

C-589-95

Sentencia No. C-589/95

DERECHO DE PROPIEDAD-Límites en la función social

El derecho de propiedad se configura como un derecho subjetivo que tutela intereses individuales, derecho que encuentra los límites del poder conferido al titular para su ejercicio, en el cumplimiento, precisamente, de la función social que le corresponde; en consecuencia, esa función social no se debe entender como un mero límite externo para su ejercicio, sino como parte sustancial del mismo.

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. "La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad.

COOPERATIVA-Concepto de ausencia de ánimo de lucro

Como toda institución que surge del proceso de interacción social, las cooperativas han evolucionado en sus principios y formas propias de organización, adecuando sus conceptos básicos a las exigencias de un mundo que se caracteriza por la celeridad en los cambios de orden político, económico, social, técnico y tecnológico; si bien en su origen ellas fueron estrechamente relacionadas con determinados modelos ideológicos, especialmente con el socialismo, han demostrado una especial capacidad para adaptarse a otros, siendo reivindicadas actualmente en todo el mundo, como importantes y útiles instrumentos para contrarrestar la concentración de la propiedad, regular el mercado y redistribuir los recursos, por lo que han merecido el reconocimiento y protección constitucional en un significativo número de Estados. Ello explica por qué su característica esencial, que en los inicios del sistema se entendía necesaria en todas y cada una de sus actuaciones, y excluyente de cualquier otra posibilidad, referida a la ausencia total del animus lucrandi en el desarrollo de sus actividades, actualmente persista pero bajo presupuestos más flexibles, que se han ido adecuando a las necesidades que se desprenden de su condición, también esencial, de empresa.

COOPERATIVA-Realizan actos cooperativos y comerciales

Las cooperativas, como personas jurídicas de derecho privado, realizan, en cumplimiento de su objeto social, multiplicidad de actos jurídicos; sin embargo, no todos esos actos pueden calificarse como actos cooperativos.

COOPERATIVA-Embargos

En lo que hace a la acusación que presenta el demandante contra la disposición del artículo 156 del C.S. del T., que viabiliza el embargo hasta del 50% del salario de un trabajador, en

favor de cooperativas legalmente autorizadas, baste con decir que ella es concordante con los mandatos consignados en los artículos 58 y 333 de la C.P., que señalan para este tipo de empresas un tratamiento preferencial que las promocióne y proteja.

COOPERATIVA-Protección constitucional

Las expresiones impugnadas, normas expedidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución vigente, no sólo se ajustan al nuevo ordenamiento superior, sino que corresponden a la intención expresa del Constituyente de 1991, que consideró necesario promover, fortalecer y proteger las organizaciones de economía solidaria, dada su importancia y eficacia para el logro de los propósitos de una sociedad más justa, solidaria y equitativa, entre las que se encuentran, ocupando un lugar de preeminencia por su tradición y contribución al desarrollo del país, las cooperativas.

Ref.: Expediente No. D-962

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 4 y 10 (todos parcialmente) de la Ley 79 de 1988, Por la cual se actualiza la legislación cooperativa y contra el artículo 156 (parcial) de la Ley 141 de 1961, Por la cual se adoptaron como legislación permanente los Decretos 2663 y 3743 de 1950, Código Sustantivo del Trabajo.

Actor:

José Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JOSE LUIS PABON APICELLA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 3, 4 y 10 (todos parcialmente) de la Ley 79 de 1988, por la cual se actualiza la legislación cooperativa, y contra el artículo 156 (parcial) de la Ley 141 de 1961, por la cual se adoptaron como legislación permanente los Decretos 2663 y 3743 de 1950, Código Sustantivo del Trabajo.

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcriben los artículos 3, 4 y 10 de la Ley 79 de 1988, y el artículo 156 de la Ley 141 de 1961, Código Sustantivo del Trabajo, advirtiéndose que se subrayan las expresiones acusadas.

“LEY 79 DE 1988

“Por la cual se actualiza la legislación cooperativa”

El Congreso de Colombia

DECRETA

TITULO I

DEL ACUERDO COOPERATIVO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 3o. Es acuerdo cooperativo el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro.

Toda actividad económica, social o cultural puede organizarse con base en el acuerdo cooperativo.

Artículo 4o. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, del remanente patrimonial.
2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.”

Artículo 10o. Las cooperativas prestarán preferencialmente sus servicios al personal asociado. Sin embargo, de acuerdo con sus estatutos podrán extenderlos al público no afiliado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo. En tales casos, los excedentes que se obtengan serán llevados a un fondo social no susceptible de repartición.

LEY 141 DE 1961

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

“Por la cual se adoptan como legislación permanente los Decretos 2663 y 3743 de 1950”

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPITULO IV

EMBARGO DE SALARIOS

Artículo 156. EXCEPCION A FAVOR DE COOPERATIVAS Y PENSIONES ALIMENTICIAS. Todo salario puede ser embargado hasta en un cincuenta por ciento (50%) en favor de cooperativas legalmente autorizadas, o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con los artículos 411 y concordantes del Código Civil.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 2 y 13 de la Constitución Nacional.

B. Los Fundamentos de la Demanda

En opinión del demandante las expresiones acusadas de los artículos 3, 4 y 10 de la Ley 79 de 1988, “Por la cual se actualiza la legislación cooperativa”, y del artículo 156 de la Ley 141 de 1961, Código Sustantivo del Trabajo, vulneran y son contrarias a los principios de vigencia de un orden justo y de igualdad ante la ley que consagran los artículos 2 y 13 de la Constitución Nacional.

Manifiesta el actor que las normas demandadas, al definir las cooperativas como personas jurídicas sin ánimo de lucro, cuyas actividades deben estar orientadas a satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general, están desconociendo la “realidad material” de dichas entidades, que como cualquier empresa requieren, para crecer y fortalecerse, del lucro que se genere de sus actividades y transacciones, entendiendo por lucro el “beneficio o provecho que se obtiene de algo”. Lo contrario, señala, sería tanto como imponerles el trabajar a pérdida, dejando en entredicho el desarrollo mismo del sistema cooperativo.

Ese lucro, que requieren las cooperativas para fortalecerse y ampliarse, puede obtenerse, en opinión del demandante, de los “excedentes” que se originen en actividades y transacciones que se desarrollen con terceros no asociados, teniendo en cuenta que, precisamente, el artículo 10 de la Ley 79 de 1988, autorizó a las cooperativas a “extender sus servicios” al público no afiliado, sin que por ello se desvirtúe el objetivo que les es propio de propender por el beneficio colectivo y el interés social y público.

Distingue el demandante, con fundamento en el artículo 7 de la Ley 79 de 1988, entre el “acto cooperativo”, que se realiza entre cooperativas o entre éstas y sus asociados, y el “acto mercantil”, que surge de las relaciones entre la cooperativa y un no afiliado; éste último, señala, debe estar regulado por el Código de Comercio, artículos 20, 21 y 22 y debe someterse a sus disposiciones, pues ellos están “...investidos verdaderamente de ánimo lucrativo y mercantilista...” y no corresponden en sus características a los principios y doctrinas que rigen el sistema cooperativo.

Con base en esta distinción, el actor encuentra injustificada e inconstitucional la disposición del artículo 10 de la ley 79 de 1988, que se refiere a que los excedentes obtenidos en las cooperativas, por el desarrollo de actividades o transacciones con personas no afiliadas, con terceros, deben ser llevados a un fondo social no susceptible de repartición, pues, reitera, los mismos se originan en transacciones del “más puro corte mercantilista” y en ellos subyace un claro ánimo de lucro y especulación; reclama entonces para esos excedentes, que sostiene, son en estricto sentido lucro, la aplicación del principio de participación en las utilidades obtenidas, por tratarse de actos mercantiles que como tales deben someterse a la normatividad del Código de Comercio, pues de lo contrario se incurriría en la violación al principio de igualdad ante la ley que consagra el artículo 13 de la C.P.

Con base en lo expresado por esta Corporación, en el sentido de que “...la ausencia de ánimo de lucro se predica de las personas que son miembros de una asociación o corporación, pero no de esta en sí misma considerada...”, (Sentencia C-051 de febrero de 1995, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía), el actor afirma que la ausencia de ánimo de lucro a que se refieren los artículos 3 y 4 de la ley 79 de 1988, normas que contienen las expresiones demandadas, solo “...podría predicarse de los cooperados o socios de la cooperativa, más no de los actos resultantes de la extensión al público no afiliado de los “servicios” de la cooperativa, en desarrollo de su objeto social, que, señala, constituirían actos no cooperativos, en su criterio, actos mercantiles.

Enfatiza el actor el presunto desconocimiento que las normas impugnadas hacen de la “realidad material”, anotando que cuando ello ocurre “se entronizan desigualdades, privilegios y discriminaciones irrazonables”, que conducen a quebrantar el principio de igualdad ante la ley a que se refiere el artículo 13 de la Carta; destaca en este punto pronunciamientos de la Corte Constitucional en el sentido de que la aplicación de un tratamiento jurídico diferente a situaciones materialmente semejantes, sólo se justifica cuando es indispensable para mantener condiciones de igualdad básica de oportunidades, de lo contrario genera el reconocimiento de un privilegio y la consecuente discriminación.

Por último, también cuestiona algunas expresiones del artículo 156 de C.S.del T., por considerar, que al igual que aquellas acusadas de la ley 79 de 1988, su contenido vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues al viabilizar la posibilidad de embargo a favor de las cooperativas legalmente establecidas, hasta del 50% del salario de un trabajador, sin distinguir si las obligaciones provienen de un “acto cooperativo” o de un “acto mercantil”, está autorizando, en lo que se refiere a estos últimos, la aplicación de un tratamiento discriminatorio para los comerciantes, lo cuales no pueden solicitar embargos por sumas superiores a la quinta parte de lo que exceda el salario mínimo legal mensual del trabajador.

IV. EL CONCEPTO DEL FISCAL

En la oportunidad correspondiente el Señor Procurador General de la Nación (E), rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles las expresiones acusadas, puesto que las mismas no contrarían ningún precepto constitucional.

Señala el Ministerio Público que el actor parte de un supuesto equivocado, al considerar que por ser la cooperativa una empresa, ella tiene ánimo de lucro.

En el concepto fiscal se analiza el término empresa, que se utiliza en la definición legal de cooperativa, anotando que él mismo se refiere a una asociación de personas, que no necesariamente siempre se organizan en el marco del esquema capitalista, caracterizado por el ánimo de lucro, sino que pueden recurrir y optar por otros varios modelos de organización, entre ellos los que propenden por la realización de actividades de servicio, bien sean públicos o privados, en los que no hay tal ánimo de lucro, uno de ellos la cooperativa.

Se refiere el Procurador a los orígenes del cooperativismo, sistema que se concibió como una respuesta a la inequitativa distribución de la riqueza propia del sistema capitalista; por ello, afirma, la organización cooperativa tiene como objetivos primordiales facilitar la participación de los asociados en la toma de decisiones y efectuar la repartición equitativa los beneficios; remitiéndose a un concepto doctrinario el Ministerio Público manifiesta que "...la cooperativa es una unión de personas económicamente débiles que suavizan la rudeza de las relaciones económicas por hábitos de ayuda mutua y de solidaridad, pero que al mismo tiempo ponen en juego el esfuerzo y la responsabilidad personal", siempre bajo el supuesto de la ausencia entre sus objetivos del ánimo de lucro. Destaca como esencial a las organizaciones cooperativas el concepto de solidaridad, el cual, anota, consigna la Carta Política en su artículo 1 como principio fundante del Estado Colombiano.

La solidaridad, dice, es elemento esencial para diferenciar entre las sociedades comerciales "...que tienen por finalidad la obtención de utilidades ilimitadas con respecto al aporte individual de capitales..." y las empresas cooperativas "...que funcionan para servir y no para ganar."

Rechaza el Procurador la afirmación del actor, en el sentido de que a ciertos actos de las cooperativas les deben ser aplicables las normas del Código de Comercio; si bien, dice, las cooperativas son empresas y como tales deben ser autosuficientes, esto es, deben reportar beneficios como resultado de su gestión que garanticen su propia existencia, dichos beneficios, que en ellas constituyen "excedentes", a diferencia de lo que es propio de una sociedad mercantil, no se distribuyen como utilidades entre los socios de manera proporcional a sus aportes, sino que van a alimentar un fondo especial cuyos recursos única y exclusivamente pueden destinarse a ciertas actividades: incrementar las reservas legales obligatorias, conformar fondos de solidaridad y educación, y reconocer y asignar los llamados beneficios cooperativos a sus asociados, en proporción al uso que éstos hayan hecho de los servicios de la entidad.

Argumenta que el capital no es ajeno al sistema cooperativo, sin embargo, señala, él cumple una función diferente a la que cumple en la empresa mercantil: en la primera se constituye en instrumento para alcanzar propósitos de bienestar común, lo que justifica que sus

excedentes no deban ser repartidos entre los asociados, mientras que en la segunda, siendo lucro, éste se erige como la principal finalidad. De ahí la diferencia en la base normativa que regula una y otra actividad.

También destaca el concepto fiscal el tratamiento preferencial que el constituyente de 1991 quiso otorgar a las distintas formas de economía solidaria, una de ellas la cooperativa, al considerarlas "...alternativas eficaces para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes que excluye el afán indiscriminado de lucro...", esta concepción se aprecia en el texto de los artículos 58, 60 y 333 del ordenamiento superior. En este contexto, las expresiones acusadas del artículo 156 del C. S. del T. no repugnan, en concepto del Procurador, ningún precepto constitucional, al contrario materializan el tratamiento preferencial que les otorga la Carta.

Anota el Ministerio Público, que teniendo en cuenta que es característica fundamental de las cooperativas que ellas sean "obra de los usuarios para los usuarios", de acuerdo con la ley, la prestación de sus servicios a terceros no cooperados es de carácter excepcional; ello se corrobora, dice, en el hecho de que sólo sea permitida en el supuesto de que se presenten determinadas situaciones: por razones económicas temporales o permanentes; por razones de técnica profesional; como incentivo para atraer nuevos asociados, o por razones de interés social o bienestar colectivo.

Concluye su concepto el Procurador, manifestado su desacuerdo con la tesis propuesta por el demandante, en el sentido de que los actos comerciales no cooperativos, deben regirse por las normas del Código de Comercio, ello por cuanto "...no es viable aplicarle el estatuto subjetivo de los comerciantes a estas entidades en razón a que el Código de Comercio considera que para adquirir la calidad de comerciante se requiere poseer ánimo de lucro, del cual carecen las cooperativas, sin desconocerse que en (sic) aplicación del criterio objetivo que predomina en el Código de Comercio el acto mercantil de la cooperativa deba regirse por dicha legislación, sin consideración al sujeto que lo realiza."

V. OTRAS INTERVENCIONES

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE COOPERATIVAS

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente la abogada AIDY LUCIA MEDINA CORDERO, quien como apoderada y representante del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, manifestó su intención de defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, para lo cual presentó a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

En primer lugar, la interviniente consideró pertinente distinguir el acto comercial del acto cooperativo; el primero, señala, además de caracterizarse por estar referido a conductas reiteradas del comerciante que constituyen su medio normal de vida, está regido por el Código de Comercio como norma especial y sólo en aquello que dicho estatuto no regule de manera específica, le serán aplicables las normas supletorias contenidas en el Código Civil.

Para referirse al segundo, al acto cooperativo, la interviniente se remite a la doctrina: "...el acto cooperativo es el supuesto jurídico, ausente de lucro y de intermediación, que realiza la organización cooperativa en cumplimiento de un fin preponderantemente económico y de utilidad social."

"El acto cooperativo se constituirá en 'fuente' de la relación jurídica cooperativa, tiene un evidente contenido subjetivo, ya que exige en todos los casos la concurrencia de la cooperativa como uno de sus sujetos, pudiendo el otro sujeto ser otra cooperativa o un asociado, e incluso un tercero no asociado, pero en todos los casos el acto estará dirigido al cumplimiento del objeto social de la cooperativa, el bienestar de la comunidad y la consecución de sus fines institucionales."¹

Destaca como el sistema cooperativo está ligado de manera estrecha a la búsqueda del bienestar de la comunidad, principio que subyace en el texto de las normas que definen el objeto y características del mismo, contenidas en la Ley 79 de 1988, especialmente en sus artículos 2, 3 y 4. Así, anota, en el artículo 3 de manera explícita se consigna como principio esencial de las cooperativas, la ausencia de ánimo de lucro en las actividades que éstas cumplan, en las que debe prevalecer como objetivo principal el interés social.

Se refiere al concepto de empresa aclarando que este admite diferentes formas organizativas: empresa capitalista, pública o cooperativa, todas ellas, anota, deben ser autosuficientes, "...pues no se trata de vender los bienes o servicios por debajo del costo...", la distinción se ubica en la connotación que en unas y otras dan a la diferencia entre el costo de un bien o un servicio y el precio de venta del mismo; en la empresa capitalista dicha diferencia constituye lucro, entendido como ganancia, provecho o utilidad, mientras en la empresa cooperativa esa diferencia constituye el excedente, que precisamente se caracteriza por no ser objeto de distribución entre los asociados, en proporción a sus aportes, y por estar su destinación predeterminada en la misma ley, que como lo señalaba también el Ministerio Público, establece de manera expresa las actividades que se pueden financiar con ellos, medida con la que se garantiza el cumplimiento del objetivo esencial del sistema: el beneficio social.

Afirma la interviniente que la estructura de las cooperativas es "por naturaleza" democrática, ello implica que los excedentes que se obtengan del ejercicio de sus actividades repercutan en beneficio de todos, y que su distribución, cuando ella se da, se haga en proporción no de los aportes individuales sino de la utilización que el asociado haya hecho de sus servicios; en la organización cooperativa, todos los asociados tienen los mismos derechos sin importar la cantidad de capital aportado a la sociedad.

En su opinión, la definición esencial de las cooperativas, como organizaciones cuyo objetivo central es contribuir al bienestar de sus asociados y al bienestar general, se reafirmó cuando el legislador las autorizó a extender sus servicios a terceros no afiliados, pues con ello reiteró su condición de instrumento regulador del mercado y de los precios. La filosofía del contrato cooperativo, agrega la interviniente, está consagrada en la ley, por lo que la definición de sus actos ha de encontrarse en la intención que los origina; así, se puede afirmar que ella genera excedentes y no lucro, en cuanto lo que persigue es el beneficio de todos y cada uno de los asociados sin distinguirlos por la cuantía de sus aportes, y no la obtención de una ganancia o

una remuneración para su capital.

No encuentra la interviniente en la normativa que rige el sistema cooperativo, y específicamente en las disposiciones acusadas por el demandante, ningún elemento que contraría los preceptos constitucionales que aquel considera vulnerados; al contrario, manifiesta que pretender que las cooperativas limiten sus operaciones a aquellas que realiza con sus asociados, implicaría coartar su libertad de participar en una economía de mercado como la que opera en Colombia, generando un tratamiento discriminatorio para las mismas, que se traduciría en un claro desconocimiento del principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Resalta además, que una restricción de ese tipo colocaría a las organizaciones de economía solidaria, especialmente a las cooperativas, en condiciones de desventaja e inferioridad frente a otro tipo de empresas, entre ellas y principalmente las mercantiles, las cuales resultarían privilegiadas al poder acceder con plena libertad a la totalidad del mercado, contando para ello con un capital significativamente más grande, concentrado en unas pocas manos y con mayor capacidad de operación, circunstancias que facilitarían el logro de su único y esencial objetivo: el lucro.

Por último, rechaza también la acusación de inconstitucionalidad que el actor hace a algunas expresiones del artículo 156 del C.S. del T., las cuales, dice, "...hacen una excepción a la norma general de los embargos salariales, en favor de un sector económico que no representa más del 7% del producto interno bruto (PIB) y está constituido por organizaciones que buscan la protección de sectores sociales desprotegidos por el Estado."

VI. IMPUGNACIONES

CONFEDERACION DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA

La doctora SANDRA HELENA GODOY SARRIA, obrando en nombre y representación de la Confederación de Cooperativas de Colombia, presentó dentro del término establecido, escrito en cual solicita a esta Corporación no acceder a las pretensiones del demandante, por considerar que las expresiones acusadas se ajustan al ordenamiento constitucional.

Fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

El cooperativismo, dice, surge en el siglo XIX como una respuesta alternativa, que propende por la búsqueda de un orden justo, democrático y solidario, a las consecuencias que se derivaron de la revolución industrial, especialmente a aquellas referidas a la primacía del capital sobre el trabajo, las cuales, junto con el principio de competencia, contribuyen a que en el mercado sólo permanezcan los más fuertes.

Esa respuesta alternativa, se fundamenta en un modelo en el que subyace como principio fundamental la idea de una economía de servicio y no de lucro, en la que los intereses de trabajo están por encima de los intereses del capital, por lo que se elimina del sistema el propósito o ánimo de lucro.

Considera que uno de los principios fundamentales del cooperativismo moderno, es el de "reembolso de excedentes a los miembros", de conformidad con el cual, de presentarse

dichos excedentes como resultado de las operaciones propias de la organización, éstos se distribuirán entre los asociados, de una forma tal que “precluya la posibilidad de que un miembro obtenga ventajas a expensas de los demás...”; esos mecanismos de distribución están consignados en la misma ley, sin que por ello se desvirtúe la filosofía que distingue las cooperativas de otro tipo de empresas.

El ánimo de lucro, enfatiza la apoderada de la Confederación, es un elemento subjetivo que caracteriza la actividad de los comerciantes, esto es, de aquellas personas naturales o jurídicas que se dedican profesionalmente a su ejercicio, el cual está regido por las disposiciones del Código de Comercio. Dicho elemento es ajeno por completo a las empresas cooperativas, sin que ello quiera decir que éstas no puedan cumplir una actividad económica, la cual de hecho cumplen; la diferencia con las empresas comerciales radica en que éstas dirigen sus esfuerzos de manera exclusiva a obtener ganancias que luego se distribuirán en proporción a los aportes, mientras que en las cooperativas la formación de excedentes no es esencial, “...la cooperativa es una organización que a través de la solución del problema económico del miembro brinda a éste educación y formación.”

En su opinión, no es aceptable la acusación del actor a las disposiciones que impugna, por cuanto ellas no contrarían en ningún aspecto lo dispuesto en el artículo 13 de la C.P.. Manifiesta que “...no se observa cómo la no aplicación de las normas comerciales al patrimonio de una cooperativa, pueda infringir la norma aludida de la Constitución, si se tiene en cuenta que dichas entidades tienen su régimen propio y especial, regulado por la ley 79 de 1988, distinto del régimen de las sociedades comerciales en las cuales el propósito es lograr utilidades para ser repartidas entre los socios.”

Resalta la apoderada de la Confederación, la indiscutible pertinencia de aplicar, frente a supuestos distintos, una normatividad diferente; así, señala, no se puede equiparar la categoría de las personas jurídicas denominadas cooperativas a la categoría de los comerciantes; cada una de ellas corresponde a un supuesto diferente para el cual existe una normatividad específica; en el caso de las cooperativas, la contenida en la ley 79 de 1988. En su opinión, tal argumento desvirtúa cualquier contradicción entre las normas acusadas y el artículo 2 de la Carta, pues la aplicación de un tratamiento diferente para una categoría especial, no vulnera sino que reafirma el presupuesto esencial del Estado de mantener un orden justo.

Por último, destaca el tratamiento preferencial que la Carta otorga a las organizaciones de economía solidaria, artículos 58, 60 y 333, el cual, anota, justifica plenamente lo dispuesto en el artículo 156 del C. S. del T., norma cuyo contenido aunque anterior a la Constitución de 1991, está acorde con el propósito del Constituyente de impulsar y fomentar este tipo de organizaciones.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia y objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra los artículos 3, 4, y 10 (todos parcialmente), de la Ley 79 de 1988, y contra el artículo 156

(parcial) de la Ley 141 de 1961 C.S. del T., por tratarse de disposiciones que hacen parte de leyes de la República.

Segunda.- La materia de la demanda

El sistema cooperativo desde sus orígenes en la Rochdale Society of Equivale Pioneers, constituida en 1844 en Inglaterra, se apoya en un principio esencial, que define su propia naturaleza y que hoy se acepta universalmente: la realización de su objeto social prescindiendo del ánimo de lucro. Dicho principio lo adoptó la legislación colombiana y actualmente se encuentra consagrado en la Ley 79 de 1988, "Por la cual se actualiza la legislación cooperativa", norma que en su artículo 4 define este tipo de organización de la siguiente manera:

"Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general."

Al analizar la demanda presentada por el actor, en cuyo texto se impugna de manera reiterada la expresión "sin ánimo de lucro", en principio pareciera que éste rechazara de plano el reconocimiento que hace la ley de este tipo de empresas, por considerar inconstitucional dicha característica, que como ya se ha dicho es esencial a tales organizaciones; sin embargo, del análisis de las peticiones y de los argumentos que las sustentan, se concluye que la solicitud del demandante se dirige, no a controvertir la característica que singulariza la actividad de las cooperativas, ausencia de ánimo de lucro, sino el tratamiento que se da a los actos que éstas realizan, los cuales en su opinión se deben distinguir, según los sujetos que participen en ellos, entre actos cooperativos y actos mercantiles, debiendo éstos últimos someterse a la legislación comercial.

Sobre dichos aspectos se pronunciará esta Corporación.

En concepto del actor es innegable que las cooperativas desarrollan actos mercantiles, necesarios para su propia existencia como empresas privadas, las cuales requieren de la generación de lucro para garantizar su funcionamiento y permanencia; dichos actos, en tanto actos mercantiles, señala el demandante, deben estar excluidos de los condicionamientos y restricciones a los que están sometidos aquellos actos que si reúnen las condiciones necesarias para ser calificados como actos cooperativos. En consecuencia, reclama para los que califica actos mercantiles, la aplicación de la legislación comercial vigente, pues considera que al someterlos a la legislación cooperativa se están contrariando los principios de vigencia de un orden justo y de igualdad ante la ley, consagrados en los artículo 2 y 13 de la Carta.

Tercera.- Las empresas de economía solidaria en el Estado Social de Derecho.

La actividad económica que caracteriza las sociedades contemporáneas, no puede circunscribirse a los límites de un determinado y rígido esquema, dada la pluralidad de formas de empresa que en ella coexisten, para las cuales es necesario el diseño y aplicación de tratamientos y sistemas regulativos heterogéneos; así lo reconoce cualquier Estado Social

de Derecho, sin que Colombia sea una excepción.

Nuestra Constitución Política reconoce esa pluralidad de formas de organización estructural de las empresas, que se constituyen, desarrollan y coexisten en un contexto de economía de mercado y libre competencia, en el cual la propiedad cumple una función social que implica obligaciones. Así lo consagra expresamente el artículo 58 de la Carta:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.”

“.....”

En nuestro ordenamiento jurídico el derecho de propiedad se configura como un derecho subjetivo que tutela intereses individuales, derecho que encuentra los límites del poder conferido al titular para su ejercicio, en el cumplimiento, precisamente, de la función social que le corresponde; en consecuencia, esa función social no se debe entender como un mero límite externo para su ejercicio, sino como parte sustancial del mismo. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

“Un cometido específico del Estado Social de Derecho, consiste en hacer realidad la función social de la propiedad, con su inherente función ecológica, y de la empresa, protegiendo, fortaleciendo y promoviendo las formas asociativas y solidarias de propiedad (arts. 58, inciso 3o. y 333, inciso 3o. de la C.P), en las cuales, la base de la unión asociativa no la constituyen únicamente los aportes de capital con fines exclusivamente especulativos o de utilidad, sino primordialmente el trabajo personal y el esfuerzo conjunto, todo ello encaminado a lograr unos propósitos de interés común, que se reflejan en la mejora de las condiciones económicas de sus miembros, mediante la distribución equitativa y democrática de los excedentes económicos y en la satisfacción de urgentes y apremiantes necesidades colectivas de los asociados, en lo familiar, social y cultural.” (Sentencia C-37/94. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. “La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad.” 2

“Propiedad asociativa y solidaria. La Carta de 1991 consagra, ...la garantía de nuevas formas de propiedad: la propiedad colectiva y solidaria.

“Así, el artículo 58 señala de manera imperativa que el Estado protegerá y promoverá las

formas asociativas y solidarias de propiedad.

“En el mismo sentido se manifiesta la Carta en su artículo 60, al establecer como principio rector de la actividad pública que el Estado “promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad”. Se trata, pues, de un mandato constitucional al legislador para que adopte las medidas que considere oportunas en desarrollo de esta norma fundamental.

“En su segundo inciso, al regular la privatización de las empresas del Estado, el mismo artículo señala que se debe ofrecer a los trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria.

“En consonancia con el artículo anterior, el 64 establece la obligación del Estado de promover el acceso progresivo, en forma individual o asociativa a la propiedad de la tierra y de prestar ciertos servicios públicos a los trabajadores del campo.

“También el artículo 333, inciso tercero, consagra como obligación imperativa del Estado, fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

“No cabe duda entonces que fue voluntad del Constituyente la de garantizar de manera especial estos tipos de propiedad, tal como se desprende de las normas arriba señaladas.

“De otra parte, una lectura de los antecedentes constitucionales de tales normas demuestra también la especial preocupación del constituyente por la protección y estímulo de la propiedad asociativa y solidaria. Así, por ejemplo, en el informe-ponencia para primer debate en plenaria, sobre régimen económico se lee:

‘EMPRESA PRIVADA, SOLIDARIA Y ESTATAL

Las formas de economía solidaria son consideradas no solo como una eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo.

‘Por esa razón, desde hace varios años las más variadas iniciativas han propuesto otorgar garantías constitucionales a las formas de propiedad y economía solidaria.

‘Estas propuestas encontraron amplia resonancia no sólo en sectores comprometidos tradicionalmente con el movimiento cooperativo sino también en otros, como el de los indígenas, cuya presencia en la vida política ha sido vista con especial complacencia, como quiera que constituye el carácter pluricultural y pluriétnico de la Nación colombiana y valioso aporte en el enriquecimiento de nuestro ordenamiento jurídico. “Igualmente se ha sugerido que la solidaridad se constituya en elemento propio y característico de algunas formas de propiedad, lo cual, en verdad, no es nada distinto a reconocer la existencia de este fruto natural de su función social....

‘En virtud de todo lo anterior, lo que ahora se busca, es pues, darle carta de ciudadanía en la nueva constitución, al menos en igualdad de condiciones con otras formas de organización económica destinadas también a satisfacer necesidades sociales.

‘Más aún, varios proyectos proponen que el texto constitucional ordene que se promueva o estimule la propiedad o economía solidaria. La propuesta se fundamenta en que no basta con reconocer su igualdad formal, sino que necesita del apoyo estatal para superar la condición de debilidad en que, con frecuencia, concurre al mercado frente al vigoroso desarrollo de la empresa privada y estatal, en razón de que esta forma de organización ha sido objeto de discriminación y abandono por parte del Estado.’

“La lectura de los antecedentes y de los respectivos textos constitucionales, evidencian que el constituyente consagró como una obligación especial de los poderes públicos fomentar, fortalecer y proteger estos tipos de propiedad. El legislador no puede entonces descindir la garantía especial que la Carta otorga a la propiedad solidaria y asociativa; tampoco puede la administración pasar por alto la prioridad en su fomento y protección. Igualmente, los jueces y especialmente la jurisdicción constitucional, encargada de velar por la integridad de la Carta deben en cumplimiento de sus funciones contribuir dentro de su órbita al logro de tales propósitos.” (Corte Constitucional, Sentencia C-074, de febrero 25 de 1993, M.P, Dr. Ciro Angarita Barón).

Sobre estos presupuestos, la acusación del actor a las expresiones demandadas, en el sentido de que ellas desconocen el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 13 de la Carta, son infundadas, pues es precisamente la misma Constitución la que le señala al Estado la obligación de promover y proteger las formas asociativas y solidarias de propiedad, para lo cual el legislador debe introducir mecanismos que fortalezcan y estimulen la organización de este tipo de empresas, entre ellas las cooperativas, por cumplir éstas formas de propiedad una importante función social, en cuanto instrumentos reguladores del mercado y de los precios, que coadyuvan a la redistribución del ingreso en favor de los más débiles económicamente. El legislador de 1988 se anticipó en esta materia al constituyente de 1991, al entender la trascendencia y eficacia del sistema cooperativo, reconocidas universalmente, y se ajustó, contrario a lo que señala el demandante a la “realidad material”, que exige formas alternativas y democráticas para el acceso y manejo de la propiedad.

Dichos mecanismos se traducen, obviamente, en tratamientos diferenciales, de preferencia y estímulo, que exigen una legislación especial, distinta de la aplicable a otro tipo de empresas, como por ejemplo a las de carácter comercial, por tratarse de supuestos y objetivos diferentes. Si bien las normas demandadas fueron expedidas con anterioridad a la promulgación de la Carta de 1991, ellas coinciden en su filosofía y disposiciones con los mandatos del ordenamiento superior vigente, al establecer un régimen especial para el sistema cooperativo, con miras a promocionarlo y protegerlo; así lo consagra el artículo 2 de la Ley 79 de 1988:

“artículo 2o. Declárese de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.

“El Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo, mediante el estímulo, la protección y la vigilancia, sin perjuicio de la autonomía de las organizaciones cooperativas.”

Supone equivocadamente el actor, con base en un criterio restrictivo, que el legislador se encuentra impedido para definir bases normativas especiales y heterogéneas, que atiendan la pluralidad de formas de organización empresarial que se desarrollan en un contexto como el nuestro, en el que prevalece el principio de la libre competencia, por considerar que ello implicaría la violación al principio de igualdad ante la ley que supone el mismo trato a situaciones idénticas. Alude, para respaldar su posición, a las disposiciones de los artículos 20, 21, y 22 del Código de Comercio, normas que, señala, de manera expresa predeterminan cuáles son los actos mercantiles, estableciendo que su condición es independiente de quien los ejecuta; ello es así siempre que los actos en cuestión contengan la característica que les es esencial para ser actos mercantiles, aplicando el criterio objetivo que acoge el derecho colombiano para esta clase de actos, que pueden ser ejecutados por las cooperativas, sin que se advierta en qué puede radicar la razón que llevó al actor a reclamar un vicio de inconstitucionalidad en este caso. Es claro entonces que no tiene fundamento alguno, en el marco constitucional, el que las cooperativas, además de los actos que le son propios, no puedan ejecutar actos mercantiles.

Cuarta.- La evolución del concepto “ausencia de ánimo de lucro”.

Como toda institución que surge del proceso de interacción social, las cooperativas han evolucionado en sus principios y formas propias de organización, adecuando sus conceptos básicos a las exigencias de un mundo que se caracteriza por la celeridad en los cambios de orden político, económico, social, técnico y tecnológico; si bien en su origen ellas fueron estrechamente relacionadas con determinados modelos ideológicos, especialmente con el socialismo, han demostrado una especial capacidad para adaptarse a otros, siendo reivindicadas actualmente en todo el mundo, como importantes y útiles instrumentos para contrarrestar la concentración de la propiedad, regular el mercado y redistribuir los recursos, por lo que han merecido el reconocimiento y protección constitucional en un significativo número de Estados.

Ello explica por qué su característica esencial, que en los inicios del sistema se entendía necesaria en todas y cada una de sus actuaciones, y excluyente de cualquier otra posibilidad, referida a la ausencia total del animus lucrandi en el desarrollo de sus actividades, actualmente persista pero bajo presupuestos más flexibles, que se han ido adecuando a las necesidades que se desprenden de su condición, también esencial, de empresa.

En algunos países ese concepto básico, ausencia de ánimo de lucro, ha evolucionado de manera tal que en su acepción categórica y excluyente ha desaparecido de las correspondientes normativas; un caso ilustrativo es el de la legislación española, a la cual, vale la pena remitirse:

En 1942, partiendo de una posición radical y restrictiva ella establecía la ausencia de ánimo de lucro como la característica sustantiva y única que distinguía la sociedad cooperativa de la sociedad mercantil; en 1971, al expedir un nuevo reglamento, el legislador español introdujo una definición de lucro tendiente a distinguir entre actividades generadoras de excedentes que asumía admisibles en la actividad cooperativa, y actividades generadoras de lucro, entendidas como aquellas que suponen un beneficio exclusivo para la intermediación,

que entendía no ajustadas al objeto propio de este tipo de entidades; con ello admitía para las cooperativas la obtención de beneficios que provinieran de cualquier actividad, siempre que ella no fuera de intermediación; esta restricción, sin embargo, fue superada por las prácticas propias de las cooperativas, que prestaban de manera cotidiana servicios de intermediación financiera y comercial, caracterizados por una base participativa que los singularizaba y distinguía de aquellos prestados por entidades comerciales. En 1974 la legislación española sobre cooperativas ya reconoce, sin restricciones, que la cooperativa es una empresa que puede proponerse cualquier actividad económico-social lícita.

Sobre ese presupuesto, en 1987, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 129 de la Carta Española, que le señaló a los poderes públicos la obligación de fomentar mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas, se expidió una nueva normativa, que pretendió ajustarse a los nuevos presupuestos políticos y socio-económicos que en esa época enfrentaba ese país; en ella se potenció y favoreció el desarrollo de la actividad empresarial de las cooperativas, dando espacio para que se perfeccionaran los sistemas que estimulan el incremento de los recursos financieros propios, se fortalecieran las garantías de los terceros en sus relaciones económicas con las cooperativas, se ampliaran los mecanismos de control sobre la gestión y se abrieran, aún más, las posibilidades para determinadas clases de cooperativas, de realizar operaciones con terceros no asociados.

En el caso colombiano, el concepto de ausencia de ánimo de lucro se mantiene explícito en la normativa que rige el sistema cooperativo, que lo consagra de manera expresa en la legislación básica contenida en la ley 79 de 1988; sin embargo, él mismo no es radical y excluyente, pues si bien hace parte de las definiciones de “acuerdo cooperativo” y de cooperativa, artículos 3 y 4 demandados parcialmente por el actor, ello no puede entenderse como una restricción, que impida a las organizaciones cooperativas realizar actos mercantiles como se señaló anteriormente, los cuales se realizan dentro del marco señalado por la Carta Política, ya que de otra forma no podrían funcionar adecuadamente, al margen de los fines que cumplen como empresas que si bien tienen objetos propios necesitan realizar actos civiles y mercantiles para participar en la vida económica, jurídica y social.

Se reitera pues, que el legislador no les ha vedado la posibilidad de ejecutar actos mercantiles, necesarios en la dinámica de cualquier empresa moderna, y mucho menos que tal restricción se origine en el ordenamiento superior, en el cual no existe disposición alguna que así lo prevea.

Las cooperativas, como personas jurídicas de derecho privado, realizan, en cumplimiento de su objeto social, multiplicidad de actos jurídicos; sin embargo, no todos esos actos pueden calificarse como actos cooperativos, pues ellos están definidos expresamente en el artículo 7 de la Ley 79 de 1988:

“artículo 7o.- Serán actos cooperativos los realizados entre sí por las cooperativas, o entre éstas y sus propios asociados, en desarrollo de su objeto social.”

Otros actos los realiza la cooperativa con terceros no afiliados en cumplimiento de su objeto social; en ambos casos pueden producirse, como de hecho se producen, actos comerciales, sin que con ello se desvirtúe o contraríe el objeto social de dichas empresas, o se vulnere

disposición superior alguna. Así lo establece el artículo 10 de la ley 79 de 1988:

“Artículo 10. Las cooperativas prestarán preferencialmente sus servicios al personal asociado. Sin embargo, de acuerdo con sus estatutos, podrán extenderlos al público no afiliado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo. En tales casos, los excedentes que se obtengan serán llevados a un fondo social no susceptible de repartición.”

El destino que señala la norma citada para los excedentes obtenidos por el desarrollo de operaciones con terceros no afiliados, las cuales pueden ser de naturaleza mercantil, desde ningún punto de vista puede considerarse contrario a las disposiciones del ordenamiento superior, pues tal previsión se ajusta en todo al objeto esencial de las cooperativas, en tanto organizaciones solidarias que propenden por el interés de sus asociados.

Así, tal como lo señalan los intervinientes, en concordancia con la naturaleza misma del sistema cooperativo, nuestra legislación establece las actividades que se deben financiar con los excedentes que produce una organización cooperativa, cuya obtención no constituye per se un objetivo esencial y prioritario; por eso, cuando en el artículo 54 de la citada Ley 79 de 1988, se establece de manera taxativa que ellos deben aplicarse, a alimentar e incrementar las reservas de protección a los aportes, las cuales no pueden ser distribuidas ni siquiera en caso de disolución de la cooperativa; a los fondos de educación y solidaridad; a reconocer intereses a los aportes de los asociados siempre que éstos sean bajos y limitados; y a asignar beneficios cooperativos a los asociados, no en proporción a sus aportes, sino al uso que ellos hayan hecho de los servicios de la entidad, el legislador lo que hizo fue reafirmar la caracterización de este tipo de empresas, en las que prima el interés colectivo.

En lo que hace a la acusación que presenta el demandante contra la disposición del artículo 156 del C.S. del T., que viabiliza el embargo hasta del 50% del salario de un trabajador, en favor de cooperativas legalmente autorizadas, baste con decir que ella es concordante con los mandatos consignados en los artículos 58 y 333 de la C.P., que señalan para este tipo de empresas un tratamiento preferencial que las promocióne y proteja.

Así, las expresiones impugnadas por el demandante, contenidas en los artículos 3, 4 y 10 de la Ley 79 de 1988, y en el artículo 156 de la Ley 141 de 1961 C. S. del T., normas expedidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución vigente, no sólo se ajustan al nuevo ordenamiento superior, sino que corresponden a la intención expresa del Constituyente de 1991, que consideró necesario promover, fortalecer y proteger las organizaciones de economía solidaria, dada su importancia y eficacia para el logro de los propósitos de una sociedad más justa, solidaria y equitativa, entre las que se encuentran, ocupando un lugar de preeminencia por su tradición y contribución al desarrollo del país, las cooperativas.

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas de los artículos 3., 4., y 10. de la Ley 79 de 1988, y del artículo 156 de la Ley 141 de 1961, C.S. del T.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

1La interviniente cita a Corbella, Carlos Jorge, Los actos Cooperativos. Apuntes para un Estudio Metodológico. Intercoop, Editora Cooperativa Ltda.,1985, Buenos Aires, Argentina.

2 Roca Baixauli, Joaquín, Interpretaciones de la función Social de la Propiedad en... El Sistema Económico en la Constitución Española, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Vol. I, Madrid 1994