

Sentencia C-803-09

FONDOS DE EMPLEADOS-Exigencia de vínculo común relacionado con la actividad económica de las instituciones o empresas de los asociados no vulnera el derecho de asociación

La exigencia normativa según la cual en caso de pertenecer a distintas empresas, tales entidades deberán, al menos, desarrollar un mismo tipo de actividad económica, resulta plenamente justificada, pues dicha exigencia contribuye a la cohesión y al fortalecimiento interno de estas instituciones, al realzar la importancia que en ellas tiene el vínculo de asociación, por lo que en realidad puede considerarse un válido desarrollo del deber constitucional a que se refiere el artículo 103 superior, así como de lo dispuesto en el artículo 333 sobre el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, y por lo mismo, contribuye al logro de los objetivos constitucionales que persiguen los fondos de empleados, además que tampoco vulnera el derecho de asociación, dado que la ausencia de esa regla haría posible la conformación de fondos de empleados que difícilmente encuadrarían en el concepto y objetivos plasmados por el legislador extraordinario en las normas del Decreto 1481 de 1989.

FONDOS DE EMPLEADOS-Naturaleza/FONDOS DE EMPLEADOS-Expresión del derecho de asociación

Los fondos de empleados son asociaciones de derecho privado, de naturaleza solidaria y sin ánimo de lucro, en las que un grupo de trabajadores concurre, con la anuencia de sus respectivos empleadores, para procurar el aumento de la oferta de servicios en varias áreas de interés para todos ellos como son entre otras, las de ahorro y crédito, educación continuada y/o no formal, recreación y cultura, aspectos todos de gran importancia para las familias de los trabajadores asalariados.

FONDOS DE EMPLEADOS-Definición/FONDOS DE EMPLEADOS-Características

El artículo 2° del Decreto 1481 de 1989, define los fondos de empleados como empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados, que cuentan dentro de sus características las siguientes: la asociación y el retiro son voluntarios; prestan servicios en beneficio de sus asociados;

destinan sus excedentes a la prestación de servicios sociales y al crecimiento de sus fondos y reservas; fomentan la solidaridad y el compañerismo entre sus asociados. Se destaca el hecho de que se trata de entidades conformadas sobre la base de un vínculo común previo, en las que la cercanía y confianza existente entre sus integrantes son importantes activos colectivos, a partir de los cuales se persigue el logro de mayores niveles de bienestar, mediante la prestación de servicios de común interés para todos ellos.

SOLIDARIDAD-Concepto

FONDOS DE EMPLEADOS COMO ORGANIZACIONES SOLIDARIAS-Control y vigilancia

Las denominadas organizaciones solidarias constituyen un subgrupo de las entidades sin ánimo de lucro, en las que la mayoría persiguen una finalidad de contenido económico en beneficio de quienes las conforman, y los fondos de empleados, actualmente regulados por las normas del Decreto Extraordinario 1481 de 1989, fueron expresamente considerados organizaciones solidarias por el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 hoy en día vigente, razón por la cual se aplican a estas instituciones las normas generales contenidas en dicha ley, por lo que también se encuentran sujetas a las facultades de regulación, inspección y vigilancia que ejercen, respectivamente, el Departamento Administrativo y la Superintendencia de la Economía Solidaria.

DERECHO DE ASOCIACION-Núcleo esencial/DERECHO DE ASOCIACION-Manifestaciones

En lo que atañe al núcleo esencial del derecho de asociación, la jurisprudencia constitucional ha clasificado las facultades que otorga en dos grupos: el primero que corresponde a la esfera positiva, que se refieren a decisiones que la persona puede tomar y ejecutar libremente en desarrollo de este derecho, en la que se encuentran las posibilidades de i) intervenir en la creación de cualquier nueva institución; y ii) la de vincularse a cualquiera que hubiere sido previamente creada por iniciativa de otras personas; en tanto que el segundo grupo corresponde a la esfera negativa, que abarca aquellas determinaciones que no podrán ser obstruidas ni tampoco impuestas, ni por una autoridad ni por otra persona particular, ya que en tales casos la pertenencia a una

persona jurídica no podría realmente considerarse un acto de ejercicio del derecho de asociación, constituidas por las posibilidades de i) retirarse a libre voluntad de todas aquellas asociaciones a las que pertenezca; y ii) la de no ser forzado a hacer parte de ninguna organización en concreto.

Referencia: expediente D-7710

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° (parcial) del Decreto Extraordinario 1481 de 1989, “Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados”.

Actor: Álvaro Enrique Vera Jaimes.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., diez (10) de noviembre de dos mil nueve (2009).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Álvaro Enrique Vera Jaimes presentó ante esta corporación demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica”, contenida en el numeral 3° del artículo 4° del Decreto Extraordinario 1481 de 1989, “Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados”.

Mediante auto de mayo 15 de dos mil nueve (2009) el Magistrado ponente admitió la

demanda y dispuso fijar en lista el presente asunto, así como correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esta misma providencia se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República y Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social. También se extendió invitación a la Superintendencia de la Economía Solidaria, al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, a la Asociación Nacional de Fondos de Empleados - ANALFE y a las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto demandado.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

El siguiente es el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 38.889 del 7 de julio de 1989, advirtiéndose que la parte acusada es únicamente la resaltada en negrilla:

“DECRETO 1481 DE 1989

(Julio 7 de 1989)

“Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados”

CAPITULO II

De la constitución y reconocimiento de los fondos de empleados

“ARTÍCULO 4°. VÍNCULO DE LA ASOCIACIÓN.

Los fondos de empleados deberán ser constituidos por trabajadores dependientes de instituciones o empresas, públicas o privadas.

Los asociados de un fondo de empleado deberán tener un vínculo común de asociación,

determinado por la calidad de trabajadores dependientes, en una de las siguientes modalidades:

1. De una misma institución o empresa.
2. De varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.
3. De varias instituciones o empresas independientes entre sí, siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica.”

III. LA DEMANDA

En su escrito introductorio el actor sostiene que la exigencia contenida en el segmento normativo demandado, conforme a la cual en caso de que los trabajadores que constituyan un fondo de empleados laboren en varias instituciones o empresas independientes entre sí, éstas deberán desarrollar una misma clase de actividad económica, vulnera los artículos 38 y 103 del texto constitucional.

Por su parte, la violación al artículo 103, y concretamente al contenido de su inciso 3°, se derivaría de que al establecer esta restricción se incumple con el deber estatal de contribuir a la organización y promoción de instituciones como los fondos de empleados, se lesiona su autonomía, y se les impide erigirse en mecanismos democráticos de representación, en contravía de lo que fue la voluntad del constituyente de 1991 en relación con estos temas.

Para sustentar el cargo propuesto el actor cita, en primer término, algunos fragmentos de jurisprudencia de esta corporación, relativos al alcance del derecho de asociación y a la supuesta imposibilidad de limitarlo mediante ley². Posteriormente, transcribe algunos otros artículos del mismo Decreto 1481 de 1989, con apoyo en los cuales se refiere a las características y la misión que corresponde a los fondos de empleados.

Sobre estas bases, indica que los fondos de empleados son entidades sin ánimo de lucro y que hacen parte de las instituciones cuya protección y promoción estatal ordena el artículo 103 antes comentado. Seguidamente, explica que no existe una razón

válida para restringir la constitución ni el funcionamiento de aquéllos cuando se conformen por trabajadores vinculados a distintas empresas que desarrollen actividades económicas así mismo diversas, y que hacerlo infringe las ya citadas normas constitucionales.

Señala que, según lo ha enseñado esta corporación, limitaciones de este tipo al derecho de asociación sólo serían constitucionalmente admisibles en la medida en que resulten necesarias para la protección de intereses superiores, tales como la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moralidad públicas, o los derechos y libertades de otras personas. Agrega que en este caso no concurre ninguna de esas circunstancias y que, dado que no es posible justificar una medida de esta naturaleza en razones de simple conveniencia, el precepto acusado resulta inconstitucional.

Por estas razones, el accionante solicita a la Corte declarar la inexecutable del segmento normativo demandado.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron cuatro escritos de instituciones y ciudadanos que conceptuaron sobre el planteamiento contenido en la demanda.

Del Ministerio de la Protección Social

Este Ministerio, actuando mediante apoderada especial, hizo llegar a la Corte un escrito en el que pide declarar la executable del precepto acusado.

Como sustentación, presenta y comenta fragmentos del Decreto 1481 de 1989, que contiene el marco jurídico aplicable a los fondos de empleados, así como de algunas sentencias de esta corporación sobre el alcance del derecho de asociación, particularmente el fallo C-272 de 1994, en el cual la Corte resolvió sobre la executable de otra norma del mismo decreto. Sostiene no compartir los planteamientos del actor en lo relacionado con la vulneración de normas superiores por parte del precepto demandado. Finalmente plantea que, teniendo en cuenta tanto la conformación (por trabajadores dependientes que comparten un vínculo común de asociación), como la función social que compete a los fondos de empleados, “es conveniente que sus asociados

pertenezcan a empresas que desarrollen una misma clase de actividad económica”.

Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio, obrando también por conducto de apoderada especial, presentó un escrito en el que sostiene que la demanda es inepta, a partir de lo cual pide a la Corte inhibirse de decidir sobre ella. De manera subsidiaria, defiende la exequibilidad de la norma acusada y solicita a esta corporación una decisión en ese mismo sentido.

Respecto de lo primero, considera que la demanda no explica de manera satisfactoria las razones por las cuales estima que la norma acusada viola los preceptos superiores allí invocados. Presenta un amplio recuento de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, y sobre el alcance del principio *pro actione* frente a este tipo de situaciones, a partir de lo cual señala que el cargo propuesto no cumple con los requisitos de claridad, suficiencia y especificidad, por lo que la Corte no puede decidir sobre él.

Frente al tema de fondo, incluye en primer lugar un breve resumen sobre la historia y trayectoria de los fondos de empleados en Colombia y sobre los antecedentes del Decreto 1481 de 1989, principal normativa que actualmente los regula. Cita también la sentencia C-272 de junio 9 de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), en la cual esta Corte se refirió al régimen jurídico de esas instituciones y al alcance que en relación con estos temas tiene el margen de configuración normativa de que goza el legislador.

Plantea también algunas consideraciones sobre la función de los fondos de empleados dentro del entorno de las organizaciones solidarias y sin ánimo de lucro, y sus complementariedades con otras de tales entidades. A partir de ello, sostiene que la restricción contenida en la norma demandada no supone impedimento real para los trabajadores potencialmente interesados en promover la conformación de un fondo de empleados, pues por su propia naturaleza, esta figura sólo resulta atractiva y operativa dentro del marco de una única empresa, o eventualmente, como iniciativa conjunta impulsada por varias empresas pertenecientes a un mismo sector de la economía.

Finalmente, agrega que la simultánea posibilidad de vincularse a alguna otra especie de organización solidaria de las previstas en la ley, según el propósito específico que anime a los trabajadores interesados, permite dimensionar más adecuadamente el real

alcance de la restricción contenida en el precepto demandado, y con ello, su no oposición a las normas constitucionales invocadas en la demanda.

De la Asociación Nacional de Fondos de Empleados - ANALFE

El representante legal de esta agremiación intervino dentro de este trámite expresando su posición respecto de la constitucionalidad de la norma acusada. Debe advertirse que si bien esta intervención no concluye solicitando a la Corte un pronunciamiento específico en relación con la norma acusada, las reflexiones planteadas apuntan a justificar el mandato contenido en ella.

El escrito presentado comienza por referirse brevemente al origen histórico de los actuales fondos de empleados en Colombia, el cual sitúa en las primeras décadas del siglo XX en el departamento de Antioquia, en la experiencia de las denominadas “natilleras”, iniciativas a través de las cuales los trabajadores asumían compromisos de ahorro programado y satisfacían algunas necesidades de crédito. Indica que a falta de un régimen jurídico específico, esas instituciones se constituían y regulaban como corporaciones civiles conforme a las reglas del Código Civil, surgiendo una figura jurídica propia y un régimen legal independiente apenas durante la década de 1980.

Posteriormente, se refiere al denominado vínculo de asociación, tema del que trata el artículo 4° del Decreto 1481 de 1989, aquí parcialmente demandado. A partir de este concepto, plantea las diferencias existentes entre las entidades cooperativas, normalmente abiertas a todo tipo de trabajadores e incluso en algunos casos a personas jurídicas, y los fondos de empleados, cuya membresía suele estar reservada a trabajadores dependientes, normalmente de una misma empresa. Resalta que el precepto demandado, en cuanto permite la conformación de fondos de empleados entre trabajadores vinculados a distintas empresas, fue en su momento una norma vanguardista, destinada a ampliar el radio de acción de estas organizaciones, y que ha resultado especialmente útil en años recientes, en cuanto facilita la continuidad de estas iniciativas frente a fenómenos tales como las fusiones y escisiones de empresas y la consolidación de grupos empresariales.

Explica este interviniente que la restricción que en este caso se censura como

inconstitucional busca simplemente garantizar la existencia del ya referido vínculo de asociación, que para el caso de trabajadores de distintas empresas puede surgir si, al menos, laboran en una misma actividad económica. También agrega que el conjunto de organizaciones solidarias actualmente contempladas por la ley colombiana ofrece todo un abanico de posibilidades de asociación, siendo los fondos de empleados apenas una de tales alternativas, con lo cual los trabajadores colombianos pueden escoger entre todas ellas la que mejor se ajuste a las características del proyecto asociativo que se proponen emprender.

Así las cosas, y después de citar el ya referido pronunciamiento anterior de esta corporación en relación con los fondos de empleados (C-272 de 1994), concluye que la anotada restricción no implica la vulneración del artículo 39 constitucional que postula el demandante.

De la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

El Decano de esta Facultad hizo llegar a la Corte un documento preparado por uno de los docentes vinculados a ese centro de estudios, en el que se solicita declarar exequible la norma demandada.

Antes de pronunciarse sobre el tema de fondo, este interviniente se detiene a analizar cuál debe ser, conforme a la jurisprudencia de esta corporación, la intensidad del juicio que se realice para determinar la validez constitucional de esta disposición frente al derecho de asociación. Como resultado de un análisis integral que incluye una ponderación de: i) el carácter de organización solidaria que tienen los fondos de empleados; ii) la finalidad predominantemente no económica que persiguen; iii) el contenido del artículo 333 superior que, según expone, fija el marco de la llamada Constitución Económica, y iv) el hecho de tratarse de una norma expedida por el Presidente de la República, y en tal sentido, sin previa y suficiente deliberación parlamentaria, concluye que en este caso debe aplicarse un juicio de intensidad intermedia.

Adentrándose entonces en el análisis de la norma acusada y su eventual oposición frente al derecho de asociación, señala en primer término que esta restricción específica pretende contribuir a la existencia de instituciones (fondos de empleados) más sólidas y cohesionadas a partir de los vínculos existentes entre sus integrantes,

propósito que puede entenderse válidamente contenido en el texto constitucional, más específicamente en su artículo 333 que establece el mandato estatal de fortalecer las organizaciones solidarias. Por lo anterior, resalta que ese propósito no sólo no sería contrario a la norma superior, sino congruente con ella, e incluso importante dentro de ese contexto.

Posteriormente, añade que la restricción legal que se viene comentando (la pertenencia a una misma industria o actividad económica de los trabajadores de empresas diversas que se reúnan para integrar un fondo de empleados) resulta idónea para contribuir al logro del propósito perseguido, esto es, la existencia de fondos de empleados con un alto nivel de cohesión interna, inspiradas en propósitos genuinamente solidarios.

Finalmente, acota que, dado que se trata de un tema que cae sin dificultad dentro del margen de configuración normativa de que goza el órgano legislativo, éste bien hubiera podido no incluir esta exigencia, o podría derogarla en el futuro, sin que ninguna de esas opciones, como tampoco el mantenimiento de esta regla, resulte constitucionalmente cuestionable.

Intervención extemporánea

Según informó la Secretaría General, con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista se recibió un escrito más, proveniente de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el que esa entidad, mediante apoderada especial abogó por la exequibilidad de la norma demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 4804 recibido en la Secretaría General de esta corporación el día 10 de julio de 2009, el Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la norma demandada.

Inicialmente, el Procurador General efectúa una breve exposición sobre la naturaleza y finalidades de los fondos de empleados, para lo cual se apoya en el contenido de otras disposiciones del Decreto 1481 de 1989, del cual hace parte la norma aquí demandada. Seguidamente, señala que estas instituciones participan del carácter de

organizaciones solidarias, según lo previsto en la Ley 454 de 1998, categoría que por lo demás es objeto de expresa mención en la Constitución Política, en la cual se estableció el deber estatal de procurar el fortalecimiento de ese tipo de entidades.

A continuación, se refiere al derecho de asociación y su desarrollo jurisprudencial y adhiere a lo expresado por el actor, en el sentido de que las limitaciones a este derecho deben ser excepcionales y debidamente justificadas, sin que en el presente caso se observe la presencia de una razón válida y suficiente que dé sustento constitucional a la restricción cuestionada. Señala que el vínculo común de asociación de que trata el artículo 4° parcialmente demandado no requiere que los trabajadores asociados laboren en una misma actividad económica, sino apenas que exista el deseo e interés de varios trabajadores de concurrir a la conformación de una organización solidaria como lo son los fondos de empleados.

El concepto del Ministerio Público concluye afirmando que la dedicación a distintas actividades no puede ser razón válida para impedir la conformación de un fondo de empleados, y que en esta medida, la restricción anotada afecta el derecho de asociación garantizado por la Constitución Política, por lo cual el segmento normativo demandado debe ser declarado inexecutable.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 5° de la Constitución, por cuanto la disposición demandada hace parte de un decreto que, en su momento, se expidió por el Presidente de la República en virtud de facultades extraordinarias conferidas mediante ley, del mismo tipo de las hoy contempladas en el artículo 150, numeral 10° del texto superior.

2. Los problemas jurídicos pertinentes

Para resolver sobre el tema planteado en la demanda, la Corte: i) se referirá al derecho de asociación y al alcance que él tiene de conformidad con los desarrollos de su

jurisprudencia; ii) examinará brevemente el fenómeno de la economía solidaria, así como lo relacionado con su protección constitucional; iii) analizará la función que dentro de este contexto están llamados a cumplir los fondos de empleados, y iv) estudiará lo relativo a los alcances del margen de configuración normativa que en materias como esta se reconoce al legislador. A partir de estos elementos se pronunciará sobre la exequibilidad de la norma acusada.

3. El derecho de asociación en la Constitución de 1991

Según lo establece el artículo 38 superior “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en la sociedad”. Esta breve pero comprehensiva fórmula vino a reemplazar la contenida en el artículo 44 de la anterior Constitución Política que provenía del Acto Legislativo 1 de 1936, conforme a la cual “Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal”.

Tal como la jurisprudencia ha tenido ocasión de resaltarlo³, el texto actualmente vigente supone una ampliación de los alcances de este derecho en al menos dos aspectos, puesto que el anterior precepto contemplaba, de una parte, una referencia aparentemente taxativa a los tipos de organizaciones cuya creación era constitucionalmente protegida, y de otra, una advertencia sobre la eventual oposición a la moral o al orden legal, razones que dentro del marco jurídico entonces vigente podrían justificar la restricción de este derecho. De otra parte, la norma superior de 1991 innova también en cuanto le confiere al derecho de asociación el carácter de fundamental, lo que permite que su pleno ejercicio sea protegido mediante la acción de tutela.

El derecho de asociación, de larga tradición en Colombia, da origen entonces a la teoría de las personas jurídicas, contenida desde el Siglo XIX en los Códigos Civil y de Comercio, el primero de ellos aún vigente. En desarrollo de este derecho, y a partir de las pautas contenidas en el estatuto civil, el legislador ha venido, desde entonces, creando y regulando nuevos modelos institucionales, respondiendo así a las distintas necesidades organizativas que surgen de la vida en sociedad. La gran variedad de personas jurídicas actualmente contempladas en la ley colombiana puede clasificarse, entre otros criterios, en dos grandes grupos, el de las que tienen fines de lucro, cuya principal especie son las

sociedades comerciales, y las que carecen de este propósito, conjunto de gran diversidad interna, del que hacen parte las llamadas organizaciones solidarias.

Por otra parte, las referencias constitucionales al derecho de asociación no se agotan en el ya aludido artículo 38 superior, sino que se extienden a varios otros preceptos, relativos a fenómenos específicos de asociación. Entre ellos cabe mencionar el artículo 39 que trata sobre el derecho de asociación sindical, el 26 que contempla la posibilidad de constituir colegios profesionales, el 20 sobre el derecho a fundar medios masivos de comunicación (los cuales podrán constituirse como personas jurídicas), el 58 referente a las formas asociativas y solidarias de propiedad, el 103 sobre organización y promoción de los distintos tipos de asociaciones no gubernamentales, el 107 y siguientes acerca de la fundación de partidos y movimientos políticos, y el 189 que establece como función del Presidente de la República ejercer inspección y vigilancia sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles. Esta breve referencia, no exhaustiva, demuestra la gran importancia que el Constituyente de 1991 le atribuyó al derecho de asociación, el cual ha sido entendido como vehículo para el ejercicio de otros derechos fundamentales y para el pleno desarrollo del sistema democrático que nos rige.

Ahora bien, en lo que atañe al núcleo esencial de este derecho, el cual se proyecta respecto de todos los tipos de organizaciones a que se ha hecho referencia (con y sin ánimo de lucro), la jurisprudencia constitucional⁴ ha explicado que comprende las siguientes posibilidades: i) la de intervenir en la creación de cualquier nueva institución; ii) la de vincularse a cualquiera que hubiere sido previamente creada por iniciativa de otras personas; iii) la de retirarse a libre voluntad de todas aquellas asociaciones a las que pertenezca; iv) la de no ser forzado a hacer parte de ninguna organización en concreto, especialmente como requisito previo al ejercicio de otros derechos.

La jurisprudencia de esta corporación ha clasificado esas facultades en dos distintos grupos: las dos primeras conforman lo que se denomina la esfera positiva del derecho de asociación, pues se refieren a decisiones que la persona puede tomar y ejecutar libremente en desarrollo de este derecho; mientras tanto, las dos últimas constituyen la llamada esfera negativa de este mismo derecho, pues abarca aquellas determinaciones que no podrán ser obstruidas ni tampoco impuestas, ni por una autoridad

ni por otra persona particular, ya que en tales casos la pertenencia a una persona jurídica no podría realmente considerarse un acto de ejercicio del derecho de asociación.

De otra parte, se ha precisado también que no se considera lesivo del núcleo esencial del derecho de asociación el hecho de que por Ley se establezcan reglas sobre la organización y funcionamiento de las distintas personas jurídicas. Ello resulta claro por cuanto, salvo en algunos de los casos arriba mencionados, en los que, por excepción, la Constitución Política prevé como necesaria la presencia de determinadas formas asociativas (como los sindicatos o los partidos políticos), la existencia misma de los demás modelos institucionales depende directamente de su creación legal.

Entonces, si es el legislador quien puede crear y eventualmente transformar los distintos tipos de personas jurídicas, a fortiori y sin ninguna duda, es claro que tiene también la potestad de regular los demás aspectos relativos a ellas. Así, resulta posible, e incluso necesario, que la Ley establezca formalidades y otros requisitos esenciales para la conformación de las diversas personas jurídicas o reglas relativas a su funcionamiento interno, y que el ingreso a una institución ya existente o el retiro de uno de sus miembros se sujete a determinadas condiciones, y especialmente a las que se hallen establecidas en los estatutos internos, debidamente adoptados por esa entidad, en este último caso siempre que no exista incompatibilidad entre éstos y los preceptos constitucionales.

La Corte retoma este asunto páginas adelante cuando, una vez estudiadas las características propias de las organizaciones solidarias, así como el régimen jurídico de los fondos de empleados, se examinen a fondo los alcances del margen de configuración normativa que en estas materias tiene el legislador.

4. La economía solidaria y su especial protección constitucional

Como expresión del ya referido derecho de asociación, y en desarrollo de otros importantes preceptos constitucionales, existen en Colombia las denominadas organizaciones solidarias, subgrupo de las entidades sin ánimo de lucro.

Estas instituciones, cuya aparición data de las primeras décadas del siglo anterior⁵ ganaron importante reconocimiento, claro soporte constitucional y un decidido impulso

normativo con la expedición de la Carta Política de 1991. En efecto, la solidaridad se encuentra en el texto constitucional desde su artículo 1°, en el que junto con la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, entre otros, se le considera como uno de los principios fundantes de nuestra organización política.

Asumido ese trascendental carácter, así como la frecuencia con que los preceptos constitucionales aluden a la solidaridad, la Corte Constitucional ha intentado algunas aproximaciones, anotando a manera de ejemplo que ella puede entenderse como “un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”⁶. Frente a este concepto, la Corte ha resaltado además que si bien no existiría a cargo del Estado y de la comunidad un deber general de atender y solventar todos los problemas y necesidades particulares que sus integrantes puedan afrontar, dentro del Estado social de derecho sí se predica, tanto en cabeza de aquéllos como de los ciudadanos en general, la obligación de participar y contribuir a la solución de tales situaciones, deberes que emanan, para el caso del Estado del artículo 2° del texto superior, y para la persona y la comunidad del numeral 2° de su artículo 95.

Ahora bien, dado que la mayoría de las organizaciones solidarias persiguen una finalidad de contenido económico en beneficio de quienes las conforman, ha surgido también el término economía solidaria, rótulo bajo el cual se agrupa un amplio número de instituciones que comparten estas características⁷. De allí que la literatura social y económica colombiana de las décadas recientes desarrollen este importante concepto, y cada vez más, las normas jurídicas se refieran también a él, procurando regularlo conforme a la trascendencia que el texto superior le ha reconocido⁸.

De vuelta al texto constitucional, atendido el carácter de principio fundante del Estado colombiano que según lo explicado tiene la solidaridad, es evidente que la organización política que a partir de él se ha establecido, debe no sólo permitir, sino fomentar las manifestaciones de solidaridad que puedan surgir de los ciudadanos. Es por ello que la norma superior establece, entre otros mandatos del Estado, el de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (inciso 3° del artículo 58 Const.) y el de fortalecer las organizaciones solidarias (inciso 3° del artículo 333 ibídem), situaciones que según lo

explicado, son además importantes manifestaciones del derecho de asociación de que trata el artículo 38 del mismo texto superior⁹.

Este deber de fortalecimiento institucional es entonces un mandato dirigido a los distintos poderes constituidos al interior del Estado para que, dentro del marco de sus respectivas competencias, generen condiciones propicias para el surgimiento de ese tipo de iniciativas, protejan y fortalezcan las organizaciones existentes y se abstengan de interferir en su libre desarrollo. Sobre este tema, la Corte ha resaltado que no se trata de “simples enunciados teóricos sino de directivas de acción política que le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo, así como la propiedad solidaria”¹⁰.

Finalmente, los fondos de empleados, actualmente regulados por las normas del Decreto Extraordinario 1481 de 1989 (del cual hace parte el precepto acusado), fueron expresamente considerados organizaciones solidarias por el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 hoy en día vigente, razón por la cual se aplican a estas instituciones las normas generales contenidas en dicha ley, por lo que también se encuentran sujetas a las facultades de regulación, inspección y vigilancia que ejercen, respectivamente, el Departamento Administrativo y la Superintendencia de la Economía Solidaria.

5. Naturaleza y régimen jurídico de los fondos de empleados

Conforme a lo anterior, la existencia de estas instituciones, además de ser una expresión del derecho de asociación antes comentado y de constituir un valioso espacio de participación, es también una contribución al logro de otros importantes objetivos constitucionales, como son el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de oportunidades, la democratización del crédito y el acceso efectivo a bienes y servicios (art. 334), el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre (art. 52), y el acceso a la educación y la cultura (arts. 67 y 70), entre otros.

Según lo refirió esta corporación en la sentencia C-272 de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), único pronunciamiento anterior a este en el que se analizaron algunas disposiciones del Decreto 1481 de 1989 aquí parcialmente acusado, “los fondos de empleados guardan semejanza con las cooperativas de empleados, por ser organizaciones sin

ánimo de lucro, formadas por trabajadores que son los aportantes y los gestores de la misma, y que se asocian con el objeto de producir o distribuir conjuntamente bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros”.

De otra parte, para entender y evaluar el sentido de la restricción aquí demandada, la Corte considera también importante contextualizar el análisis de la eventual inexecutable del segmento demandado en una breve referencia a la norma de la cual hace parte. En efecto, tratándose de un estatuto que regula íntegramente una materia (lo relacionado con los fondos de empleados), se estima pertinente dar aplicación al principio contenido en el artículo 30 del Código Civil, según el cual “el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”. Un ejercicio semejante acometió la Corte en la ya citada sentencia C-272 de 1994.

El Decreto 1481 de 1989 consta de 72 artículos, distribuidos en tres distintos títulos, dentro de los cuales se destaca el primero, titulado “De la naturaleza jurídica, características, constitución y régimen interno de los fondos de empleados”, que contiene 50 artículos divididos en 9 distintos capítulos. Las restantes normas abordan temas puntuales sobre la relación de los fondos de empleados con las entidades patronales (arts. 51 a 56) y con entidades del Estado (arts. 57 a 72), algunas de las cuales podrían entenderse subrogadas por normas posteriores.

El artículo 2° del precepto en comento define los fondos de empleados como “empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados”. Seguidamente, enumera las principales características de estas entidades, dentro de las cuales cabe destacar las siguientes: que la asociación y el retiro sean voluntarios; que presten servicios en beneficio de sus asociados; que destinen sus excedentes a la prestación de servicios sociales y al crecimiento de sus fondos y reservas; que fomenten la solidaridad y el compañerismo entre sus asociados.

Se destaca entonces el hecho de que se trata de entidades conformadas sobre la base de un vínculo común previo, en las que la cercanía y confianza existente entre sus integrantes son importantes activos colectivos, a partir de los cuales se persigue el

logro de mayores niveles de bienestar, mediante la prestación de servicios de común interés para todos ellos. Tal como lo resaltó el representante del gremio que actualmente agrupa los principales fondos de empleados, se trata de organizaciones relativamente cerradas, en las que la comunidad de intereses de quienes concurren a su formación y funcionamiento resulta determinante para el éxito de los mismos.

Ahora bien, el texto demandado hace parte del Capítulo II (artículos 4° a 9°) del ya referido Título I, el cual contiene lo relativo a la constitución y reconocimiento de los fondos de empleados. Es precisamente el artículo 4° el que enumera las distintas formas o vínculos de asociación a partir de los cuales puede plantearse la conformación de una de tales entidades, debiendo en cualquier caso tratarse de trabajadores dependientes, bajo una cualquiera de las siguientes fórmulas: i) todos pertenecientes a una misma institución o empresa; ii) de varias sociedades entre las cuales exista una relación de unidad de empresa¹¹ o de grupo empresarial¹²; iii) de varias empresas independientes entre sí, siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica, que es precisamente la regla que en este caso se acusa como inconstitucional.

Los artículos subsiguientes incorporan normas relativas a la forma de constitución y al número mínimo de trabajadores que para ello resulta necesario (art. 5°), el contenido esencial de las disposiciones estatutarias (arts. 6° y 9°) y los aspectos relativos al reconocimiento de su personería jurídica y a su inscripción en el competente registro (arts. 7° y 8°).

Así las cosas, a partir del breve análisis precedente, destaca la Corte, tal como lo hicieron varios de los intervinientes, la importancia que dentro de esta clase de esquema y vistos los objetivos de este tipo de instituciones, tiene el denominado vínculo de asociación para los integrantes de los fondos de empleados, aspecto que como se verá, resulta determinante para la decisión del cargo de inconstitucionalidad planteado en este caso.

6. El margen de configuración normativa del legislador en relación con estas materias, las particularidades del legislador extraordinario y la validez constitucional de esta regla de derecho

Examinados en los puntos anteriores el contenido esencial y los desarrollos jurisprudenciales existentes en torno al derecho de asociación, la naturaleza del movimiento solidario, y los objetivos y características de los fondos de empleados, se ocupa ahora la Corte de determinar si frente al contenido de los artículos 38 y 103 de la Constitución Política, resulta válido que el legislador extraordinario haya establecido en este caso la restricción que se viene comentando, en torno al origen y dependencia de los trabajadores que conformarán un fondo de empleados.

Frente a este tema es pertinente tener en cuenta, tal como lo resaltara uno de los intervinientes, que la norma acusada, si bien tiene fuerza material de ley, hace parte de un decreto expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, y por lo mismo, no fue objeto de una amplia deliberación democrática como la que puede preceder a la expedición de una Ley de la República. En esa medida, resulta adecuado que el juicio de constitucionalidad en torno a la eventual vulneración de los preceptos antes mencionados sea un tanto más riguroso que como lo sería si la norma demandada hiciera parte de una ley en sentido formal.

Ahora bien, debe recordarse, tal como esta Corte lo ha destacado de manera reiterada, que por regla general, y salvo la existencia de advertencias o restricciones específicas contenidas en la Carta Política, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para desarrollar, del modo que más apropiado le parezca, las distintas materias que de manera expresa, o por vía de su cláusula general de competencia legislativa, le han sido deferidas por el constituyente.

Así, la potestad de configuración normativa del legislador, que es la regla, tiene como límites implícitos los derechos fundamentales definidos por la misma Constitución (arts. 11 a 41, entre otros), destacándose instituciones como la protección al derecho a la vida, el debido proceso, la defensa de la libertad y la igualdad de trato ante la ley. Otros principios que de manera más específica limitan la autonomía del legislador, aunque no necesariamente hagan parte de ese catálogo, son la garantía de la propiedad privada (art. 58), la irretroactividad de la ley frente a determinadas materias (arts. 29, 58 y 363) y la protección a la libertad económica (arts. 333 a 336). Pese a todas estas limitaciones, el margen de configuración normativa de que goza el legislador es bastante amplio, incumbiendo al actor en los procesos de constitucionalidad la carga de

probar la existencia de restricciones a dicha libertad, que invaliden su obra en puntos específicos.

En relación con este asunto, debe también anotarse que, al menos en principio, la amplitud de estas facultades no resulta reducida por el hecho de que la función legislativa sea ejercida de manera extraordinaria por el poder ejecutivo, pues en esos casos, y dentro del estricto ámbito de los temas cuya regulación legal se hubiere delegado, habrá de entenderse que esa transitoria atribución de la facultad legislativa comprende la posibilidad de decidir sobre los contenidos concretos que al ejercer estas facultades vendrán a hacer parte del respectivo decreto, excepción hecha de las restricciones precisamente incorporadas en el texto de la ley habilitante.

De cara al tema que en este caso ocupa la atención de la Corte, debe señalarse que no se observa la existencia de alguna exigencia específica de naturaleza constitucional frente a la cual pudiera plantearse oposición de la regla que se viene comentando, lo que claramente haría posible su establecimiento por parte del órgano legislativo, o del legislador extraordinario.

De otra parte, destaca la Corte que la vigencia de este requisito no estorba, en modo alguno, el libre ejercicio de las facultades que, conforme se explicó, constituyen el núcleo esencial del derecho de asociación, pues todos los trabajadores dependientes pueden, en igualdad de condiciones, y siempre que observen los trámites y requisitos legalmente establecidos, participar de la creación de un nuevo fondo de empleados, vincularse a alguno previamente creado por iniciativa de otras personas, o retirarse de aquel al que con anterioridad hubieren decidido pertenecer.

Ahora bien, como quedó dicho, los fondos de empleados son instituciones creadas por la iniciativa colectiva de un grupo de trabajadores originalmente vinculados con una misma empresa o empleador, figura que posteriormente fue extendiéndose hacia grupos de trabajadores dependientes de distintas empresas, a condición de que existiera entre todos ellos un razonable vínculo de asociación, útil e incluso necesario, a efectos de lograr los objetivos que normalmente persiguen ese tipo de entidades.

Así las cosas, la exigencia normativa según la cual en caso de pertenecer a distintas empresas que no estuvieren conectadas en alguna de las formas previstas en la misma

norma¹³, tales entidades deberán, al menos, desarrollar un mismo tipo de actividad económica, resulta plenamente justificada, ya que es un contenido posible de la regulación del derecho de asociación para el caso concreto, sea que la norma hubiere sido expedida por el órgano legislativo, o como en este caso ocurrió, por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias. Por otra parte, es claro que en ausencia de esa regla se haría posible la conformación de fondos de empleados que difícilmente encuadrarían en el concepto y objetivos plasmados por el legislador extraordinario en las normas del Decreto 1481 de 1989.

Ahora, a propósito de la alegada violación del artículo 103 superior, que establece la obligación estatal de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones sociales y comunitarias, entre las cuales podrían efectivamente considerarse incluidos los fondos de empleados, la Corte considera, con base en los anteriores razonamientos, que esta regla de derecho tampoco resulta contraria a ese importante deber del Estado.

A este respecto, no debe olvidarse que la restricción que en este caso cuestiona el actor en realidad no afecta a los fondos de empleados, cuya situación en nada se altera al darse aplicación a esta norma. Por el contrario, esa regla proyecta su efecto sobre trabajadores y personas individualmente consideradas, que como consecuencia de esa exigencia no podrán constituir un nuevo fondo con trabajadores dependientes de una o más entidades cuyo objeto social fuere sustancialmente diverso al de su propio empleador, o no podrán ingresar a los fondos de empleados que previamente hubieren constituido tales personas.

Así las cosas, de acuerdo con lo manifestado por varios de los intervinientes, estima esta corporación que esa exigencia contribuye a la cohesión y al fortalecimiento interno de estas instituciones, al realzar la importancia que en ellas tiene el vínculo de asociación, por lo que en realidad puede considerarse un válido desarrollo del deber constitucional a que se refiere el artículo 103 superior, así como de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 333 ibídem, sobre el fortalecimiento de las organizaciones solidarias. Por lo mismo, contribuye también al logro de los otros objetivos constitucionales que, según se explicó páginas atrás, persiguen los fondos de empleados.

Finalmente, esta restricción tampoco vulnera el derecho de asociación por cuanto, sin desconocer el importante papel que para los trabajadores dependientes tienen los fondos de empleados, debe recordarse que simultáneamente existen, al mismo nivel, otros importantes espacios de participación e interacción, respecto de los cuales puede ejercerse también el derecho de asociación, en su faceta positiva. Entre ellos pueden mencionarse las cooperativas, los fondos mutuos de inversión, los sindicatos, las juntas de acción comunal, las asociaciones o las simples reuniones de padres de familia cuyos hijos estudian en un determinado centro educativo, las parroquias o comunidades religiosas (de cualquier culto reconocido) y otras semejantes, espacios en los que sin dificultad alguna puede aprovecharse el interés y la voluntad de participación de los ciudadanos que el actor entiende limitados por la disposición acusada.

En conclusión, según viene de explicarse, el régimen jurídico de los fondos de empleados, como expresión del derecho de asociación reconocido por el artículo 38 superior, es una materia que, salvo la eventual vulneración del contenido esencial de dicho derecho fundamental o de otros principios y garantías constitucionales, estaría en principio abierta a ser libremente regulada por el legislador.

7. Conclusión

Agotado el análisis de los aspectos necesarios para examinar el cargo único contenido en la demanda, y teniendo en cuenta que según lo analizado aquél no tiene razón, la Corte Constitucional declarará que el texto demandado resulta exequible en relación con el cargo aquí estudiado.

VII. DECISION

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

RESUELVE

DECLARAR EXEQUIBLE, frente al cargo analizado, la expresión “siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica”, contenida en el numeral 3° del artículo 4° del Decreto 1481 de 1989.

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

NILSON PINILLA PINILLA Presidente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO A. SIERRA PORTO
PALACIO

JORGE IVÁN PALACIO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Actualmente regulados por el Decreto Extraordinario 1481 de 1989, del cual hace parte el segmento normativo aquí acusado.

2 Cita las sentencias T-374 de 1996, C-041 de 1994 y T-268 de 1996.

3 Cfr. entre otras, la sentencia C-272 de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

4 Sobre el alcance de este derecho ver entre otras, las sentencias C-399 de 1999 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-792 de 2002 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-865 de 2004 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-424 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1188 de 2005 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-520 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

5 Ya para 1931 el movimiento cooperativo tenía tal cobertura e importancia que ese año se expidió la Ley 134, la cual contenía una regulación integral de las entonces denominadas sociedades cooperativas, las cuales se encontraban sujetas a la inspección y vigilancia del Estado, para entonces en cabeza del Ministerio de Industrias. Medio siglo después, la Ley 24 de 1981 transformó la entonces Superintendencia Nacional de Cooperativas, institución encargada de ejercer la inspección y vigilancia sobre estas entidades, dándole el carácter de departamento administrativo (jerárquicamente equivalente al de los ministerios) y atribuyéndole amplias funciones regulatorias, circunstancias que son indicativas de la gran importancia que para entonces se le atribuía al tema.

6 Esta definición aparece mencionada, entre otras, en las sentencias T-550 de 1994 (M. P. Jorge Arango Mejía), T-073 de 1998 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1054 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-170 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-188 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y C-314 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

7 Según se informa en la página web de la Superintendencia de la Economía Solidaria (<http://www.supersolidaria.gov.co> (consultada el 26 de octubre de 2009), este concepto se usa por primera vez a nivel normativo en el Decreto 2536 de 1986.

8 El más reciente e integral Estatuto de la Economía Solidaria, expedido ya en vigencia de la Constitución de 1991, está contenido en la Ley 454 de 1998. A partir de esta ley se cambió el nombre del departamento administrativo antes mencionado por el de Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (lo que amplía su campo de acción al incluir todas las demás organizaciones solidarias no cooperativas) y se separó la función de inspección y vigilancia sobre dichas entidades, la cual se encomendó a la Superintendencia de la Economía Solidaria, creada por esa misma ley.

9 Además de estas existen otras normas constitucionales que establecen la obligación de fomentar las organizaciones solidarias, entre ellas los artículos 51, 60, 64 y 103 de

la Constitución Política.

10 Cfr., entre otras, las sentencias C-211 de 2000, C-1145 de 2004, C-188 de 2006 y C-314 de 2009.

11 Ver artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo.

12 Artículos 260 a 265 del Código de Comercio, parcialmente subrogados por los artículos 26 a 33 de la Ley 222 de 1995.

13 Unidad de empresa o pertenencia a un mismo grupo empresarial.