanismos en el que deberán colaborar los respectivos empleadores, sin que implique para estos últimos responsabilidad económica.

4. Otorgar créditos únicamente a los trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados a la caja de compensación familiar, en los términos que determine el Gobierno Nacional. El 70% para vivienda de interés social tipos 1 y 2 y el 30% para Educación y Libre inversión, excepto para la adquisición de bonos o cualquier otro tipo de títulos de deuda pública.

5. En el caso de créditos para adquisición de vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar y por las entidades a las que les es aplicable lo dispuesto por la Ley 546 de 1999, el patrimonio de familia constituido conforme a lo establecido por las Leyes 9ª de 1989, 546 de 1999 y 861 de 2003 será embargable únicamente por la entidad que financió la adquisición, construcción o mejora de la vivienda, o de quien lo suceda en sus derechos.

6. En virtud del principio constitucional de la democratización del crédito, el 80% del valor total de los créditos otorgados estará destinado para aquellas personas que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smlv). Igualmente, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda de interés social podrán trasladar sus cuentas de ahorro programado de otros establecimientos financieros a la respectiva Caja, respetando los beneficios y derechos adquiridos de esas cuentas para este fin.

7. Las demás que autorice el Gobierno Nacional

14.3. Regulación de la actividad de las Cajas de Compensación Familiar con sección especializada de ahorro y crédito. El Gobierno Nacional con sujeción a las normas de la presente ley, así como a los objetivos y criterios establecidos en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, podrá ejercer las facultades de intervención previstas en el

artículo 48 del mismo, con el objeto de regular la actividad de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar.

14.4 Remisión a las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En lo no previsto en la presente ley o en las normas que la reglamenten o desarrollen, se aplicarán a las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar las disposiciones previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para los establecimientos de crédito, en cuanto resulten compatibles con la naturaleza especial de tales secciones y no se opongan a las normas especiales de esta ley.

14.5 Fondos de liquidez. Las Cajas de Compensación Familiar con sección especializada de ahorro y crédito deberán mantener permanentemente un monto equivalente a por lo menos el diez por ciento (10%) del total de sus captaciones en las siguientes entidades:

1. Establecimientos de crédito y organismos cooperativos de carácter financiero vigilados por la Superintendencia Bancaria. Para el efecto, los recursos se deberán mantener en cuentas de ahorro, Certificados de Depósito a Término, Certificados de Ahorro a Término o bonos ordinarios, emitidos por la entidad.

2. En fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria, o en fondos de valores abiertos administrados por sociedades comisionistas de bolsa o fondos de inversión abiertos administrados por sociedades administradoras de inversión sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.

Las inversiones que se realicen con los recursos del fondo de liquidez de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar deberán reunir condiciones de seguridad y liquidez acordes con su finalidad, y cumplir con los requisitos que determine el Gobierno Nacional.

El monto del fondo se establecerá tomando para el efecto, el saldo de la cuenta depósitos y exigibilidades o la que haga sus veces, registrado en los estados financieros del mes objeto de reporte, verificados por el revisor fiscal.

14.6 Toma de posesión de la sección de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar. Podrá disponerse la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de la sección especializada de ahorro y crédito de una Caja de Compensación Familiar cuando respecto de la misma se configure cualquiera de las causales de toma de posesión previstas

en los literales a), b), c), d), e), f), h), j) y 1) del numeral 1 del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando a juicio del Superintendente Bancario la medida sea necesaria, sin perjuicio de la posibilidad de que este adopte cualquiera de las medidas contempladas en el artículo 113 del mismo estatuto. En adición a las causales antes señaladas, la medida de toma de posesión también podrá imponerse cuando el patrimonio de la sección especializada de ahorro y crédito se reduzca por debajo de l cincuenta por ciento (50%) del capital mínimo requerido para su creación, y cuando no cumpla los requerimientos mínimos de capital adecuado exigibles a tales secciones.

Las normas previstas en los artículos 115; 116; 117, con excepción de los literales a) y d) del numeral 1; 291, con excepción del numeral 2; 293; 294; 295; 297; 298; 299, numeral 1; 300, numerales 1, 3 y 4; y 301, con excepción de los numerales 4 y 5, todos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, serán aplicables en lo pertinente a la liquidación forzosa administrativa de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar.

La medida de toma de posesión tendrá por objeto la protección de los ahorros de los trabajadores, jubilados o pensionados y de las empresas afiliadas depositantes, con el fin de que los ahorradores puedan obtener el pago se sus acreencias.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para efectos de la aplicación de dichas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a la liquidación de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar, las referencias que en ellas se hacen a la entidad vigilada o intervenida se entenderán predicadas de la sección especializada de ahorro y crédito objeto de liquidación. Asimismo, las referencias que en dichas disposiciones se hacen al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras se entenderán realizadas por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

La liquidación de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar estará referida exclusivamente al patrimonio autónomo constituido con arreglo a lo previsto en el parágrafo 2o del numeral 14 de este artículo.

14.7. Seguro de depósito. El Gobierno Nacional podrá determinar el mecanismo a través del cual las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar asegurarán los depósitos de sus afiliados. Para el efecto, el Gobierno Nacional podrá autorizar al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop, a otorgar dicho seguro, sin perjuicio de que se cumplan los requisitos y términos que exija dicho Fondo para asegurar los depósitos.

14.8 Régimen sancionatorio. El régimen sancionatorio aplicable a las secciones especializadas de las Cajas de Compensación Familiar, así como a sus directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales y empleados, será el mismo régimen aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

PARÁGRAFO. Adiciónese el artículo 6o de la Ley 789 de 2002, con un párrafo 3o así: “Una vez surtidos los traslados de recursos de los desempleados, sin discriminación con o sin vinculación anterior a las cajas, los saldos no ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal, de todos los recursos del fondo para apoyar el empleo y la protección del desempleado, serán destinados para el fondo obligatorio para el subsidio familiar de vivienda de interés social de las cajas, FOVIS, de conformidad con la regulación sobre la materia”.

ARTÍCULO 2o. La actividad financiera que en esta ley se autoriza a las Cajas de Compensación Familiar, mediante secciones especializadas de ahorro y crédito, se desarrollará sin perjuicio del servicio de crédito con recursos propios previstos en la Ley 21 de 1982 y Ley 789 de 2002.

PARÁGRAFO. Las Cajas de Compensación Familiar que constituyan una sección especializada de ahorro y crédito deberán destinar de los excedentes anuales de dicha sección mínimo el 50% a subsidios de vivienda de interés social tipo I y II con la metodología que adopte el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 3o. Las Cajas de Compensación Familiar adecuarán sus estatutos en los términos de la presente Ley, a través de la Asamblea General, y para estos efectos exclusivamente, el quórum de las mismas estará compuesto por cualquier número plural de afiliados asistentes, citados de conformidad con las normas vigentes.

ARTÍCULO 4o. Toda persona, empresa o entidad pública o privada, estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que estos adeuden a la caja de compensación o cooperativa o fondos de empleados, cuya obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo. En ningún caso las personas y entidades señaladas en este artículo podrán cobrar cuota de administración o suma alguna por realizar esta operación.

ARTÍCULO 5o. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO TRANSITORIO. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para adecuar la estructura de la Superintendencia Bancaria dotándola de la capacidad presupuestal y técnica necesaria con el fin de que cumpla las funciones de autorización, inspección y vigilancia sobre las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar.

Únicamente a partir de la reestructuración de la Superintendencia Bancaria, para que pueda cumplir a cabalidad con la función de inspección y vigilancia que se establece en la presente ley, que podrá autorizar el desarrollo de la actividad financiera por parte de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar.

### III. LA DEMANDA

#### RAZONES POR LAS CUALES SE ESTIMAN VIOLADAS LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CONSIDERADAS INFRINGIDAS

El actor de la presente acción pública estima que la Ley demandada viola los artículos 142 inciso segundo; 157 numerales 1 y 2; 158 y 160 inciso final de la Constitución Nacional.

Aduce el actor, vicios de forma en el trámite del proyecto que dio origen a la ley acusada, pues, este, fue tramitado y aprobado en primer debate, ante la Comisiones Séptima de Senado y Cámara y no ante las Comisiones terceras. Sostiene el demandante que, “se infiere de manera ostensible y en forma incuestionable que el núcleo esencial de la norma demandada, lo constituyen materia sobre regulación de actividad financiera y según lo establecido por la ley 3 de 1992, son las Comisiones económicas las competentes para conocer, tramitar y aprobar esta clase de proyectos”. A su juicio incluso aceptándose en gracia de discusión que tangencialmente algún aspecto correspondiera conocer a las Comisiones terceras, como lo consagra la citada ley 3 de 1992 en su artículo 2° Parágrafo 1° “Para resolver conflictos de competencia entre las comisiones, primará el principio de la especialidad.” En concordancia por lo establecido por la ley 5° de 1992 en su artículo 146”.

En segundo lugar, el actor señala que la disposición acusada vulnera el artículo 150 numeral 19, literal d, al considerar que, dicha norma “comporta la naturaleza, elementos esenciales, características, sentido y alcance de las LEYES MARCO, las cuales solo pueden contener normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Gobierno para efectos de regular las actividades financieras autorizadas a las Cajas de Compensación Familiar y las disposiciones relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos (ahorro) captados de sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados”. A contrario sensu, las normas acusadas son de corte muy específico y detallado, de tal forma que el legislador logró interferir en el campo que concerniría al Gobierno Nacional Para reglamentar esas materias.

Por otra parte afirma que lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley demandada, relativo al numeral 14.2.6 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 viola los artículos 58 y 333 de la Carta. La disposición demandada establece que las personas que tienen prioridad para recibir los créditos de vivienda (quienes estén afiliados a las Cajas de Compensación y devenguen hasta tres salarios mínimos mensuales legales vigentes) “podrán trasladar sus cuentas de ahorro programado de otros establecimientos financieros a la respectiva caja, respetando los beneficios y derechos de esas cuentas para ese fin”. Señala que con esta disposición se verán afectados los derechos adquiridos de los fondos de empleados. Adicionalmente, el ciudadano demandante estima que tratándose de establecimientos financieros del sector de la economía solidaria, el traslado de las respectivas cuentas de ahorro programado desconoce la obligación que tiene el Estado de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad y de estimular las organizaciones solidarias y el desarrollo empresarial. (Art. 58 y 300 C. N.).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El demandante considera que la norma acusada vulnera el artículo 158 de la Constitución al utilizar una “inadecuada técnica legislativa que ubicó como parágrafo una norma que debió localizarse en un lugar apropiado, adviértase que el artículo 6° de la Ley 789 de 2002 y el artículo 16 de la misma ley, si bien hacen parte del mismo cuerpo legal, se refieren a materias diferentes, con ostensible quebrantamiento al principio de unidad de materia exigido por la Carta Política.

En el mismo sentido, señala que la obligación impuesta en el artículo 4° de la ley objeto de decisión, no encuentra conexidad de ningún orden con la actividad financiera ejercida por las Cajas de Compensación familiar, lo cual puede definirse como núcleo central de la ley 920 de 2004. Por otra parte, señala el actor, “que cabe advertir estas prerrogativas ya están consagradas y se encuentran vigentes a plenitud, incluso con mayores privilegios, lo que podrían considerarse como disposiciones contrarias y por ende estarían derogadas a la luz

del artículo 5° de la ley demandada”.

El actor afirma que el artículo 3 de la Ley demandada vulnera ostensiblemente el artículo 39 inciso segundo de la Constitución Nacional, al eliminar el quórum estatutario que se requiere para que la Asamblea de las Cajas de Compensación Familiar puedan adoptar decisiones sobre reforma a estatutos. En su criterio, la autorización para que cualquier número plural de miembros adopte tal decisión vulnera el principio democrático consagrado en el artículo 39 de la Carta.

Finalmente, el demandante señala que “la ley demandada, en su artículo 1° numeral 14, último inciso, establece contribuciones parafiscales a cargo de las Cajas de Compensación Familiar y a cargo de la Superintendencia Bancaria (ahora Superintendencia Financiera) permitiendo que esta autoridad fije las tarifas de las tasas y contribuciones, lo cual está permitido por el artículo 338 de la C. P., no obstante desconoce este canon constitucional en cuanto “pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios deben ser fijados por la ley (...)”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del ciudadano Juan Carlos Melo

Juan Carlos Melo, en calidad de ciudadano en ejercicio, intervino en la demanda en referencia, para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas bajo las siguientes consideraciones:

No es cierto, como lo sostiene el actor, que la Comisión Tercera de Senado y Cámara fuesen las competentes para conocer y tramitar el proyecto de ley objeto de impugnación, pues todo lo relacionado con política social y servicios sociales complementarios debe ser tramitado por las Comisiones Séptimas. Al respecto señala: “por expreso mandato de las leyes 3 y 5 de 1992 a dichas comisiones les corresponde conocer los temas relacionados con la seguridad social, régimen salarial, prestacional, salud, vivienda y asuntos de familia”.

El interviniente asegura que las normas señaladas por el actor como inconstitucionales, no adolecen de ningún vicio material ni formal, que vulnere lo establecido por nuestra Carta

Política.

## 1. Intervención del ciudadano Jorge Enrique Ibáñez Najjar

El ciudadano Jorge Enrique Ibáñez Najjar, interviene en el proceso para oponerse a las razones de inconstitucionalidad impetradas contra la Ley 920 de 2004 en su totalidad y subsidiariamente contra el Artículo 1º; numeral 14, parágrafo 3 u subnumerales 14.1, 14.2, 14.5, 14.6 inciso 4 (parcial), 14.7 (parcial), 14.8 parágrafo, el Artículo 3 (parcial) y el Artículo 4 de la misma Ley 920.

El interviniente comienza por señalar que la norma acusada, tiene por objeto adicionar la Ley 789 de 2002, la cual a su vez adicionó la Ley 21 de 1982. Dicha Ley 21, determinó las funciones que pueden adelantar las Cajas de Compensación familiar, entre ellas, las de crédito para sus afiliados con el objeto de destinarlos al fomento para industrias familiares o para vivienda. (Artículos 41, 62, 66 y 67). Igualmente –sostiene- con el propósito de estimular el ahorro y desarrollar sus objetivos sociales, la Ley 789 de 2002, autorizó a las Cajas de Compensación Familiar para construir y participar en asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, instituciones financieras de naturaleza cooperativa, cooperativas financieras o cooperativas de ahorro y crédito, con aportes voluntarios de los trabajadores afiliados y concederles préstamos para los mismos fines.

Sin embargo, afirma el actor que, “no obstante las previsiones legales contenidas en las leyes expedidas hasta el año 2002, relacionadas con el otorgamiento del subsidio familiar, el subsidio de vivienda y el subsidio de desempleo, la realidad es que, como lo señala la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar –ASOCAJAS- en documento suscrito por su Presidente Ejecutivo, la mayoría de la población trabajadora y la totalidad de la desempleada de los estratos medio y bajo de la población siguen, sin recibir tales beneficios, puesto que para adquirir vivienda, así sea ella de interés social, además del subsidio otorgado por el Estado o por las Cajas de Compensación Familiar, se requiere que el trabajador y su familia cuenten con recursos propios para financiarla. Si ello no ocurre o los recursos son insuficientes el trabajador debe obtener crédito para lo cual debe acudir ante el sistema financiero. De otro lado, según su parecer el sector de la población anteriormente descrito se encuentra “catalogada como de alto riesgo en materia de cartera por las dificultades que tiene para probar su capacidad de pago que les permita amortizar regularmente los créditos que se les otorgue, lo cual dificulta la efectividad del derecho a la financiación para adquirir vivienda digna y por ello, generalmente el sistema financiero no les presta y por ello en definitiva no pueden adquirir vivienda.

Entonces la ley 920 de, sancionada el 23 de diciembre de 2004, autorizó a las Cajas de

Compensación Familiar para realizar actividad financiera a través de la sección especializada de ahorro y crédito al lado de los demás establecimientos de crédito, con el objeto de captar recursos para luego colocarlos principalmente con el objeto de financiar la adquisición de vivienda de las capas de la población que no tienen acceso a los recursos del crédito que otorgan los demás establecimientos financieros, para financiar el acceso a la educación y para financiar otros programas de libre inversión y de esta manera resolver la falla del mercado social, todo lo cual se lee en la exposición de motivos, en los informes rendidos por los ponentes y en los debates adelantados en el Congreso de la República al tramitar el respectivo proyecto de ley

Por lo tanto, con la expedición de la ley demandada, se ha pretendido hacer efectivo principalmente el derecho a vivienda digna de un segmento importante de la población colombiana en los términos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-936 de 2003.”

Agrega el interviniente que, el trámite de la demandada se adelantó de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y con sujeción a lo dispuesto en el reglamento del Congreso de la República, en la medida que si bien “es cierto que las Comisiones Terceras les corresponde por regla general aprobar las leyes que se refieren a actividades financiera, bursátil y aseguradora, pero también es cierto que si se trata de autorizar una operación o actividad más de las Cajas de Compensación, la ley debía ser tramitada en primer debate por aquella comisión a la cual le correspondía el trámite principal, esto es , las funciones, actividades y operaciones de las cajas de compensación familiar.

De otro lado, el interviniente considera que no viola el Artículo 150 numeral 19 literal d) de la Carta, que la norma acusada haya sido tramitada como ordinaria, pues “pues, para el ejercicio de las potestades de autorización, inspección, vigilancia y control e intervención la Constitución Política exige que haya normas ordinarias a través de las cuales el legislador regula la forma como las autoridades autorizan a una persona para realizar estas actividades; regula el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control que conllevan el ejercicio de la potestad sancionadora que exige el respeto del principio de reserva de ley; y regula el ejercicio de las funciones de intervención, que por ser limitativas de la libertad económica, y de la iniciativa privada también demandan preservar el principio de reserva de ley.

Por otro lado, expresa que mientras en un mismo cuerpo normativo se respete el principio de unidad de materia, pueden en definitiva, coexistir en su interior, normas de diversa naturaleza, vale decir normas de carácter general y normas ordinarias de contenido muy detallado y específico. Cita como ejemplos las Leyes 35 de 1993, 7 de 1991, 489 de 1998. Concluye que en definitiva lo fundamental es que no se quebrante la conexidad no sólo de orden temático sino también de índole sistemática y teleológica que toda norma debe tener.

## 1. Intervención de la ciudadana Karina E. Marín Florez

La ciudadana Karina E. Marín Florez, intervino para coadyuvar la demanda y con tal propósito expuso lo siguiente:

La norma acusada vulnera ostensiblemente la Constitución Nacional en sus artículos 142 inciso 2°; 157 numeral 1 y 2; 160 inciso final, los artículos 144, 146, 47 numeral 1 y 2, 149 y 150 de la Ley 5 de 1992; así como los artículos que se encargan de regular las competencias asignadas a las Comisiones Constitucionales permanentes por la Ley 3 de 1992 la cual fue expedida en desarrollo del capítulo 4°. Sección 1 artículo 54 de la ley 5 de 1992 y del artículo 151 de la Carta.

Al respecto la demandante precisa “la actividad financiera, bursátil y aseguradora y de captación de ahorro quedó explícita e inequívocamente asignada al conocimiento de las Comisiones TERCERAS, y del detenido cotejo con las competencias propias de las Comisiones SÉPTIMAS se deduce de manera incuestionable y contundente, que en virtud del principio de la especialidad, las materias y temas relacionados con la ACTIVIDAD FINANCIERA Y DE CAPTACIÓN DE AHORRO, tratándose de trámites legislativos (proyectos de leyes)”. Además agrega, que según lo establecido por la revista Legislación Económica<sup>1</sup> el primer debate de aquellas leyes que toquen aspectos del sector monetario del país, “corresponde realizarse siempre y sin excepción alguna ante las Comisiones Terceras, jamás por las Séptimas”.

## 4. Intervención de la Asociación Nacional de Fondos de Empleados -ANALFE-

Gerardo Mora Navas, actuando como representante legal de la Asociación Nacional de Fondo de Empleados, intervino en el proceso, para “coadyuvar integralmente los planteamientos y peticiones del actor bajo el acápite RAZONES POR LAS CUALES SE ESTIMAN VIOLADAS LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CONSIDERADAS INFRINGIDAS”, según las siguientes consideraciones:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- Según lo expuesto por el entonces presidente de la Comisión Séptima de la Cámara de representantes Dr. Pedro Jiménez Salazar, durante la sesión plenaria de la Cámara, verificada el 5 de Octubre de 2004, dentro del segundo debate de la norma demandada, “del estudio

de cada uno de los artículos se concluye que su contenido no es propio de un ley marco, general o cuadro en los términos de el artículo 150 numeral 8 y 19 de la Constitución Política y como no son normas propias de la ley general, marco o cuadro no son el instrumento constitucional válido para que el Gobierno pueda regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público como lo ordena el artículo 150 numeral 19 literal d) ni para asumir el cumplimiento de las funciones de control y vigilancia que le señala al Gobierno el artículo 189 numerales 24 y 25 en concordancia con el numeral 8 y 19 literal d) del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia”.

En el proyecto se incluyen asuntos que son de la competencia exclusiva del presidente de la republica en desarrollo de las normas dictadas al amparo de los numerales 8 y 19 literal d) del artículo 150 y 335 de la Constitución Política, contrariando de esta manera la finalidad de las leyes generales y por tanto, menoscabando la supremacía constitucional que consagra el artículo 4 de la C. P.

En ninguno de los artículos se establecen objetivos o criterios como norma general a los cuales deba sujetarse el Gobierno Nacional para pueda regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

El Congreso de la República si aprueba el proyecto de ley equivoca el camino constitucional porque no expidió las normas generales que le ordena la Carta Política sino que sustituyó al Gobierno dictando disposiciones que son del absoluto resorte constitucional del Gobierno Nacional, a quien corresponde dictar la reglamentación desarrollando los objetivos, criterios o parámetros generales expedidos por el Congreso para regular los asuntos de que tratan los artículos 150 Num. 8 y 19 y 335 CP”

Sostiene el interviniente, que en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que, la expedición de toda ley marco implica una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional<sup>2</sup>. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma concreta, los asuntos a que se refiere la ley. Las materias que el constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política.

Los argumentos anteriores lo llevan adicionalmente a sostener que el trámite relacionado con el informe ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley en mención no se surtió con las formalidades previstas por la Constitución Nacional, lo cual es razón suficiente para

declarar la inconstitucionalidad del trámite del Proyecto de Ley aquí examinado.

## 5. Intervención del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas

Mediante apoderado judicial el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas se hizo presente en el proceso para justificar la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en los siguientes argumentos:

El interviniente afirma que la ley 920 de 2004 tiene por finalidad materializar de manera directa la “democratización del crédito” que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como “Social de Derecho”, a favor de la población de menores ingresos de la sociedad colombiana

Por otra parte considera que, el seguro de depósitos fue incluido en la ley acusada como “un mecanismo para salvaguardar los dineros depositados por particulares (pequeños ahorradores), con el fin de preservar la estabilidad del sistema financiero y la confianza de los depositantes en él”.

El apoderado judicial del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas no comparte lo manifestado por el actor, en relación a la vulneración al principio de igualdad. Indica que en efecto la norma demandada hace extensivos a las Cajas de Compensación Familiar los beneficios y exenciones consagrados para las cooperativas en el Decreto Ley 1598 de 1963 y no lo extiende a los Fondos de Empleados. Sin embargo, señala que esta diferencia es razonable en la medida en que la norma simplemente obedece al hecho de autorizarles captación de ahorro a las Cajas de compensación Familiar, por ende, deben encontrarse en igualdad de condiciones frente a los demás establecimientos de crédito del país. Por lo anterior, el principio de igualdad no se encuentra quebrantado, todo lo contrario, se resguarda en la medida que, se está distribuyendo de forma equitativa las cargas y ventajas dentro del sistema financiero.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En este sentido se encuentra ajustado a la Constitución Política y a la ley que las Cajas de Compensación Familiar para desarrollar esa actividad financiera se encuentren vigiladas por un organismo especializado para tal efecto, como lo es La Superintendencia Financiera de

Colombia.

En relación con lo anterior, manifiesta el apoderado del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, que el Presidente de la República ha expedido los Decretos Reglamentarios 2801 de 2005 y 4709 de 2005, con la finalidad de que la actividad financiera autorizada por la Ley 920 de 2004, se encuentre circunscrita a los lineamientos legales correspondientes, en particular en lo referente a la estabilidad y confianza del público en relación a las funciones que desempeñan las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación.

#### 6. Intervención de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar - ASOCAJAS -

El ciudadano Álvaro José Cobo Soto intervino en este proceso en representación de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar - ASOCAJAS, para solicitar que la Corte declare la constitucionalidad de la norma acusada, con base en las siguientes anotaciones:

Afirma el interviniente que, no obstante toda la normatividad existente en materia de subsidio familiar y Cajas de Compensación Familiar (Ley 21 de 1982 y 789 de 2002), la realidad es que los estratos medio y bajo de la población, siguen sin posibilidades efectivas de materializar su derecho de acceso a vivienda digna, por cuanto, es necesario que, quien desee acceder a cualquier tipo de crédito tenga recursos propios para financiarlo. Si ello no es posible, debe ineludiblemente acudir ante el sistema financiero.

Sostiene, que si bien es cierto, “que el mercado financiero ofrece varios tipos de crédito, también es cierto que, en tratándose de los establecidos por los establecimientos de crédito, de ellos se benefician quienes devengan más de 3 salarios mínimos legales, mensuales vigentes, con lo cual quedan automáticamente por fuera de tales beneficios de crédito aquellas personas que perciben menos de tres salarios mínimos, las cuales constituyen la mayoría de la población asalariada colombiana (aproximadamente el 72%), sin contar con los trabajadores independientes, especialmente los informales que definitivamente no tienen ningún tipo de acceso a crédito”

Según cifras descritas por el representante de ASOCAJAS, Colombia ha sido el país líder en financiación de vivienda en América Latina. Entre 1992 y 1997, el país logró duplicar el tamaño de su sector hipotecario. Actualmente los principales agentes de financiación de vivienda en el país son: Bancos Hipotecarios, Bancos Comerciales, El Fondo Nacional del

Ahorro, Cooperativas; ONGs, Cajas de Compensación familiar, Fondos de Empleados, Constructores (proveedores).

El interviniente a lo largo de su escrito realiza una reseña acerca de las condiciones sobre las cuales reposa el sistema crediticio colombiano y los requerimientos existentes para acceder a este y termina por concluir que la ley 920 de 2004 esencialmente “autorizó a las Cajas de Compensación familiar para realizar actividad financiera a través de las secciones especializadas de ahorro y crédito, al lado de los demás establecimientos de crédito, con el objeto de captar recursos para luego colocarlos principalmente con el objeto de financiar la adquisición de vivienda de las capas de la población que no tienen acceso a los recursos de crédito que otorgan los demás establecimientos de crédito, para financiar el acceso a la educación y para financiar otros programas de libre inversión, y de esta manera resolver la falla del mercado social” . Frente a este panorama para el interviniente La ley 920 de 2004, constituye la realización del derecho a vivienda digna.

En relación con los cargos de la demanda, el representante de ASOCAJAS manifestó que a partir de la ley 3 de 1992, las Comisiones Séptimas permanentes de Senado y Cámara son las competentes para conocer y tramitar cualquier proyecto de ley relacionado con seguridad social integral, por lo tanto, desestima completamente las pretensiones del actor.

Tanto la ley 100 de 1993, como la Ley 789 de 2002, fueron tramitadas ante la Comisiones Séptimas permanentes de Senado y Cámara y ambas normas otorgan funciones a las Cajas de Compensación familiar. Por consiguiente, como lo afirma el interviniente, si lo que hizo la ley 920 de 2004 fue adicionar el artículo 16 de la ley 789 de 2002, que a su vez modificó el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, su trámite debía adelantarse ante dicha Comisión Legislativa.

Sostiene por otra parte que, de las normas constitucionales señaladas como infringidas por el actor, se distinguen las siguientes funciones, las cuales a su vez deben ser cumplidas, en cada caso, mediante la utilización del respectivo instrumento legal o administrativo, a saber:

a. la función de regulación de tales actividades, la cual se encuentra supeditada a la existencia de una norma general que establezca los lineamientos a los cuales debe ajustarse dicha función. La Carta Política otorga competencia de regulación normativa al Gobierno Nacional la cual debe cumplirse con sujeción a una Ley marco expedida por el Congreso de la República, donde se fijan objetivos generales.

Sobre el particular, expone lo señalado en la sentencia C-955 de 2000, sobre delimitación de funciones de regulación a cargo del ejecutivo y el legislativo y señala que en el mismo sentido se pronunció la sentencia C-126 de 2003, mediante la cual la Corte advirtió que, para la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, la Carta establece un reparto particular de competencias, pues atribuye al Congreso la expedición de leyes marco o cuadro, que deben limitarse a señalar las normas generales que rigen esas actividades, e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en su intervención, mientras que corresponde al Ejecutivo ejercer la intervención en esas actividades, así como desarrollar la inspección y vigilancia de las entidades que adelantan esas labores. Este reparto de competencias se explica por cuanto la actividad financiera es muy dinámica y cambiante, y por ello la Constitución reconoció la necesidad de que las regulaciones de ese sector de la economía pudieran también realizarse y ajustarse en forma rápida. La Carta optó entonces por fijar esa particular colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, de suerte que el primero señala al Gobierno “las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación”.

En su criterio, la función de inspección, vigilancia y control, debe cumplirse con sujeción a las normas que dicte el legislador, lo cual implica la expedición de leyes ordinarias o decretos extraordinarios expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, las cuales deben ser aplicadas en estricto cumplimiento del principio de legalidad en la medida que, esta envuelve la posibilidad de limitar la libertad económica y de sancionar a quienes adelanten actividades sujetas a esta clase de control por parte del Estado. Afirma que, en relación con este tema, la Corte Constitucional se pronunció en la ya citada sentencia C-936 de 2003 y cita la jurisprudencia que encuentra aplicable al caso.

De otro lado, afirma que, dada la importancia del bien jurídico tutelado, es menester que el Gobierno Nacional conserve la potestad de intervenir aquellas entidades que manejen recursos captados del ahorro público para así garantizar que el orden económico se mantenga incólume, que el crédito se democratice y que la confianza pública y la estabilidad del sector financiero no sufran ningún tipo de alteración.

Al respecto, recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>3</sup> que, “no puede olvidarse que el señalamiento expreso de las facultades de intervención a cargo del Presidente de la República, dentro de los marcos legales, corresponde a toda una concepción sistemática, estructurada a partir de varias normas constitucionales. A la luz de la preceptiva constitucional vigente y siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los toques de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera,

queden librados a la más absoluta discreción de los entes participantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto”.

Finalmente, el apoderado de la Asociación de Cajas de Compensación Familiar considera que, dentro de una misma ley pueden coexistir normas de distintas naturaleza, vale decir enunciados que establezcan lineamientos generales o normas específicas y detalladas, siempre y cuando se respete la del principio de unidad de materia, pilar fundamental dentro del ordenamiento constitucional. El interviniente cita como ejemplo la Ley 35 de 1993, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el conjunto de normas relacionadas con el mercado público de valores y la actividad bursátil, la Ley 454 de 1998, Ley 510 de 1999, Ley 546 de 1999 y la Ley 795 de 2003, todas las cuales, contienen normas de contenido marco y de contenido orgánico.

Aduce que según estudios realizados por el CENAC, Colombia debe dar un salto en materia de política de vivienda y cambiar los estándares que frente a este tema tradicionalmente ha manejado el Gobierno Nacional. Al respecto indica que “Colombia debe construir un volumen cercano a las 325.000 viviendas para atender los nuevos hogares que se forman anualmente, eliminar el déficit cuantitativo de vivienda en un período de 15 años y atender la demanda no deficitaria”.

Con base en estos argumentos, el Presidente Ejecutivo de la Asociación de Cajas de Compensación familiar solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la norma acusada.

## 7. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino mediante apoderada para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Señala el Ministerio que la Ley 920 de 2004 fue expedida con la finalidad de que, “las Cajas de compensación puedan realizar actividades relacionadas con el manejo aprovechamiento e inversión de los recursos de ahorro que capten exclusivamente de sus empleadores y trabajadores afiliados, a favor de la población menos favorecida que les permita acceso al

crédito especialmente al micro crédito para mejorar la calidad de vida y satisfacer necesidades de salud, educación y cultura, vivienda, recreación y turismo y consumo en general de sus trabajadores afiliados, como también el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas igualmente afiliadas a las Cajas, con toda la implicación que tiene este campo para la generación de empleo".<sup>4</sup>

Respecto a los cargos que en concreto formula el demandante, en relación a vicios de forma en el trámite del proyecto de Ley, el apoderado del Ministerio de Hacienda afirma que la norma acusada encuentra soporte legal en la ley 3 de 1992, la cual en su Artículo 2 dispone:

Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

(...)

Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

En virtud de todo lo anterior, considera que “la ley acusada de inconstitucional podría ser objeto de trámite ante la Comisión Tercera o la Séptima, en la medida que la primera conoce asuntos referidos a la actividad financiera, mientras que la segunda se encarga de lo referente a la seguridad social, toda vez que las cajas de Compensación familiar son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro organizadas como corporaciones para cumplir funciones de seguridad social a través del recaudo de aportes y pago de las asignaciones del subsidio familiar”.

En opinión del apoderado del Ministerio de Hacienda, en aquellos casos donde exista duda razonable sobre a que célula legislativa le compete conocer, tramitar y aprobar determinado proyecto de ley, se debe acudir, al tema central de dicho proyecto y a la finalidad que este persigue. Como respaldo del argumento anteriormente descrito, el interviniente señala jurisprudencia constitucional directamente aplicable al punto objeto de discusión.

En relación a la violación del literal d), numeral 19 del artículo 150 de la Carta, solicita el interviniente a esta corporación desechar el cargo referido, en la medida que “aquellas leyes que autorizan el ejercicio de actividad financiera no tienen naturaleza marco, ya que se expiden conforme al artículo 335 de la Constitución Política. Lo anterior desvirtúa el argumento del demandante, según el cual, la autorización de las operaciones pertinentes correspondería al Gobierno Nacional, según lo dispone el artículo 338 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero., fundamentado en que la ley acusada sería de naturaleza marco. Funda su aserto en jurisprudencia constitucional reiterada de la Corte Constitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por otra parte, el interviniente considera que no resulta vulnerado el artículo 58 de la Constitución Política, ya que, la misma ley demandada establece mecanismos para salvaguardar los derechos adquiridos de las entidades crediticias del país.

Ahora bien, en relación al cargo de inconstitucionalidad por violación de la igualdad formulado por el demandante, el Ministerio considera que no se viola el artículo 13 de la Carta, por que la ley 920 de 2004 hace referencia única y exclusivamente a las Cajas de

Compensación familiar y no al Fondo de Empleados.

Según la opinión de la apoderada del Ministerio de Hacienda, si bien el párrafo del subnumeral 14.8 del numeral 14 del artículo 1 de la ley acusada se encuentra inexactamente ubicado como parte de ese subnumeral, dicha inclusión no constituye un error de la suficiente entidad que vulnere el Principio de Unidad de Materia. El citado artículo sólo se encarga de regular la forma como serán destinados los recursos que no hubiesen sido ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal. En el mismo sentido señala que, “no puede desconocer el actor que la actividad financiera, debido a su importancia por el carácter de interés público en la medida que compromete los ahorros de terceros, debe ser objeto de una regulación específica y detallada, incluso en aspectos referidos al manejo y destinación que se le debe dar a los recursos obtenidos en el desarrollo de dicha actividad”.

Respecto al cargo que en concreto formula el demandante contra del artículo 4 de la ley 920 de 2004, la apoderada del Ministerio de Hacienda afirma que este sólo constituye el mecanismo por medio del cual las Cajas de Compensación Familiar podrán salvaguardar los recursos provenientes del ejercicio de la actividad financiera que la norma acusada les faculta a adelantar.

En relación al establecimiento de contribuciones parafiscales consagradas en el artículo 1 numeral 14 de la ley 920 de 2004, considera el ministerio que esta norma no vulnera el artículo 338 de la Constitución Política, en la medida que “según este artículo, la ley puede deferir a las autoridades la fijación de las tarifas, las tasas y las contribuciones”.

Por otra parte, sostiene el interviniente que, “no es inconstitucional la norma por remitirse al artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero., puesto es dicho artículo el que establece de manera expresa el método para calcular y liquidar las mencionadas contribuciones. Así pues, se esta dando cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 338 de nuestra Constitución Política, pues la ley 920 de 2004 si está definiendo el esquema a través de una remisión normativa.

Con base en estos argumentos, la apoderada del Ministerio de Hacienda solicita a la Corte Constitucional que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

8. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Por medio de escrito recibido el 31 de Enero de 2006, la ciudadana Alba Valderrama de Peña, actuando en nombre del Ministerio de la Protección Social, afirma que coadyuva los argumentos de constitucionalidad expuestos por la Superintendencia de Subsidio Familiar, entidad adscrita a ese Ministerio.

Resalta que el Congreso de la República al expedir la Ley 920 de 2004 “lo que busca es facilitar la forma para que el hogar obtenga esos recursos de crédito de la Caja de Compensación a la cual esté afiliado, de tal manera que la política de vivienda de interés social pueda ser aplicable y no un mero deseo, por lo cual la ley demandada prevé que el 70% de los créditos que se otorguen para este fin y únicamente a los trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados a la respectiva Caja. Todo lo cual no es más que una confirmación de que a pesar del título de ley, en ella el legislador reguló lo pertinente a una prestación social y al sistema de protección social implementado a raíz de la expedición de la Constitución Política de 1991”.

## 9. Intervención de la Superintendencia del Subsidio Familiar

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Las Cajas de Compensación familiar son entidades sin ánimo de lucro y sus recursos son de la seguridad social y como tal su regulación se encuentra a cargo de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara. Incurre en error el demandante al sostener que la ley demandada debió ser tramitada y aprobada por las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, por cuanto, los dineros que administran las cajas de compensación familiar son de naturaleza parafiscal y en razón de ello tienen destinación legal. Según consideraciones del interviniente tampoco podría pensarse que tales entidades pueden ingresar a actividades propias de otros entes de naturaleza diferente a la suya, a competir en libertad absoluta por mercados propios de ellos y ajenos a éstas, toda vez que su patrimonio y sus recursos están afectados desde la creación de tales corporaciones a las funciones de seguridad social diferentes a las que persiguen las entidades propias del sector financiero (sus afiliados y aportantes)”

En relación con lo anteriormente descrito el apoderado de la superintendencia sostiene que, conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, los recursos de las Cajas de Compensación familiar pertenecen a la seguridad social y por lo tanto “la consagración de constitucional del derecho a la seguridad social bajo los principios de optimización, universalidad y solidaridad constituyen el marco jurídico dentro del cual el legislador debe diseñar el sistema que garantice en mejor forma lo prescrito. Este sistema debe responder a la prescripción constitucional de destinación y uso de los recursos, mandato que pretende que los recursos de la seguridad social no se destinen a fines diferentes a los descritos”.

Esta visión de las cosas guarda armonía con la posición asumida por la Corte Constitucional sobre el tema en anteriores pronunciamientos, de uno de los cuales conviene extractar un aparte de lo afirmado por la Sentencia C-655 de 2003, que al referirse al tema de el Sistema General de Seguridad Social destacó unos lineamientos generales que a juicio de la interviniente resultan aplicables al caso que nos ocupa. Agrega que el tratamiento que se le está dando a la Ley 920 de 2004, no es la regulación de cualquier actividad financiera, pues en su criterio se está creando el sistema de protección social mas adecuado para nuestro país.

Conforme a lo señalado, no es cierto, como lo arguye el actor, que la ley 920 de 2004 deba ser tramitada como Ley Marco, ya que, ella se encarga básicamente de regular aspectos inherentes a la seguridad social y al manejo de los recursos provenientes de ella, en desarrollo de lo preceptuado por el artículo 48 de nuestra Constitución Política.

Por otro lado, las autorizaciones y prohibiciones consagradas en los artículos de la Ley demandada se encargan de limitar el campo de acción de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación, con la finalidad que sean acogidos los lineamientos señalados en relación con la destinación que debe dársele a los recursos obtenidos por el ejercicio de esta actividad. El alto porcentaje de los recursos obtenidos por las secciones de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar, que debe ser destinado a vivienda, educación y libre inversión de personas de escasos recursos, confirma que el legislador reguló específicamente lo pertinente a una prestación social

Además, manifiesta su total desacuerdo con lo señalado por el demandante, en lo concerniente al traslado de recursos de otras entidades financieras hacia las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar, ya que, “si ello ocurre, será en razón de que esas entidades crediticias no otorgan los créditos a sus ahorradores para que puedan adquirir o mejorar su solución de vivienda cómo sí lo harán las Cajas de Compensación familiar que creen dichas secciones especializadas”.

En cuanto se refiere a la vulneración al principio de igualdad consagrado en el art. 13 de la Carta, por la vinculación a Fogacoop de las Cajas de Compensación Familiar, afirma, que si bien, estas últimas no son cooperativas, si son entidades del sector solidario. Además en algunos casos se ha hecho extensiva la normatividad de las cooperativas a las Cajas de compensación, como ocurre en el artículo 67 de la ley 21 de 1982 y el numeral 3 de la ley 789 de 2002, que cita el interviniente a manera de ejemplo.

En lo atinente al subnumeral 14.8 de la Ley demandada, considera el interviniente que no se vulnera lo establecido por el artículo 158 de la Constitución, por cuanto, el régimen sancionatorio establecido se encarga de tipificar las sanciones, a las cuales se harían acreedores quienes infrinjan la normatividad vigente en materia de secciones de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación familiar.

Por otro lado sostiene que no existe ruptura de la unidad de materia entre el párrafo de este numeral y el contenido del resto del numeral, pues toda la Ley se refiere a la aplicación de la política de vivienda de interés social, tema al cual se refiere también el párrafo adicionado al art. 6° de la ley 789 de 2002. En efecto, lo que se logró fue adicionar al Fondo de Vivienda de Interés Social, FOVIS, los recursos que al final de cada vigencia no hayan sido ejecutados en otro fondo - el Fondo para el Fomento del Empleo y protección al Desempleado - . Así pues, se hace evidente que el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 si hace referencia a los dineros destinados al FOVIS y deja sin piso la afirmación del demandante de que la materia regulada en el artículo 6°. De la citada ley 789 es ajena a lo previsto en el en el artículo 16 de la misma. Entre otras cosas, porque una de las fuentes de los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y protección al Desempleado es el Fondo de Vivienda de Interés Social, y lo consagrado en el párrafo al que nos hemos referido, en términos prácticos es devolver al FOVIS los recursos no ejecutados al final de la vigencia, en el Fondo para el Fomento del Empleo y protección al Desempleado.

En relación con la vulneración del inciso segundo del artículo 39 de la Carta, afirma que, no comparte lo señalado por el accionante, ya que, las Asambleas Generales de las Cajas de Compensación debidamente convocadas, pueden sesionar válidamente con un número cualquiera de afiliados y/o representados una vez transcurrida una hora no se haya alcanzado el quórum que para el efecto señalen los estatutos de dicha entidad. Según esta intervención, el ejercicio de los principios democráticos, implica el derecho a participar en las decisiones de la asamblea, así como la posibilidad de no asistir a las mismas, sin que esto implique coartar los derechos de quienes si deseen participar en dicha toma de decisiones.

Asevera que "no hay infracción a lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política cuando en el numeral 1 4 del artículo 1°. De la ley 920 de 2004 se establece que el sistema y método para definir tales costos y beneficios deben ser fijados por la ley, puesto esto es lo que se está haciendo en la norma demandada".

Finalmente señala que, la Ley demandada solo es la confirmación del sistema de seguridad social implementado a raíz de la expedición de la Constitución de 1991. La realidad colombiana, le impone al Estado crear mecanismos alternativos, que permitan el acceso a vivienda de aquellos sectores de la población cuyos ingresos totales no superen el equivalente a cuatro salarios mínimos legales vigentes. (Ley 21 de 1982, artículos 62, 65, 66

y 67; 49 de 1990, artículos 67, 68, 69; 633 de 2000, artículos 63 y 64, Ley 789 de 2002, artículo 16; Decreto Reglamentario 975 de 2004).

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 4036 de 22 de Febrero de 2006, rinde concepto según lo dispuesto en los artículos 242 numeral 2o. y 278 numeral 5o. de la Constitución Política para asuntos como el de la referencia, solicitando a esta Corte declarar EXEQUIBLE la norma acusada, de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación:

Después de hacer un breve recuento sobre los cargos formulados por el actor, empieza el Ministerio Público por señalar que “el régimen general de las Cajas de Compensación Familiar se encuentra previsto en las leyes 21 de 1982 y 789 de 2002. Según éste, se trata de personas jurídicas derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma señalada en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social, mediante el recaudo, distribución y pago de los aportes destinados por los empleadores para el cubrimiento del subsidio familiar, bajo la vigilancia y control del Estado, concretamente la Superintendencia de Subsidio Familiar (ley 21 de 1982)”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sin embargo, dada su naturaleza corporativa, sus funciones, finalidades y el carácter parafiscal de sus recursos, las Cajas de Compensación Familiar no pueden asimilarse a las entidades del sector financiero y, en especial, a otros establecimientos de crédito, motivo por el cual, el legislador no está obligado a regular de la misma manera que lo hace para las demás entidades de dicho sector, la actividad financiera que desarrollan estas cajas (Sentencia C-041 de 2006).

Adicionalmente señala, que según lo expuesto por la sentencia C-1173 de 2001 la naturaleza de las Cajas de Compensación no se encuentra determinada por “la actividad privada que cumplen, ni son los bienes que le pertenezcan en la forma de propiedad privada adquirida con justo título, lo que hace a las cajas ente de derecho privado; todo lo contrario son las actividades de interés general y los bienes que están destinados a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias lo que las configura como entes de origen legal y de naturaleza

especial que se organizan bajo las reglas del derecho privado”.

#### Análisis de los cargos formulados

Sostiene el Procurador General de la Nación que la norma acusada no es inconstitucional en razón a su trámite, ya que, la materia dominante dentro del proyecto de ley original versaba sobre funciones que en materia de seguridad social adelantan las Cajas de Compensación familiar. Por ende, era competencia de las Comisiones Séptimas del Congreso adelantar su trámite.

El representante del Ministerio Público, considera que frente a la ley demandada no existe reserva de ley marco respecto a la materia que regula, pues esta de ninguna forma se encarga de establecer los lineamientos a los cuales debe acogerse el Gobierno en materia de reglamentación del sector financiero. En su criterio, esta disposición lo que busca es fomentar “las operaciones de crédito que ya venían desempeñando desde la Ley 789 de 2002, frente a la microempresa y la pequeña y mediana empresa, a favor de los trabajadores y demás personas afiliadas en condiciones precisas”. Agrega que en este caso, la norma llamada a trazar las pautas y a fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con la naturaleza especial de las secciones de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar es El Estatuto Orgánico del sistema Financiero.

En relación a la vigencia de derechos adquiridos frente al traslado de cuentas de ahorro programado, considera que no le asiste razón al actor cuando afirma que la norma acusada vulnera los derechos de los demás establecimientos de crédito que manejan dicho sistema, “pues esos recursos no forman parte del patrimonio de tales establecimientos, por cuanto no constituyen derechos subjetivos legalmente reconocidos sobre los cuales la legislación contemple los respectivos mecanismos jurídicos de protección (C-314 de 2004)”.

Considera el Ministerio que, al tenor literal del subnumeral 14.7 del numeral 14 del artículo 1 de la ley 920 de 2004, no se infiere vulneración del derecho a la igualdad de los Fondos de Empleados, en la medida que el objetivo perseguido por el legislador no fue otro que establecer un mecanismo que permitiera a las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación familiar asegurar los depósitos de sus afiliados, sin que pueda afirmarse que tal disposición esté negando tal posibilidad a los Fondos de Empleados. Sostener que la norma demandada debía incluir a los fondos de empleados dentro de su descripción sería atentar contra el principio de unidad de materia que consagra la Carta.

En lo que respecta al cargo sobre la violación al principio de unidad de materia por algunas disposiciones de la Ley 920 de 2004, concluye que la interpretación que hace el actor de la norma acusada es equivocada, pues, si bien, el párrafo que consagra el régimen sancionatorio aplicable se encuentra ubicado a continuación del numeral 14.8, no quiere decir necesariamente que forme parte de este último. Por eso solicita a la Corte que se declare INHIBIA en este punto. De otra parte agrega, que a diferencia de lo señalado por el demandante, el contenido del artículo 4 demandado “si tiene una vinculación objetiva y razonable con el núcleo temático de la Ley, lo cual lleva a concluir que de manera alguna el legislador desconoció el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política”.

En cuanto al cargo sobre vulneración del inciso segundo del artículo 39 de la Carta Política por la ley 920 de 2004, el Procurador encuentra que carece de asidero constitucional. En su criterio el simple hecho de permitirse que la asamblea general de una organización, pueda deliberar válidamente con un número mínimo de asistentes no vulnera el derecho de asociación ni los principios que lo rigen. Al respecto precisa que el legislador en desarrollo de sus actividades, autorizó a las Cajas de Compensación Familiar a realizar actividad financiera y para ello estas deben realizar modificaciones sustanciales al interior de sus estatutos, para lo cual el quórum podrá estar conformado por cualquier número plural de afiliados asistentes.

En lo que atañe al desarrollo jurisprudencial sobre el principio democrático, cita la Sentencia C-089 de 2004, la cual en su momento manifestó lo siguiente:

El principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.

El jefe del Ministerio Público considera que no es cierto, como lo aduce el actor, en su escrito de demanda que el artículo 1, numeral 14 inciso tercero de la ley 920 de 2004 vulnere lo estipulado por el artículo 338 de la constitución Política. En su criterio, la competencia de la Superintendencia Bancaria para calcular las tarifas y contribuciones impuestas a las Cajas de Compensación en virtud del desarrollo de actividad financiera, debe circunscribirse

específicamente a los criterios técnicos que señale el gobierno nacional, los cuales a su vez deben seguir los parámetros que para el efecto ha señalado el Congreso de la República en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Por último, el Procurador solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma demandada, con base en las anteriores consideraciones.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

### Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar los preceptos demandados contenidos en una ley de la República.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-041/06, resolvió declarar EXEQUIBLES las expresiones “únicamente a los trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados a la Caja de Compensación Familiar” y “El 70% para vivienda de interés social tipos 1 y 2 y el 30% para Educación y Libre inversión, excepto para la adquisición de bonos o cualquier otro tipo de títulos de deuda pública” del ordinal 4, literal 14.2, numeral 14 adicionado al artículo 16 de la Ley 789 de 2002 por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004. Adicionalmente, declaró EXEQUIBLES las expresiones “En virtud del principio constitucional de la democratización del crédito el 80% del valor total de los créditos otorgados estará destinado para aquellas personas que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes” del ordinal 6 del literal 14.2, numeral 14 adicionada al artículo 16 de la Ley 789 de 2003 por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004. Finalmente, declaró EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 2 de la Ley 920 de 2004, por los cargos estudiados en dicha demanda. En Consecuencia, en el presente proceso, la Corte deberá estarse a la sentencia en mención respecto de los artículos mencionados.

### Caducidad de la acción

3. La acción de inconstitucionalidad fue presentada dentro del término establecido para impugnar las leyes por vicios de forma o procedimiento. En efecto, la Ley 920 de 2004 fue publicada el 24 de diciembre de 2004 y la demanda fue radicada en la Corte el 27 de octubre de 2005, dentro del año establecido como término de caducidad de la acción.

#### Resumen de los cargos formulados en la demanda

4. La demanda de inconstitucionalidad que estudia la Corte formula cargos por vicios de procedimiento en la formación de la ley demandada y cargos materiales o de fondo contra algunos de los artículos de la misma. Pese a que el actor no separa unos y otros, por razones metodológicas la Corte estudiará, en primer término, los cargos procedimentales o de forma y, en segundo lugar, los cargos materiales o de fondo formulados en la demanda.

El actor considera que el trámite de la Ley 920 de 2004 vulneró las disposiciones sobre proceso legislativo. Al respecto indica que la Ley fue aprobada en primer debate por las Comisiones Séptimas de Cámara y Senado debiendo serlo por las Comisiones Terceras. En segundo término indica que el Congreso solo tiene competencia para expedir leyes marco en materia financiera y que los subnumerales 1, 2, 5, 6 y 7 del numeral 14 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 tal y como fue adicionado por el artículo 1 de la Ley demandada, vulneran esta competencia.

De otra parte, a juicio del actor el subnumeral 8 del numeral 14 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, tal y como fue adicionado por el artículo 1 de la Ley demandada y el artículo 4 de esta misma Ley, violan el principio de unidad de materia. Finalmente, la demanda considera que algunas de las disposiciones de la ley demandada vulneran los artículos 13, 58, 333 y 338 de la Carta. Pasa la Corte a estudiar cada uno de los temas planteados.

#### Competencia de las Comisiones Séptimas de Cámara y Senado para tramitar el proyecto de ley que concluyó en la Ley demandada

5. El demandante, señala que la Ley 920 de 2004 regula la actividad financiera y la captación, manejo y aprovechamiento de ahorro por lo cual debió ser debatida y aprobada en primer debate por las Comisiones Terceras de Senado y Cámara y no por las Comisiones Séptimas. Sostiene que al ser tramitada por las Comisiones Séptimas se vulneró lo dispuesto en los artículos 142 inciso 2, 151, 157 numerales 1 y 2, 158 y 160 inciso final de la

Constitución, en relación con lo establecido en los artículos 54, 144, 146, 147 numerales 1 y 2, 149 y 150 de la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 3ª de 1992, normas todas que establecen la obligación de tramitar, debatir y aprobar los proyectos de ley en las comisiones competentes y que señalan que corresponde a las Comisiones Terceras el trámite de los proyectos de ley que versen sobre actividades financieras o de captación y aprovechamiento del ahorro. Señala que incluso si se llegare a considerar que existió un conflicto de competencia entre las dos Comisiones mencionadas debió aplicarse el principio de especialidad, en virtud del cual el conflicto debió resolverse a favor de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara.

Sin embargo algunos de los intervinientes y el Procurador General de la Nación coinciden en señalar que el cargo formulado carece de sustento. En su criterio, la norma demandada se refiere, fundamentalmente, a la ampliación de funciones que en materia de protección social pueden desempeñar las Cajas de Compensación Familiar en beneficio de sus afiliados. En consecuencia, nada obsta para que su aprobación hubiere sido hecha por las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara a quienes se asigna el conocimiento de los proyectos de ley sobre seguridad social, vivienda y familia.

6. Se pregunta la Corte si las Comisiones Séptimas de Cámara y Senado son competentes para tramitar, en primer debate, un proyecto de ley por el cual se autoriza a las Cajas de Compensación familiar adelantar actividad financiera con la finalidad de facilitar el acceso al crédito de sus afiliados y promover, entre otros, el derecho a la vivienda o si, por tratarse de competencias en el campo financiero, tal proyecto debió ser estudiado, en primer debate, por las Comisiones Terceras de las cámaras legislativas.

Para resolver la cuestión planteada, la Corte procederá, en primer lugar, a establecer la competencia que la ley asigna a cada una de las dos Comisiones mencionadas y a determinar el criterio dominante para la remisión de un proyecto de ley a una u otra comisión, así como los criterios de decisión del juicio constitucional en casos de duda sobre la materia dominante. Posteriormente, aplicará tales criterios al caso bajo estudio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A su turno, la Comisión Séptima se encuentra “compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes” Esta comisión, según el artículo 2 mencionado, conocerá de las siguientes materias: “estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la

familia.”.

El párrafo 1 del mismo artículo 2 establece que los conflictos de competencia entre las Comisiones se deberán resolver en virtud del principio de la especialidad. Finalmente, el párrafo 2 indica que “cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”.

9. La Ley demandada autoriza a las Cajas de Compensación familiar para adelantar actividades financieras con la finalidad de facilitar el acceso al crédito de sus afiliados y promover, entre otros, el derecho a la vivienda de personas con bajos ingresos. En principio entonces puede afirmarse que dicha ley trata tanto asuntos relacionados con la actividad financiera como temas propios del sistema de seguridad y protección social y acceso a derechos constitucionales como el derecho a la vivienda digna de personas de escasos ingresos.

En otras oportunidades la Corte ha debido pronunciarse sobre el trámite legislativo de proyectos de ley que, en principio, tratan sobre materias cuyo conocimiento está asignado a distintas comisiones legislativas. Al respecto, la Corte ha señalado que en estos casos el trámite será constitucional siempre que hubiere sido adelantado por una Comisión que tuviere competencia para conocer de alguna de las materias dominantes del respectivo proyecto. En efecto, en este sentido, la Corte ha considerado que la aplicación del principio democrático y del principio de sustancialidad de las formas surge la necesaria adecuación del juicio constitucional a la hora de evaluar si el trámite de un proyecto de ley que tiene múltiples materias se ajustó a la asignación de competencias que realizan las disposiciones sobre trámite legislativo. Al respecto la Corte ha señalado lo siguiente:

“4) Rigor del control de constitucionalidad en este tipo de eventos.

La Corte considera que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes de acuerdo con la distribución material de la Ley 3ª de 1992, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible en atención al siguiente razonamiento:

1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto

de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.<sup>5</sup>

2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el Parágrafo 2º - artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, donde se señala:

Parágrafo 2º. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines. (resaltado fuera de texto)

3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate. (...)

4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 nl. 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley. (...)

De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley.”<sup>6</sup>

En virtud de la jurisprudencia citada, que la Corte reitera en la presente decisión, basta con que razonablemente pueda sostenerse que el proyecto de ley regula una materia cuyo conocimiento esté asignado a la Comisión que le dio trámite en primer debate para entender que el respectivo trámite es exequible, al menos, por este concepto. Y ello, incluso, cuando el proyecto regula, adicionalmente, asuntos o materias asignadas, en principio, a otras comisiones. Ante la duda sobre la especialidad o sobre el tema dominante en el respectivo proyecto, debe primar, para el juez constitucional, la decisión del Presidente de la respectiva Cámara, tal y como lo disponen las leyes 3 y 5 de 1992 antes citadas. En este mismo sentido, ha señalado la Corte:

“Por eso, en aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso -lo dijo la Corte-, “ el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley que se trate”7.

En efecto, la aplicación de un juicio de constitucionalidad diferente al que ha sido descrito, podría terminar por comprometer, sin ninguna finalidad sustantiva, el principio democrático y el principio de sustancialidad de las formas, principios estos protegidos por la propia Constitución.

10. Ahora bien, la Corte ha señalado que el criterio dominante para definir la especificidad de una ley se refiere tanto al contenido de la misma como a su finalidad. En este sentido, la “materia” del proyecto debe definirse a partir de una lectura integral del mismo, de la exposición de motivos que lo acompaña y de la finalidad que persigue. Aplicando estos criterios sustanciales no es extraño que existan proyectos que tengan más de una materia dominante. En estos casos, como ya se mencionó, prima la decisión del Presidente de la respectiva Corporación en los términos del párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992 citada. En todo caso, sobre la determinación del criterio para definir la materia dominante en un proyecto de Ley, ha dicho la Corte:

“5) Determinación del criterio dominante para la remisión de un proyecto de ley.

Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es indispensable señalar cuál debe ser el criterio dominante que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente.

La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley y no con base en un criterio cuantitativo o matemático. No será necesariamente el mayor número de artículos que se refieran a un mismo tema dentro del proyecto el que se constituya en el criterio prevalente para tomar la decisión, pues pueden darse casos en que la esencia temática del proyecto se extraiga de algunos de sus artículos solamente.

De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión “comisión respectiva” del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate”<sup>8</sup>.

Procede la Corte a aplicar al caso bajo estudio los criterios mencionados.

11. Como ya se ha señalado, la ley estudiada autoriza a las Cajas de Compensación Familiar a adelantar actividades financieras dirigidas a facilitar que sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados puedan acceder, entre otros, a créditos de vivienda. Se trata entonces de una ley que tiene el propósito de ampliar las funciones de seguridad social que cumplen las cajas de compensación y facilitar el acceso al crédito de sectores usualmente marginados del mercado financiero. Para tales efectos, la Ley demandada adicionó la Ley 789 de 2002 que, a su turno había modificado la ley 21 de 1982 relativa a la naturaleza y funciones de las cajas de compensación familiar.

En este mismo sentido, en una decisión anterior sobre algunos artículos de la misma ley, la Corte había señalado que si bien la ley trata sobre funciones financieras, su finalidad esencial

es la de promover el acceso de personas de escasos recursos al crédito de vivienda mediante la asignación de ciertas funciones a las Cajas de Compensación Familiar. Al respecto resulta relevante citar in extenso un aparte de la sentencia mencionada en la cual se reproducen algunos apartes relevantes de la exposición de motivos de la misma<sup>9</sup>:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Además de las anteriores funciones que cumplen las Cajas de Compensación familiar, con la expedición de la Ley 920 de 2004, parcialmente ahora acusada, se les autoriza para adelantar actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados, a través de las secciones especializadas de ahorro y crédito, al lado de los demás establecimientos de crédito, con el objeto de captar recursos para luego colocarlos principalmente para financiar la adquisición de vivienda de las capas de población que no tienen acceso a los recursos del crédito que otorgan los establecimientos de crédito, para financiar el acceso a la educación y para la financiación de otros programas de libre inversión.

El propósito de la Ley mencionada fue resolver una grave falla presente en la economía social de mercado colombiano, que se concretaba en lo siguiente: generalmente la población que devenga hasta 2 y 3 salarios mínimos legales mensuales aunque es invitada o llamada por el sistema financiero tradicional para que coloque en él sus recursos, principalmente en cuentas de ahorro, en cuentas corrientes o mediante la suscripción de certificados de depósito a término, posteriormente no se beneficia de los principales tipos de crédito que se ofrecen y realizan a través de las distintas operaciones de colocación que tales entidades celebran. Ello porque tal población está catalogada como de alto riesgo en materia de cartera debido a las dificultades que tiene para probar una capacidad de pago que les permita amortizar regularmente los créditos que se les otorgue, lo cual dificulta la efectividad del derecho a la financiación para adquirir vivienda digna.

En efecto, si se leen los apartes pertinentes del Proyecto de Ley, se advierte lo siguiente:

“Hoy por hoy en Colombia podemos decir que los problemas con mayor impacto social y que demandan una urgente acción del Estado son: La falta de vivienda para centenares de miles de familias de bajos recursos por una parte, y por la otra, la crítica situación de desempleo y subempleo.

“Por tal razón, antes que todo es necesario resaltar el papel fundamental que juegan iniciativas como la que hoy nos ocupa, en temas tan prioritarios para el país como lo es la vivienda de interés social. No olvidemos que la vivienda constituye un factor determinante

que posibilita la reducción de la pobreza y la miseria, la reactivación de la economía, la generación de empleo y por ende el mejoramiento del nivel de vida de la población. En materia de empleo, por su carácter de sector intensivo en mano de obra, la vivienda constituye un generador típico de empleo directo e indirecto, debido a la demanda por insumos que genera.

“El tema de vivienda para los estratos más bajos de la población colombiana es dramático. El déficit acumulado de vivienda es impresionante: se calcula que entre un millón doscientos mil y un millón quinientos mil hogares colombianos no tienen vivienda independiente, deben compartirla con otros hogares. Además este déficit es creciente: entre 150,000 a 170,000 hogares nuevos se forman cada año en Colombia, pero actualmente solo se construyen legalmente alrededor de 50,000 viviendas al año.

“A este déficit cuantitativo de vivienda, se suma el llamado déficit cualitativo. Más de la tercera parte de todas las viviendas existentes en Colombia carece de algunas de las condiciones mínimas de una vivienda digna. No disponen de los servicios públicos esenciales, son construcciones precarias con materiales no permanentes o son demasiado pequeñas y presentan hacinamiento.

“Estos dos agudos problemas sociales, como son la falta de vivienda y la falta de empleo, están estrechamente relacionados.”)

“En general, solo aquellas personas que se encuentran insertas en la economía formal, con empleo e ingresos estables tienen la posibilidad de adquirir una vivienda construida y financiada por los esquemas inherentes a la construcción privada y a la banca hipotecaria.

“Hace más de diez años se implantó en Colombia la política del Subsidio Familiar de Vivienda, como para permitir el acceso a la vivienda a los más necesitados. El subsidio ha venido siendo asignado por el anterior Inurbe, por el Banco Agrario en el sector rural y por las Cajas de Compensación Familiar. En este último caso para los afiliados a las cajas, que son por supuesto empleados formales.

“Sin embargo aun con el gran esfuerzo presupuestal de los últimos años, el subsidio sólo es otorgado cada año a una ínfima minoría de las familias sin vivienda. Dada la magnitud del problema habitacional en Colombia, el subsidio tiene entonces una desafortunada connotación de lotería.

“Pero aun el subsidio otorgado por el Gobierno Nacional implica frecuentemente que su afortunado receptor tenga capacidad de obtener crédito, para completar el valor de una vivienda ofrecida en el mercado. El subsidio máximo ha sido de alrededor de siete millones de pesos, mientras las viviendas ofrecidas por los constructores privados en las principales ciudades difícilmente se ofrecen por menos de dieciocho millones de pesos actuales.

“Las actuales condiciones de otorgamiento de crédito por parte de las instituciones financieras, esto es la acreditación de solvencia económica, el alto costo de los análisis para otorgamiento de los créditos versus las cantidades requeridas por los pequeños ahorradores y otros requisitos excluye a una importante población trabajadora como sujetos de crédito del sector financiero.

“Esto conduce a que muchas veces la búsqueda de este crédito se haga en el mercado no formal y a tasas inimaginables de usura, por todo esto se hace necesario autorizar a las Cajas de Compensación Familiar para que como parte de la finalidad de la protección social que busca la ley, amplíen la oferta de esta clase de servicios a favor de las familias y pequeñas empresas que por sus bajos ingresos en general no tienen acceso al crédito del sector financiero.

“Las Cajas poseen la ventaja adicional del conocimiento previo de sus afiliados como es: Ingresos, Dependientes, empresa en que trabajan, estabilidad en el empleo y muy especialmente por ser ellas mismas las que a través del “subsidio familiar” proporcionan parte del ingreso al 90% de sus afiliados.

“De esta forma, las Cajas de Compensación puedan realizar actividades con mayor facilidad relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de ahorro que capten exclusivamente de sus empleadores y trabajadores afiliados, a favor de la población menos favorecida generalmente no bancarizada, que le permitan acceso al crédito especialmente al microcrédito, para mejorar la calidad de vida y satisfacer necesidades de salud, educación y cultura, vivienda, recreación y turismo y consumo en general de sus trabajadores afiliados, como también el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas afiliadas a las Cajas, con toda la implicación que tiene este campo para la generación de empleo.

“Las Cajas de Compensación debidamente autorizadas para este fin, serán importantes herramientas para la desconcentración del crédito que actualmente existe en Colombia, donde de los 50 billones colocados en el 2002 por el Sistema Bancario, 21 % fue en solo 50

deudores, y el 66% en solo 1000 deudores.

“Tal es la concentración que 5000 deudores concentran el 83% de estos recursos.

“La democratización que busca esta ley permitirá primero que las personas de bajos ingresos puedan obtener acceso al crédito y este sea en condiciones de equidad, economía y eficacia.

“Actualmente existen más de 3.5 millones de afiliados a las Cajas, de los cuales 2 millones devengan menos de 2 salarios mínimos, 1 millón no poseen vivienda propia, el 89% de sus afiliados reciben subsidio familiar por tener ingresos menores de 4 salarios mínimos, y el monto anual de estos subsidios son cercanos a los 460.000 millones anuales. Estas cifras muestran la verdadera dimensión de los afiliados que se beneficiarían por este proyecto de ley y los cuales en su gran mayoría no son sujetos de crédito dentro de las actuales condiciones del sistema financiero y deben recurrir a otras fuentes de financiación generalmente en condiciones muy gravosas y a tasas de usura. ..”<sup>10</sup>

Se tiene así, que de la naturaleza de las Cajas de Compensación Familiar se desprende un claro propósito social, que no se desdibuja por el hecho de haber sido autorizadas para ejercer cierta actividad financiera, la cual no puede quedar desligada de los supremos objetivos que constitucionalmente se encuentran enmarcados en el Estado Social de Derecho, fundado en la dignidad, la justicia y la solidaridad, pues además de que cumplen funciones de interés general, integran el sector de economía solidaria o sector social, siendo generadoras de condiciones de bienestar para los individuos y sus familias.”<sup>11</sup>

En suma, a la luz del contenido y de la finalidad de la Ley demandada, la misma es, fundamentalmente, un instrumento que persigue la democratización del crédito para permitir el acceso a la vivienda digna a personas afiliadas a las Cajas de Compensación, que carecen de ingresos suficientes para entrar al mercado financiero. En esos términos, resulta claro que uno de los aspectos o materias dominantes de la ley es el acceso del derecho a la vivienda como un componente de los programas de protección social de las Cajas de Compensación familiar.

12. En virtud de lo dispuesto en el fundamento jurídico anterior, la Corte no puede menos que desestimar el primer cargo de la demanda. En efecto, dado que se trata de una ley cuya

finalidad fundamental es regular el derecho de acceso al crédito de vivienda así como ampliar las funciones de protección social de las Cajas de Compensación, no existe reproche alguno al hecho de que el respectivo proyecto hubiere sido aprobado en primer debate por las Comisiones Séptimas de Cámara y Senado. Como ya se mencionó dichas Comisiones tienen competencia para conocer de proyectos de ley que regulen temas de seguridad social, vivienda y familia, todos temas dominantes en la Ley cuya demanda estudia la Corte. En este sentido, no existe ningún argumento para sostener que la asignación de competencias financieras a las Cajas de Compensación defina como contenido dominante de la ley la materia financiera y que este contenido pueda primar sobre los temas sociales a los cuales, de manera explícita, se refiere tanto el texto de la ley como su respectiva exposición de motivos. En estas circunstancias la Corte debe abstenerse de formular reproche alguno a la decisión en virtud de la cual el proyecto fue asignado, para estudio en primer debate, a las Comisiones Séptimas y no a las Comisiones Terceras de las cámaras.

Violación de la Constitución por la presunta extralimitación del legislador al regular de forma detallada asuntos que sólo pueden ser regulados de manera genérica a través de leyes marco

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ahora bien, lo cierto es que la demanda que se estudia se limita a formular de manera genérica el cargo mencionado sin aportar razones concretas, claras y suficientes que sirvan para demostrar (1) que las normas específicamente impugnadas corresponden a la materia asignada por la Carta a leyes marco y (2) que por su contenido concreto y específico constituyen disposiciones de aquellas que no pueden ser expedidas por el Congreso en ejercicio de su función legislativa. En este sentido el único argumento pertinente de la demanda es aquel según el cual la Ley regula el ejercicio de actividades financieras de las Cajas de Compensación. Sin embargo, este argumento resulta en extremo genérico pues la ley no sólo regula actividades financieras sino que tiende a la protección de los afiliados, a la garantía de ciertos derechos que se derivan del derecho de asociación y a la promoción de bienes y derechos sociales como el acceso a la vivienda digna. Pese a la multiplicidad de materias reguladas por la Ley demandada, el argumento genérico de la demanda no se acompaña de razones que, referidas al texto específico de las normas demandadas, permitan articular un cargo de constitucionalidad. En otras palabras, en ninguna parte de la demanda el actor indica las razones por las cuales considera que las disposiciones concretamente impugnadas exceden la competencia del congreso en la materia. Como ya se mencionó, a este respecto, la demanda se limita simplemente a transcribir las disposiciones demandadas y a señalar que, aparte de extralimitar las facultades del congreso, las mismas vulneran lo dispuesto en el artículo 58 en materia de derechos adquiridos y en el artículo 13 en materia de igualdad y muestran la voluntad del legislador de usurpar conquistas del sector solidario. No obstante, no aporta una sola razón que, aplicada al texto específico de las disposiciones demandadas, sirva para fundamentar su aserto.

Como lo ha reiterado la Corte, para que exista un cargo de constitucionalidad que pueda dar lugar a una sentencia de fondo, se requiere que el actor describa el contenido y alcance de las disposiciones demandadas y explique claramente las razones por las cuales cada una de dichas disposiciones excede, materialmente, las competencias asignadas al legislador en la materia. Para ello tendría que tener en cuenta que el Congreso si tiene competencia para regular la actividad financiera pero que debe limitarse a establecer los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno a la hora de regularla. Adicionalmente, debería atender al hecho de que ciertas leyes marco destinadas a establecer los criterios y objetivos generales de que trata el numeral 19 del artículo 150 mencionado, también pueden ocuparse de otras materias respecto de las cuales prima la cláusula general de competencia legislativa a favor del Congreso. El demandante, sin embargo, no se detiene en estos temas ni explica las razones por las cuales las disposiciones demandadas usurpan la competencia del gobierno.

Como bien se sabe, todas las demandas deben exponer las razones por las cuales las normas demandadas violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). A este respecto, la Corte desde sus orígenes y de manera consistente, ha señalado que las razones presentadas para avalar la presunta inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte no tiene otra opción que inadmitir la demanda, rechazarla si esta no se corrige o inhibirse si la misma fue originalmente admitida. 12

Dado que en el presente caso las razones aportadas por el actor no son claras ni específicas, la Corte se declarará inhibida para conocer del cargo por presunta vulneración de los artículos 150 numeral 19 literal d) de la Constitución.

Presunta vulneración del principio de unidad de materia

14. El actor considera que el párrafo del numeral 14.8 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 tal y como fue adicionado por el artículo 1 de la Ley demandada y el artículo 4 de dicha Ley violan el principio de unidad de materia protegido por el artículo 158 de la Constitución.

A su juicio, el contenido del párrafo del numeral 14.8. es totalmente ajeno a la materia regulada por dicho numeral (14.8). Adicionalmente, al reconocer implícitamente que dicho párrafo se relaciona con la materia de la Ley 789 de 2002 adicionada por la Ley 920 de 2004 demandada, señala : “Si se trata de inadecuada técnica legislativa que ubico como párrafo una norma que debió localizarse en el lugar apropiado, adviértase que el artículo 6

de la Ley 789 de 2002 y el artículo 16 de la misma Ley, si bien hacen parte de un solo cuerpo legal, se refieren a materias diferentes, con ostensible quebrantamiento de la UNIDAD DE Materia Exigida por la C.P. artículo 158. “.

Respecto al artículo 4 indica que la obligación impuesta por esta norma no encuentra conexidad de ningún orden con la actividad financiera ejercida por las Cajas de Compensación familiar, lo cual puede definirse como núcleo central de la ley 920 de 2004.

15. Sobre el principio de unidad de materia la Corte ha señalado lo siguiente:

“En repetidas oportunidades la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia<sup>13</sup> a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.”<sup>14</sup>

En aplicación de la regla anterior, la Corte ha considerado que el control de constitucionalidad de una norma por presunta violación del principio de unidad de materia debe respetar de manera singular tanto la apreciación que tuvo el legislador sobre la materia como su ámbito de configuración legislativa y con ellos, el principio democrático y el principio de conservación del derecho. Por eso, sólo procederá la declaración de inconstitucionalidad de una norma por violación del principio de unidad de materia, cuando desde ningún punto de vista razonable pueda sostenerse que la materia de que trata la norma demandada se relaciona con la materia regulada por la ley a la cual pertenece. En este mismo sentido, más recientemente, la Corte ha señalado:

“(P)ara respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el

tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecucional ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley<sup>15</sup>.<sup>16</sup>

En virtud de la jurisprudencia citada, debe la Corte definir si, como lo señala el demandante, las dos normas demandadas vulneran el principio de unidad de materia.

16. La ley a la cual pertenecen las dos normas concretamente demandadas, adiciona las normas vigentes sobre funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar autorizando a estas entidades a realizar actividades financieras destinadas, entre otros, a promover el acceso a la vivienda digna de personas de bajos recursos económicos. Por su parte, los dos artículos demandados se refieren expresamente al funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar. El primero hace relación al traslado de recursos financieros destinados originariamente a otro fin - protección del empleo y el desempleado - y no ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal, para el financiamiento del subsidio familiar de vivienda. El segundo se refiere a la protección de recursos financieros adeudados a la caja de compensación, cooperativa o fondos de empleados, por sus afiliados.

En efecto, en primer lugar el párrafo del artículo 1 demandado señala: “Adiciónese el artículo 6o de la Ley 789 de 2002, con un párrafo 3o así: “Una vez surtidos los traslados de recursos de los desempleados, sin discriminación con o sin vinculación anterior a las cajas, los saldos no ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal, de todos los recursos del fondo para apoyar el empleo y la protección del desempleado, serán destinados para el fondo obligatorio para el subsidio familiar de vivienda de interés social de las cajas, FOVIS, de conformidad con la regulación sobre la materia”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Como resulta claro, las disposiciones mencionadas regulan aspectos del funcionamiento y financiación de las Cajas de Compensación Familiar. En particular tienden al fomento del

subsidio familiar de vivienda y a la protección de los recursos financieros que deberán ser destinados, entre otros, a este fin. Dado que la Ley demandada tiene el propósito de promover los mecanismos de financiación del derecho a la vivienda digna de sectores importantes de la población a través de las Cajas de Compensación, la Corte debe señalar que las disposiciones demandadas tienen estrecha relación con la materia de que trata la Ley 920 de 2004. Adicionalmente, no puede la Corte desatender el hecho de que la Ley demandada adiciona la Ley 798 de 2002 que a su vez modificó la Ley 21 de 1982 sobre naturaleza, estructura y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar. Dado que las disposiciones demandadas se refieren específicamente a la administración, inversión y protección de los recursos financieros de las Cajas de Compensación resulta claro que las normas impugnadas no violan el principio de unidad de materia. Al respecto no sobra recordar que si las normas resultan inconvenientes para el actor o si considera que la ley adolece de problemas de técnica legislativa en virtud de los cuales tales disposiciones han debido ubicarse en un lugar distinto del texto de la misma, son cuestiones que escapan al control de constitucionalidad que debe ejercer la Corte Constitucional. Por esta razón la Corte declarará la exequibilidad de los artículos demandados por presunta violación del principio de unidad de materia.

Presunta violación de los artículos 58 y 333 de la Constitución al permitir que las personas interesadas en adquirir créditos de vivienda trasladen sus cuentas de ahorro programado de otros establecimientos financieros a las Cajas de Compensación familiar

17. La demanda señala que lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley demandada, que adiciona el numeral 14.2.6 al artículo 16 de la Ley 789 de 2002, viola los artículos 58 y 333 de la Carta. La disposición demandada establece que las personas que tienen prioridad para recibir los créditos de vivienda (quienes estén afiliados a las Cajas de Compensación y devenguen hasta tres salarios mínimos mensuales legales vigentes) “podrán trasladar sus cuentas de ahorro programado de otros establecimientos financieros a la respectiva caja, respetando los beneficios y derechos de esas cuentas para ese fin”. Señala que con esta disposición se verán afectados los derechos adquiridos de los fondos de empleados. Adicionalmente, el ciudadano demandante estima que tratándose de establecimientos financieros del sector de la economía solidaria, el traslado de las respectivas cuentas de ahorro programado desconoce la obligación que tiene el Estado de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad y de estimular las organizaciones solidarias y el desarrollo empresarial. (Art. 58 y 300 C. N.).

18. Ahora bien, aparte de la afirmación general que ha sido mencionada en el fundamento jurídico anterior, el demandante no señala en que consiste el derecho adquirido que a su juicio esta siendo violado. No menciona que tipo de derecho se afecta, cual es su fuente y cual su alcance o quien es su titular. En suma, no aporta ningún argumento que permita pensar en la existencia de un derecho adquirido y menos aún de que tal derecho este siendo afectado o desconocido. Se limita simplemente, como ya se mencionó, a hacer formulaciones

generales que, en virtud de la jurisprudencia antes mencionada, no alcanzan a articular un verdadero cargo de inconstitucionalidad. La misma circunstancia se presenta respecto a la presunta violación de la obligación estatal de promover y proteger las formas solidarias de propiedad. En ninguna parte de la demanda el actor demuestra que las normas demandadas estén afectando gravemente las formas asociativas y solidarias de propiedad y que tal afectación - si llegare a existir - no entre dentro del margen de configuración que la Constitución asigna al legislador en materia económica. A este respecto la Corte debe reiterar que no basta para articular un cargo de constitucionalidad, la formulación de afirmaciones vagas e imprecisas cuya demostración no se encuentra incluida en la demanda.

19. La misma reflexión se predica de la demanda contra el artículo 4 de la Ley 920 de 2004 por presunta violación de los artículos 58 y 333 de la Constitución. Como ya se mencionó, el artículo 4 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. Toda persona, empresa o entidad pública o privada, estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que estos adeuden a la caja de compensación o cooperativa o fondos de empleados, cuya obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo. En ningún caso las personas y entidades señaladas en este artículo podrán cobrar cuota de administración o suma alguna por realizar esta operación.”

A juicio del actor, el citado artículo viola los artículos 58 y 333 de la Carta dado que, en su criterio “estas prerrogativas (las contenidas en el artículo 4) ya están consagradas y se encuentran vigentes a plenitud, incluso con mayores privilegios o prerrogativas que podrían considerarse como disposiciones contrarias y por ende estarán derogadas a la luz del Artículo 5º de la ley demandada. Por lo expuesto estarán quebrantados los cánones constitucionales citados anteriormente sobre promoción, protección y fortalecimiento de estas entidades de la economía solidaria, C.P. artículos 58 inciso tercero y 333 inciso tercero”.

El cargo formulado contra el artículo cuarto adolece por completo de las condiciones que se exigen para que la Corte pueda entrar a realizar un estudio de fondo del mismo. En efecto, las razones que aporta la demanda para justificar la inexequibilidad del citado artículo cuarto son del todo insuficientes para articular un verdadero cargo de inconstitucionalidad. ¿Cuáles son las disposiciones que la norma modifica?; ¿porqué esas disposiciones no pueden ser reformadas?; ¿porqué la reforma - si es que ésta se produce - afecta la protección

constitucional de las entidades de economía solidaria?; ¿por qué se sostiene que esta afectación no es de aquellas que el legislador está autorizado a realizar dentro del amplio margen de configuración legislativa que la Constitución le confiere?. Estas y otras cuestiones han debido ser aportadas como razones para justificar la demanda. A no hacerlo el cargo carece de fundamento.

Por las razones anteriores la Corte procederá a inhibirse respecto de la acusación contra la parte mencionada del artículo 1º y contra el artículo 4º de la Ley demandada, por presunta vulneración de los artículos 58 y 333 de la Carta.

Presunta violación del artículo 13 de la Constitución al permitir que las Cajas de Compensación Familiar accedan al Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas mientras el mismo beneficio se niega a los Fondos de Empleados

20. El artículo 1 de la Ley demandada, en uno de sus apartes, autoriza al gobierno para permitir que el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) otorgue a las Cajas de Compensación Familiar un seguro sobre los depósitos de sus afiliados. Al respecto la disposición demandada señala:

“ARTÍCULO 1o. Adiciónese el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 que a su vez modificó el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, con el siguiente numeral: (...)

14.7. Seguro de depósito. El Gobierno Nacional podrá determinar el mecanismo a través del cual las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar asegurarán los depósitos de sus afiliados. Para el efecto, el Gobierno Nacional podrá autorizar al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop, a otorgar dicho seguro, sin perjuicio de que se cumplan los requisitos y términos que exija dicho Fondo para asegurar los depósitos.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Lo que el actor considera inconstitucional entonces es que los Fondos de Empleados no

puedan acceder a los seguros que otorga el Fogacoop, mientras las Cajas de Compensación Familiar si pueden acceder a dichos servicios. No obstante, del texto de la disposición demandada no se deriva tal diferenciación. En efecto, como puede claramente advertirse al leer la norma demandada, esta no se refiere, en ninguna parte, a los Fondos de Empleados. En esa medida, la disposición que según el actor quebranta la igualdad sería una disposición distinta a la que ha sido demandada, pues en esta última no se establece diferenciación alguna entre distintas entidades financieras o de crédito ni se realiza ninguna alusión a los Fondos de Empleados, pues se refiere, exclusivamente, al aseguramiento de las Cajas de Compensación Familiar. En otras palabras, si se tiene en cuenta que la condición esencial para que se consolide un cargo por vulneración del principio de igualdad consiste en la identificación de un tratamiento diferenciado a dos personas o grupos de personas que se encuentren en idénticas circunstancias, el presente cargo no puede prosperar. En efecto, del texto de la norma demandada no se desprende este tratamiento diferenciado.

En estos términos, no puede la Corte dejar de advertir que, de existir, el cargo del actor debió dirigirse contra las disposiciones que, al integrar unidad normativa, den lugar a la citada diferenciación. Al respecto no sobra recordar que la integración de la unidad normativa en casos como el actual no es una tarea que, en principio, pueda adelantar la Corte Constitucional, pues como lo señala la ley y lo ha reiterado la jurisprudencia, corresponde al demandante indicar la totalidad de las normas que dan lugar a la inconstitucionalidad que a su juicio existe<sup>17</sup>. Es esta una carga mínima de la cual los ciudadanos que pretenden la realización de un juicio de constitucionalidad no pueden ser relevados.

Ahora bien, podría sostenerse que en el presente caso lo que existe es una omisión legislativa relativa y, en esa medida, la exigencia que la Corte señala en los párrafos anteriores sería imposible de cumplir. En efecto, podría sostenerse que en el presente caso lo que sucede es que no existe ninguna disposición que consagre la diferenciación distinta al silencio del legislador en la norma acusada. Para que este cargo pudiera prosperar sería necesario sin embargo que se aportaran razones para entender configurada, al menos prima facie, el incumplimiento del deber jurídico constitucional que da lugar a una omisión legislativa relativa. Para ello, como lo ha señalado la Corte, el demandante tiene la carga de alegar razones claras, específicas y suficientes que permitan a la Corte considerar que, en principio, el legislador omitió un deber constitucional. Al respecto ha dicho la Corporación:

“Esta Corporación ha señalado de manera reiterada en su jurisprudencia que para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, se hace necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser

asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. 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.<sup>18.</sup> 19

En particular, en la presente demanda el actor considera inconstitucional que el legislador otorgue a las Cajas de Compensación Familiar la posibilidad de acceder al Fogacoop, mientras tal posibilidad no se consagra para los Fondos de Empleados. Sin embargo, dejó de explicar las razones por las cuales supuestamente se imponía al legislador el deber constitucional de incluir a los Fondos de Empleados en la regulación demandada. Al respecto la Corte no puede dejar de recordar que en casos como estos no basta con la apelación genérica del principio de igualdad pues no sólo este tiene una eficacia más débil en materia de regulación legislativa de entidades asociativas (frente a las cuales el legislador tiene un mayor margen de configuración legislativa), sino que es necesario demostrar que se cumplen los distintos presupuestos que la jurisprudencia ha establecido para que se formule correctamente un juicio de igualdad. Nada de esto fue tenido en cuenta en la demanda que se estudia.

En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para conocer del cargo contra la disposición transcrita por presunta violación del artículo 13 de la Carta, pues la diferenciación que el actor considera inconstitucional no surge del texto de la disposición demandada ni se aportan en la demanda razones para estructurar un cargo por omisión legislativa relativa.

Cargo contra el artículo 3 de la Ley 920 de 2004 por presunta violación del derecho de asociación consagrado en el artículo 39 de la Constitución

21. Según el artículo 3 de la Ley demandada: “Las Cajas de Compensación Familiar adecuarán sus estatutos en los términos de la presente Ley, a través de la Asamblea

General, y para estos efectos exclusivamente, el quórum de las mismas estará compuesto por cualquier número plural de afiliados asistentes, citados de conformidad con las normas vigentes.”. A juicio del actor la disposición transcrita vulnera el derecho de asociación consagrado en el artículo 39 de la Carta. Señala a este respecto: “la norma en comento prescribe que una Asamblea General de organizaciones sociales o gremiales, conformadas por cientos y aún miles de afiliados conforme su quórum “legal” con “cualquier número plural de asistentes”, esto es con dos (2) o más asistentes.”. En esta medida considera violado el derecho de las organizaciones sociales a someterse al principio democrático de que trata el artículo 39 de la Carta. Por tal razón solicita la inexecutable de la expresión “y para estos efectos exclusivamente, el quórum de las mismas estará compuesto por cualquier número plural de afiliados asistentes” contenida en el artículo 4 transcrito.

Se pregunta la Corte Constitucional si la norma que faculta a la asamblea general de las Cajas de Compensación Familiar a adecuar sus estatutos a nuevas disposiciones legales con cualquier número plural de afiliados asistentes siempre que estos hubieren sido citados de conformidad con las normas vigentes, viola el derecho de asociación de que trata el artículo 39 de la Constitución.

22. La Corte ya ha señalado que el principio democrático – ampliamente respaldado por la Constitución -, parte de la idea según la cual, ante la inexistencia de un consenso pleno, la mejor regla para la adopción de decisiones generales, cuando ello resulte necesario, es la regla de las mayorías. Esta regla se traslada a organizaciones sociales como las Cajas de Compensación Familiar, adjudicando a la mayoría de afiliados presentes o representados en la Asamblea General, previa la citación de conformidad con las normas aplicables y la conformación de un quórum decisorio, la facultad de adoptar las decisiones más importantes para la organización.

A este respecto no sobra recordar que, como lo indica la intervención de la Superintendencia del Subsidio Familiar, las Asambleas Generales de las Cajas de Compensación Familiar, debidamente convocadas, sólo pueden sesionar con el quórum establecido en sus respectivos estatutos. No obstante, para facilitar el funcionamiento de estas entidades, si transcurrida una hora desde aquella para la cual se citó a los afiliados no se ha integrado el quórum estatutario, la Asamblea General podrá sesionar con cualquier número plural de miembros. Ahora bien, a través de la disposición demandada, el legislador modifica la regla anterior y ordena la inaplicación del quórum estatutario como requisito para entrar a sesionar desde la hora para cual fue citada la Asamblea, pero exclusivamente para efectos de aprobar el ajuste de los estatutos a la Ley.

La Corte ha señalado que cuando se trata de evaluar la constitucionalidad de la regulación legal en materia del funcionamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro que tienden al

cumplimiento de fines asociativos protegidos por la Constitución, cuando quiera que tal regulación pueda vulnerar el principio de asociación y los principios organizativos y de funcionamiento consagrados en el artículo 39 de la Carta, el juez constitucional debe evaluar si tal regulación se orienta al cumplimiento de finalidades constitucionales legítimas y es útil y necesaria para el cumplimiento de tales finalidades<sup>20</sup>. En esa medida, una disposición legal que intervenga en la definición del quórum o las mayorías que deben respetarse en las asambleas generales de las organizaciones sociales de la naturaleza indicada, para la adopción de las decisiones más relevantes de la organización, tiene que cumplir las condiciones antes anotadas. Procede la Corte a realizar el mencionado juicio en el presente caso.

23. La norma demandada establece que el ajuste de los estatutos a lo dispuesto en la Ley 920 de 2004 será realizado por la Asamblea General de las Cajas de Compensación Familiar, por mayoría del número de asistentes, siempre y cuando los afiliados hubieren sido convocados conforme las reglas establecidas para ello. La norma persigue agilizar la adopción de decisiones estatutarias fundamentales para que las Cajas de Compensación puedan comenzar a promover el acceso a la vivienda digna de sectores vulnerables de la población. En efecto, para que las Cajas puedan realizar las actividades financieras de que trata la ley demandada, es necesario, previamente, que los estatutos de la entidad se ajusten a lo dispuesto en dicha ley.

Por ello, al eliminar el quórum decisorio normalmente aplicable para la adopción de las decisiones en cada entidad (al menos durante la primera hora de sesión de la Asamblea General), lo que se persigue es agilizar la adopción de una decisión que podría dejar de adoptarse por la mera inasistencia de los afiliados, retrasando con ello el cumplimiento de los fines sociales que persigue la Ley. En efecto, la exigencia de un quórum especial, particularmente en entidades con gran cantidad de afiliados, puede llegar a dificultar de manera desproporcionada la adecuación de los estatutos a las funciones de que trata la Ley, con consecuencias perjudiciales para los intereses de los mismos afiliados – especialmente de los afiliados de menores ingresos – a quienes se dirigen las actividades financieras a las que ya la Corte se ha referido. En esta medida, la Corte constata que la norma acusada persigue una finalidad legítima y es útil y necesaria para que tal finalidad se cumpla, pues no parece existir ninguna medida que pueda cumplir la misma finalidad y que afecte de menor manera el principio democrático que debe regir el funcionamiento de las asambleas generales de las organizaciones sociales.

Finalmente, la norma garantiza el contenido mínimo del principio democrático, pues señala que el ajuste estatutario debe realizarse por la Asamblea General, previa citación regular de sus afiliados y en virtud del principio de mayorías. De esta manera se garantizan los principios de competencia, publicidad y mayorías y sin embargo se previene que la inasistencia de los afiliados impida que la entidad pueda promover, en ejercicio de las actividades a que la ley la autoriza, el derecho de acceso a una vivienda digna a las personas

de menores ingresos afiliada a la misma.

De todo lo que ha sido expuesto resulta claro que las disposiciones parcialmente demandadas no vulneran el principio democrático, pues su finalidad es promover bienes y derechos constitucionales, resulta útil y necesaria para ello y no desprotege el contenido mínimo constitucional de dicho principio. Por ello la Corte procederá a declarar exequible la norma estudiada.

Presunta vulneración del artículo 338 de la Carta al permitir que la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia) fije la tarifa de las contribuciones que se cobrarán a las Cajas de Compensación Familiar, sin que previamente se hubiere definido el sistema y el método para ello

24. Según el artículo 1 de la Ley demandada, el artículo 16 de la Ley 789 de 2002 se adicionará con un numeral 14 que en sus primeros incisos señala lo siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“14. Autorización general. Las Cajas de Compensación Familiar podrán adelantar la actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados en los términos y condiciones que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional.

De conformidad con lo previsto en el artículo 335 de la Constitución Política, la autorización, inspección y vigilancia de la sección especializada de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar la ejercerá la Superintendencia Bancaria.

Con el objeto de dar cumplimiento a las actividades de supervisión y control que de acuerdo con esta ley deba ejercer, la Superintendencia Bancaria exigirá a las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar contribuciones, las cuales consistirán en tarifas que se calcularán de acuerdo con los criterios técnicos que señale el Gobierno Nacional teniendo en cuenta, entre otros, los parámetros que al efecto establece el artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.”. (se subraya el aparte resaltado en la demanda)

25. El cargo formulado por el actor se transcribe integralmente en la parte que sigue de esta providencia:

#### 4.5 C.P. artículo 338

La Ley demandada, en su artículo 1º numeral 14, último inciso, establece contribuciones parafiscales a cargo de las Cajas de Compensación Familiar y a favor de la Superintendencia Bancaria, permitiendo que esta autoridad fije las tarifas de las tasas y contribuciones, lo cual si bien esta permitido por el artículo 338 de la C.P., no obstante desconoce este cánón constitucional en cuanto "...pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios (...) deben ser fijados por la Ley (...)".

Se vulnera el mandato constitucional al consagrar que tales contribuciones "...consistirán en tarifas que se calcularán de acuerdo con los criterios técnicos que señale el Gobierno Nacional teniendo en cuenta, entre otros, los parámetros que al efecto establece el artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero." (Subrayas y negrillas en la demanda original).

Como puede verse, el actor se limita en su demanda a transcribir un aparte de la norma constitucional que encuentra violada y un aparte de la disposición legal que considera inconstitucional, resaltando la expresión "entre otros" de dicha norma. Sin embargo, deja de aportar las razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes en las cuales se fundamenta la presunta inconstitucionalidad<sup>21</sup>. En efecto, tal y como ha sido presentada, la Corte no esta en condiciones de establecer si el actor está demandando la totalidad del artículo mencionado en la demanda o exclusivamente la expresión en negrilla. Tampoco conoce las razones por las cuales el demandante considera que la disposición legal es inconstitucional, pues no es claro si en su criterio el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no cumple con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta, o si considera que no existen otras normas que establezcan los parámetros legales a los cuales deba someterse el gobierno al momento de definir las tarifas de las contribuciones que habrán de pagar las Cajas de Compensación o si la expresión entre otros se refiere a dichas normas y el actor considera que son insuficientes, en fin, nada sabe la Corte sobre las razones en las cuales podría fundamentarse el cargo. En efecto, ningún argumento aporta el demandante para que la Corte tenga claridad sobre la petición que en concreto formula y las razones en las cuales tal petición se soporta.

En condiciones como la anotada, como ya se ha señalado en esta sentencia, no puede la Corte Constitucional suplir las deficiencias de la demanda y entrar a estructurar los distintos cargos sobre los cuales podría soportarse una acción de inconstitucionalidad contra toda o parte de la disposición demandada. La mínima carga que se exige al actor es que establezca con suficiencia, claridad y precisión las razones por las cuales considera que una disposición aprobada por el congreso de la República debe ser expulsada del ordenamiento jurídico. Como tal carga no fue satisfecha, la Corte procederá a inhibirse respecto al cargo contra el artículo 1 de la Ley 920 de 2004, por presunta violación del artículo 338 de la Constitución.

## VII. DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

### RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-041/06, a través de la cual la Corte Constitucional resolvió declarar EXEQUIBLES las expresiones “únicamente a los trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados a la Caja de Compensación Familiar” y “El 70% para vivienda de interés social tipos 1 y 2 y el 30% para Educación y Libre inversión, excepto para la adquisición de bonos o cualquier otro tipo de títulos de deuda pública” del ordinal 4, literal 14.2, numeral 14 adicionado al artículo 16 de la Ley 789 de 2002 por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004. Adicionalmente, declaró EXEQUIBLES las expresiones “En virtud del principio constitucional de la democratización del crédito el 80% del valor total de los créditos otorgados estará destinado para aquellas personas que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes” del ordinal 6 del literal 14.2, numeral 14 adicionada al artículo 16 de la Ley 789 de 2003 por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004. Finalmente, declaró EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 2 de la Ley 920 de 2004, por los cargos estudiados en dicha demanda. En Consecuencia, en el presente proceso, la Corte deberá estarse a la sentencia citada respecto de los artículos mencionados.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el trámite dado al Proyecto de Ley que dio origen a la Ley 920 de 2004, en cuanto se refiere a la competencia de las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara para conocer de dicho proyecto en primer debate legislativo.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el párrafo del numeral 14.8 adicionado al artículo 16 de la Ley 789 de 2003 por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004 y el artículo 4 de la Ley 798 de 2003 en cuanto respecta a la presunta vulneración del principio de unidad de materia.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 3 de la Ley 789 de 2003 por el cargo referido a la presunta vulneración del derecho de asociación consagrado en el artículo 39 de la Constitución.

Quinto. Declararse INHIBIDA para conocer de los restantes cargos de la demanda, por las razones aportadas en la parte motiva de la presente providencia

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La revista Legislación Económica No 949 de abril 30 de 1992 publicó la citada ley 3 de 1992, con ilustrativa reseña histórica desde el Congreso de Cúcuta de 1821, hasta 1992

2 Cita las Sentencias C-510 de 1992, C-021 de 1994, C-211 de 1994, C-560 de 1994, C-037 DE 1996, C-428 de 1997, C-196 de 1998, C-129 de 1998, C-700 de 1999, C-608 de 1999, C-955 de 2000, C-126 de 2003, C - 936 de 2003 de la Corte Constitucional

3 El interviniente cita las sentencias: C-021 de 1994, C-560 de 1994 y C-936 de 2003 de la Corte Constitucional

4 Exposición de Motivos de la Ley 920 de 2004

5 El artículo 142 de la Constitución señala que “La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”.

6 Sentencia C-540 de 2001 de la Corte Constitucional

7 Sentencia C-975 de 2002 de la Corte Constitucional

8 Sentencia C-540 de 2001 de la Corte Constitucional

9 Sentencia C-041 de 2006 de la Corte Constitucional

10 Gaceta del Congreso No. 676 de 2003

11 Sentencia C-041 de 2006 de la Corte Constitucional

12 Ver, por ejemplo, el Auto de Sala Plena 244 de 2001 y las sentencias C-447 de 1997 y C-898 de 2001.

13 Sentencias C-390/96, C-435/96, 428/97 y 584/97, entre otras.

14 Sentencia C-352/98 de la Corte Constitucional

15 El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

17 Tal y como lo ha reiterado la Corte, la unidad normativa sólo puede tener lugar cuando ello sea necesario para evitar que el fallo sea inocuo o cuando resulta indispensable para pronunciarse de fondo sobre un asunto. Estas hipótesis se configuran en uno de los siguientes tres casos: en primer lugar, cuando es preciso integrar la proposición jurídica para que la norma demandada tenga un significado jurídico concreto. En segundo término, cuando resulte imprescindible integrar la unidad normativa de manera tal que el fallo no sea inocuo, al dejar vigentes disposiciones jurídicas que tienen idéntico contenido normativo. En tercer término, cuando la disposición impugnada se encuentre íntima e inescindiblemente relacionada con otra norma que parece prima facie inconstitucional. En la Sentencia C-539/99, se enunciaron, como siguen, las hipótesis que permiten la integración de la unidad normativa: “Excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo. Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”. Sobre integración de la proposición jurídica pueden consultarse las Sentencias C-320/97; C-560/97, C-565/98 y C-1647/00; C-064/05. Sobre integración de unidad normativa respecto de normas que resultan prima facie inconstitucionales, Cfr. Sentencia C-320/97; C-871 de 2003.

18 Ver entre otras las sentencias C-185 de 2002 MP. Rodrigo Escobar Gil, C-871 de 2002, C-041 de 2002, C-427 de 2000, C-1549 de 2000, C-543 de 1996 de la Corte Constitucional.

19 Sentencia C-1009 de 2005 de la Corte Constitucional

20 Sentencias C-265 de 2004, C-1260/01 y, más recientemente, C-707 de 2005 de la Corte Constitucional.

21 Ver, por ejemplo, el Auto de Sala Plena 244 de 2001 y las sentencias C-447 de 1997 y C-898 de 2001.