



## Sentencia 779 de 2001 Corte Constitucional

SENTENCIA C-779/01

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de ciertas formalidades.

ORGANIZACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA-Ejercicio de una actividad socio económica.

EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA Y SOCIEDADES COMERCIALES-Tratamiento diferente por legislador en regulación.

FONDO DE FOMENTO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Miembros y patrimonio.

JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO DE FOMENTO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Integración.

CONSEJO NACIONAL DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Integración/JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO DE FOMENTO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Representantes del sector solidario.

JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO DE FOMENTO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Representantes aportantes.

FONDO DE FOMENTO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Aportante y afiliado.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Inspección, vigilancia y control de entidades

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Verificación de observancia de disposiciones sobre estados financieros.

EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA-Intervención del Estado en actividades financieras.

COOPERATIVAS MULTIACTIVAS O INTEGRALES-Actividad financiera.

ENTIDADES DEL SECTOR COOPERATIVO-Organización de instituciones financieras.

COOPERATIVA FINANCIERA-Prestación de servicios a terceros no asociados.

EMPRESAS DE ECONOMIA SOLIDARIA-Regulación de actividad financiera.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos.

LEGISLADOR-Derogación general, expresa o tácita de normas.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE SISTEMA FINANCIERO Y ASEGURADOR-Actividad financiera por sector solidario.

EMPRESAS DEL SECTOR SOLIDARIO-Actividad financiera.

Referencia: expediente D-3332

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 27, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 67, todos en forma parcial, de la ley 454 de 1998 y artículos 19 y 103, ambos en forma parcial, de la ley 510 de 1999.

Actor: Héctor Angel Collazos Fierro.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., a los veinticinco (25) días del mes de julio del año dos mil uno (2001)

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Héctor Angel Collazos Fierro demandó los artículos 6, 27, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 67, todos en forma parcial, de la ley 454 de 1998 "por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones" y los artículos 19 y 103, ambos en forma parcial, de la ley 510 de 1999, "por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades."

Mediante auto del 11 de diciembre de 2000, el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda por cuanto el actor no señaló en forma clara y precisa cuáles eran las razones por las que cada una de las disposiciones acusadas contrarían la Constitución. Dado que el actor dio cumplimiento a lo ordenado en dicho auto, en el sentido de corregir la demanda, mediante auto del 23 de enero de 2001 se admitió esta última.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, esto es, los artículos 6, 27, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 67, todos en forma parcial, de la ley 454 de 1998, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.357 del 6 de agosto de 1998, y los artículos 19 y 103, ambos en forma parcial, de la ley 510 de 1999, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.654 del 4 de agosto de 1999. Se subraya lo demandado y en negrilla lo resaltado por el demandante:

LEY 454 DE 1998

(Agosto 04)

"por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones."

"Artículo 6º. Características de las organizaciones de Economía Solidaria. Son sujetos de la presente ley las personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general, observando en su funcionamiento las siguientes características:

1. Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.
2. Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la presente ley.
3. Tener incluido en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.
4. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes.
5. Establecer en sus estatutos un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados, durante su existencia.
6. Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro que tengan por fin promover el desarrollo integral del ser humano.

Parágrafo 1º. En todo caso, las organizaciones de la economía solidaria deberán cumplir con los siguientes principios económicos:

1. Establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
2. Destinar 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.

Parágrafo 2º. Tienen el carácter de organizaciones solidarias entre otras: cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo.

Artículo 27. De la Junta Directiva del Fones. La Junta Directiva del Fones estará constituida así:

1. Tres representantes del Gobierno Nacional que serán el Director del Departamento Administrativo de la Economía Solidaria quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, y el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
2. Un representante del Consejo Nacional de la Economía Solidaria -Cones.
3. Un representante de las entidades de la Economía Solidaria aportantes al Fones.

Parágrafo. La Secretaría técnica estará a cargo del Director del Fones quien asistirá con voz pero sin voto.

Artículo 36. Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

1. Verificar la observancia de las disposiciones que sobre estados financieros dicte el Gobierno Nacional.
2. Establecer el régimen de reportes socioeconómicos periódicos u ocasionales que las entidades sometidas a su supervisión deben presentarle, así como solicitar a las mismas, a sus administradores, representantes legales o revisores fiscales, cuando resulte necesario, cualquier información de naturaleza jurídica, administrativa, contable o financiera sobre el desarrollo de sus actividades.
3. Fijar las reglas de contabilidad a que deben sujetarse las entidades bajo su supervisión, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones legales que regulen la materia.
4. Realizar, de oficio o a solicitud de parte interesada, visitas de inspección a las entidades sometidas a supervisión, examinar sus archivos, determinar su situación socioeconómica y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar para subsanar las irregularidades observadas en desarrollo de las mismas. Los informes de visitas serán trasladados a las entidades vigiladas. En cuanto fuere necesario para verificar hechos o situaciones relacionados con el funcionamiento de las entidades supervisadas, las visitas podrán extenderse a personas no vigiladas.
5. Interrogar bajo juramento a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de hechos relacionados con la administración, con la fiscalización o, en general con el funcionamiento de las entidades sometidas a su supervisión. En desarrollo de esta atribución podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para estos efectos en el Código de Procedimiento Civil.
6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor, fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria autorice o ejecute actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del Tesoro Nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor y comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas.

Las multas previstas en este artículo, podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

7. Imponer sanciones administrativas institucionales. Cuando el Superintendente de la Economía Solidaria, después de pedir explicaciones a los administradores o a los representantes legales de cualquier institución sometida a su vigilancia, se cerciöre de que estos han violado una norma de su estatuto o reglamento, o cualquiera otra legal a que deba estar sometido, impondrá al establecimiento, por cada vez, una multa a favor del Tesoro Nacional de hasta doscientos (200) salarios mínimos, graduándola a su juicio, según la gravedad de la infracción o el beneficio pecuniario obtenido, o según ambos factores. Las multas previstas en este numeral podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 208 del presente estatuto.
8. Ordenar la remoción de directivos, administradores, miembros de juntas de vigilancia, representantes legales, revisor fiscal y funcionarios o empleados de las organizaciones solidarias sometidas a su supervisión cuando se presenten irregularidades que así lo ameriten.
9. Decretar la disolución de cualquiera de sus entidades vigiladas, por las causales previstas en la ley y en los estatutos.
10. *Realizar los actos de registro e inscripción previstos en el artículo 63 de la presente ley.*
11. *Ordenar la cancelación de la inscripción en el correspondiente registro del documento de constitución de una entidad sometida a su control, inspección y vigilancia o la inscripción que se haya efectuado de los nombramientos de sus órganos de administración, vigilancia, representantes legales y revisores fiscales, en caso de advertir que la información presentada para su inscripción no se ajusta a las normas legales o estatutarias. La cancelación de la inscripción del documento de constitución conlleva la pérdida de la personería jurídica, y a ella se procederá siempre que el defecto no sea subsanable, o cuando siéndolo ha transcurrido el plazo prudencial otorgado para su corrección.*
12. Ordenar las modificaciones de las reformas estatutarias adoptadas por las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, cuando se aparten de la ley.
13. *Disponer las acciones necesarias para obtener el pago oportuno de las contribuciones a cargo de las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.*

14. *Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las entidades supervisadas, por parte de quienes acrediten un interés legítimo con el fin de establecer eventuales responsabilidades administrativas y ordenar las medidas que resulten pertinentes.*
15. Absolver las consultas que se formulen en asuntos de su competencia.
16. Desarrollar acciones que faciliten a las entidades sometidas a su supervisión el conocimiento sobre su régimen jurídico.
17. Asesorar al Gobierno Nacional en lo relacionado con las materias que se refieran al ejercicio de sus funciones.
18. Fijar el monto de las contribuciones que las entidades supervisadas deben pagar a la Superintendencia para atender sus gastos de funcionamiento en porcentajes proporcionales.
19. Definir internamente el nivel de supervisión que debe aplicarse a cada entidad y comunicarlo a ésta en el momento en que resulte procedente, y
20. Convocar de oficio o a petición de parte a reuniones de Asamblea General en los siguientes casos:
  - a. Cuando no se hubieren cumplido los procedimientos a que se refiere el artículo 30 de la Ley 79 de 1988;
  - b. Cuando se hubieren cometido irregularidades graves en la administración que deban ser conocidas o subsanadas por el máximo órgano social.
21. Autorizar la fusión, transformación, incorporación y escisión de las entidades de la Economía Solidaria sometidas a su supervisión, sin perjuicio de las atribuciones de autorización o aprobación que respecto a estas operaciones corresponda ejercer a otras autoridades atendiendo las normas especiales.
22. Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.
23. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar".
24. En todo caso, tales procedimientos se establecerán con base en metodologías adaptadas a la naturaleza cooperativa.
25. Las demás que le asigne la ley.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional podrá determinar niveles de supervisión para el ejercicio de las funciones aquí previstas.

Parágrafo 2º. En desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá apoyarse parcialmente, para la obtención de colaboración técnica, en organismos de integración de las entidades de Economía Solidaria, en instituciones auxiliares de la Economía Solidaria o en firmas especializadas.

Artículo 39. *Actividad financiera y aseguradora.* El artículo 99 de la Ley 79 de 1988 quedará así: La actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, las cooperativas financieras, y las cooperativas de ahorro y crédito, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control. Las cooperativas multiactivas o integrales podrán adelantar la actividad financiera, exclusivamente con sus asociados mediante secciones especializadas, bajo circunstancias especiales y cuando las condiciones sociales y económicas lo justifiquen, previa autorización del organismo encargado de su control.

La actividad aseguradora del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las cooperativas de seguros y los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de seguros.

Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados.

Parágrafo. En concordancia con las previsiones del artículo 335 de la Constitución Política, la Superintendencia encargada de la vigilancia de la entidad infractora, adelantará las medidas cautelares establecidas en el numeral 1º del artículo 108 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero respecto de las entidades que adelanten actividad financiera sin haber recibido la autorización pertinente, sin perjuicio de lo previsto en el numeral 3º del artículo 208 del mismo ordenamiento.

Artículo 40. *Cooperativas financieras.* Son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Estas cooperativas son establecimientos de crédito.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas financieras, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, entidad que la impartirá únicamente previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a). Demostrar ante la Superintendencia Bancaria experiencia no menor de tres (3) años en el ejercicio de la actividad financiera con asociados como cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito, en una forma ajustada a las disposiciones legales y estatutarias.
- b). Acreditar el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

La Superintendencia Bancaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad, de su idoneidad y de la de sus administradores.

Parágrafo. La Superintendencia Bancaria podrá establecer planes de ajuste para la conversión en cooperativas financieras de las cooperativas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren sometidas a su vigilancia.

Artículo 41. Cooperativas de ahorro y crédito. Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas de ahorro y crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad.

La Superintendencia de la Economía Solidaria se cerciorará, por cualesquiera investigaciones que estime pertinentes de la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación para las cooperativas de ahorro y crédito de mantener un fondo de liquidez en entidades segundo grado de la economía solidaria que desarrollen actividad financiera, y determinar sus características, modalidades y sanciones.

Parágrafo 2º. Las cooperativas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, podrán optar por la transformación en cooperativas de ahorro y crédito dentro del año siguiente a esa fecha. En consecuencia si es del caso, deberán dar aviso a la Superintendencia Bancaria para fijar un plan de ajuste que permita ajustarse a la relación establecidas en el artículo 43 de la presente ley.

Este mecanismo también podrá ser ordenado por la Superintendencia Bancaria como medida de salvamento aplicable a cooperativas financieras.

Artículo 42. Aportes sociales mínimos. Las cooperativas financieras deben acreditar y mantener un monto mínimo de aportes sociales pagados equivalente a una suma no inferior a mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000). Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con secciones de ahorro y crédito, deberán acreditar y mantener un monto mínimo de aportes sociales pagados no inferior a quinientos millones de pesos (\$500 millones).

Modificado por el artículo 104 de la Ley 510 de 1999: El Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia de Economía Solidaria, podrá establecer montos mínimos inferiores a los señalados en este artículo, teniendo en cuenta el vínculo de asociación, y las condiciones socioeconómicas o el área geográfica de influencia de la organización interesada. En todo caso, el ejercicio de esta facultad deberá responder a la fijación de criterios generales aplicados a las cooperativas que se ajusten a ellos.

Parágrafo 1º. En concordancia con lo dispuesto en la Ley 79 de 1988 deberá establecerse en los estatutos que los aportes sociales no podrán reducirse respecto de los valores previstos en el presente artículo.

Parágrafo 2º. Las cooperativas que adelanten actividad financiera en los términos de la presente ley, se abstendrán de devolver aportes cuando ellos sean necesarios para el cumplimiento de los límites previstos en el presente artículo así como de los establecidos en las normas sobre, margen de solvencia.

Parágrafo 3º. El monto mínimo de capital previsto por este artículo deberá ser cumplido de manera permanente por las entidades en funcionamiento.

Parágrafo 4º. Los valores absolutos indicados en este artículo se ajustarán anual y acumulativamente a partir de 1999, mediante la aplicación de la variación del índice de precios al consumidor, total ponderado, que calcula el DANE.

Artículo 45. Alternativas para la especialización de las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito podrán especializarse para el ejercicio de la actividad financiera mediante una de las siguientes modalidades:

1. Escisión, preferentemente para conformar otra entidad de naturaleza solidaria, en la forma y condiciones previstas para las sociedades comerciales.

2. Transferencia, mediante cesión, de la totalidad de activos y pasivos de la correspondiente sección de ahorro y crédito a una cooperativa de ahorro y crédito o a un establecimiento de crédito.

3. Creación de una o varias instituciones auxiliares del cooperativismo, la(s) cual(es) tendrá(n) como objetivo la prestación de los servicios no financieros de la cooperativa multiactiva o integral, quedando ésta, en adelante, especializada en la actividad financiera.

Artículo 46. Excepciones a la conversión y especialización. No estarán obligadas a convertirse ni a especializarse las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito que estén integradas por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad pública o privada.

Artículo 67. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación, modifica en lo pertinente el Decreto 2150 de 1995 y deroga las disposiciones que le resulten contrarias, en particular el artículo 17 del Decreto 1688 de 1997 y el Decreto 619 de 1998. La Ley 79 de 1988 continuará vigente en lo que no resulte contrario a lo dispuesto en la presente ley.

LEY 510 DE 1999

(Agosto 03)

"Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades."

Artículo 19. Modifícase el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero de la siguiente forma:

19.1. Adiciónase un primer inciso al artículo 113 cuyo texto es el siguiente: Sin perjuicio de las medidas que las entidades financieras deban adoptar en cumplimiento de las disposiciones que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 48, literal i), de este Estatuto, la Superintendencia Bancaria podrá adoptar individualmente las medidas previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de este artículo.

19.2 Adiciónase el artículo 113 con los siguientes numerales:

6. Programa de recuperación. El programa de recuperación es una medida encaminada a evitar que una entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurra en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes o negocios o para subsanarla. En virtud de dicha medida, la entidad afectada deberá adoptar y presentar a la Superintendencia Bancaria un plan para restablecer su situación a través de medidas adecuadas, de conformidad con las disposiciones que dicte el Gobierno Nacional.

1. Sin perjuicio de lo establecido en el numeral 6 del artículo 13 de la Ley 454 de 1998, las instituciones financieras de naturaleza cooperativa sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria podrán convertirse en sociedades anónimas, en circunstancias excepcionales y con autorización previa de la Superintendencia Bancaria, mediante reforma estatutaria adoptada por su asamblea general. En este caso, los asociados recibirán acciones en proporción a sus aportes en la fecha de la respectiva asamblea que determina la conversión.

8. Con el fin de prevenir que las entidades cooperativas que realizan actividad financiera en los términos de la Ley 454 de 1998 sean objeto de las medidas de toma de posesión previstas en el presente Estatuto, la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de la Economía Solidaria, según corresponda, podrá ordenar en cualquier momento que se suspenda la compensación de los saldos de los créditos otorgados a asociados contra los aportes sociales.

9. Con el objeto de evitar que una institución financiera incurra en causal de toma de posesión de sus bienes o para subsanarla, y siempre y cuando la Superintendencia Bancaria considere que dichas medidas pueden contribuir a restablecer la situación de la entidad, se aplicarán las siguientes normas especiales:

9.1. En el caso de fusión:

a). Los plazos del numeral 1 del artículo 56 de este Estatuto serán de cinco (5) y veinte (20) días, respectivamente;

b). El plazo del numeral 3 del artículo 56 de este Estatuto será de ocho (8) días;

c). El plazo previsto en el artículo 57 de este Estatuto será de quince (15) días;

d). Los plazos del numeral 1 del artículo 58 de este Estatuto serán de quince (15) y diez (10) días, respectivamente;

e). Lo dispuesto en el literal c) del numeral 2 del artículo 58 de este Estatuto se aplicará respecto de las personas que vayan a tener el carácter de administradores o accionistas de la entidad absorbente;

f). No será necesario publicar el aviso previsto en el artículo 59, ni se aplicará el artículo 62 de este Estatuto;

g). No habrá lugar al trámite previsto por el artículo 58 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando quiera que la Superintendencia Bancaria haya autorizado la operación concreta de fusión dentro del programa de recuperación.

2. En los casos de adquisición se aplicarán las siguientes reglas:

- a). La entidad adquirente podrá comenzar la adquisición de acciones por acuerdo de su junta directiva. Sin embargo, sólo podrá haber absorción con la previa autorización de la asamblea de accionistas. En el evento en que la asamblea no autorice la operación, la entidad adquirente procederá a enajenar las acciones dentro de los plazos establecidos por la ley;
- b). El plazo estipulado en el artículo 64 de este Estatuto será de quince (15) días. 9.3 En el caso de cesión de activos, pasivos y contratos se aplicarán las siguientes reglas:
- a). Será necesario obtener la autorización previa de la Superintendencia Bancaria, la cual tendrá un plazo de quince (15) días para pronunciarse;
- b). Se aplicarán las reglas del artículo 68 y las de esta ley, aun cuando la cesión de activos y pasivos no alcance el porcentaje fijado por el numeral 5 del artículo 68 de este Estatuto;
- c). La decisión de cesión podrá adoptarse por acuerdo de la junta directiva o del órgano que haga sus veces;
- d). No se aplicará lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 68 de este Estatuto respecto de la entidad cedente;
- e). No se aplicará lo previsto en el numeral 3 del artículo 68 de este Estatuto. En su lugar se publicará un aviso en un periódico de amplia circulación nacional dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que se haya recibido la autorización de la Superintendencia Bancaria. Dentro de los diez días siguientes a la publicación del aviso mencionado, las personas que sean parte en negocios fiduciarios, celebrados en razón de las calidades de la entidad, podrán oponerse a la cesión. En este evento, el interesado podrá solicitar que la cesión se realice a otra institución, lo cual podrá aceptar la entidad fiduciaria. En caso contrario la misma podrá poner fin al contrato anticipadamente, sin que haya lugar a indemnización de perjuicios por tal hecho. Lo dispuesto en este inciso no se aplicará a los negocios fiduciarios de garantía, así como tampoco a aquellos que tienen por objeto desarrollar procesos de titularización o en los cuales existan terceros que sean titulares de derechos derivados de dichos negocios, eventos en los cuales, si hubiere desacuerdo sobre la cesión, la misma se realizará a la fiduciaria que designen los interesados por el procedimiento que establezca el Gobierno. Respecto de los demás contratos no se requerirá el consentimiento del contratante cedido;
- f). Cuando se transfiera el total o parte del activo de una institución a otra entidad, dicha transferencia se podrá realizar en virtud de una escritura pública en la cual se señalarán en forma global los bienes que se transfieren, señalando su monto y partida de acuerdo con el último balance de la entidad. En estos casos, la transferencia de los bienes y sus correspondientes garantías y derechos accesorios, operará de pleno derecho, sin necesidad de notificaciones, inscripciones, ni aceptación expresa de los obligados. Lo anterior sin perjuicio de que en el caso de títulos valores deba realizarse el endoso correspondiente y que en el caso de bienes cuya tradición por ley deba efectuarse por inscripción en un registro, la misma se realice conforme a las normas correspondientes, evento en el cual en la misma escritura o en otra escritura posterior, cuando se trate de bienes que requieren esta clase de solemnidad, deberán individualizarse dichos bienes. En el caso de que un tercero hubiere adquirido los activos por un acto oponible a terceros con fecha cierta anterior a la escritura, el mismo no será afectado en sus derechos;
- h). Las disposiciones de este numeral se aplicarán también a los casos en que la entidad haya sido objeto de toma de posesión.
10. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro de carácter civil, excepto las entidades cooperativas, sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria podrán solicitar, aun cuando sus indicadores no presenten niveles críticos, la respectiva autorización a esta entidad para convertirse en sociedades anónimas. Esta conversión deberá ser adoptada como reforma estatutaria y no producirá solución de continuidad en la existencia de la institución como persona jurídica, ni en sus contratos, ni en su patrimonio.

Artículo 103. Sustitúyase como numeral 6 del artículo 2° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el artículo 40 de la Ley 454 de 1998."

#### LA DEMANDA

El actor considera que los artículos 6, 27, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 67, todos en forma parcial, de la ley 454 de 1998 y los artículos 19 y 103, ambos en forma parcial, de la ley 510 de 1999, vulneran los artículos 1, 13, 38, 58, 60, 83 y 333 de la Constitución Política, por las razones que a continuación se resumen:

- El numeral 1 del artículo 6 de la ley 454 de 1998, que hace referencia a las organizaciones de economía solidaria, es violatorio del artículo 13 de la Constitución que consagra el derecho a la igualdad, "de tal suerte que las cooperativas hacia el futuro, en cumplimiento del artículo sexto de la L454/98 tendrán una sola actividad socioeconómica contrario sensu, las sociedades de hecho y de derecho podrán tener en su objeto social varias actividades socioeconómicas."

- El artículo 27 demandado quebranta el artículo 1 de la Carta, pues no tiene en cuenta a las personas que conforman el sector solidario en la conformación del FONES, al establecer que tan sólo un representante de las entidades de economía solidaria aportantes al FONES puede hacer parte de la junta directiva del mismo, lo que va en contra de la participación, democracia y pluralismo que se predica del Estado colombiano en el artículo 1 superior. Además, la norma es discriminatoria con aquellas entidades cuyo patrimonio es inferior a \$100.000.00, pues éstas no son aportantes, de modo que no pueden aspirar a tener un representante en la junta directiva.

- El numeral primero del artículo 36 de la ley 454 de 1998 viola el derecho a la igualdad, al establecer que la Superintendencia de la Economía Solidaria debe verificar la observancia de las disposiciones que el Gobierno Nacional dicte sobre los Estados Financieros, ya que ello implica una diferencia injustificada en el trato y una vulneración al principio según el cual se presume la buena fe de los particulares en sus actuaciones.

- El inciso 2 del artículo 39 es contrario al artículo 58 de la Constitución, pues desconoce derechos adquiridos en virtud de la ley 79 de 1988. En ésta, el legislador estableció que tanto el ingreso como el retiro de los asociados de las cooperativas multiactivas o integrales es voluntario y que el número de los mismos es variable e ilimitado, entre otras cosas. Sin embargo, la norma acusada impone restricciones injustificadas con las expresiones "bajo circunstancias especiales" y "previa autorización del organismo encargado de su control" lo que conlleva también una discriminación que está igualmente prohibida en la ley 79. Así mismo, la consagración de unos montos mínimos es contraria al artículo 38 de la Constitución, pues se restringe la libertad de asociación establecida para el desarrollo de distintas actividades, entre las cuales se encuentra la participación en este tipo de cooperativas.

- El artículo 40 de la ley 454 de 1998 vulnera los artículos 13 y 38 superiores, al considerar como establecimientos de crédito las cooperativas financieras, "porque lo lógico, es que los dueños de estas empresas puedan aportar y ahorrar en ellas mismas para obtener los beneficios, cumpliendo la norma respecto de la relación pasivo - aportes- reservas. Lo que sucede es que el legislador no tuvo en cuenta la pirámide organizacional de este tipo de empresas y volvió a plasmar el vicio que había en la L79/88, donde se excepciona, para que personas naturales puedan vincularse a una institución de segundo grado."

- El artículo 41 impugnado afecta la libre asociación, al determinar montos mínimos para ejercer la actividad financiera. En concepto del actor, "debió la norma establecer diferenciación de la irreductibilidad de los aportes según la población económicamente activa y por regiones..." Al establecer los montos por municipio, se cercena "la construcción de desarrollos integrales de las comunidades en provincias, obstruyendo la creatividad de las regiones al desestimular la constitución de empresas solidarias integrales y multiactivas....".

- El artículo 42 demandado conculca los artículos 58, 60, 83 y 333 de la Carta, ya que "la norma obstruye el crecimiento de las comunidades en las provincias, desestimulando la constitución y desarrollo de empresas solidarias", al determinar unos montos mínimos para ejercer la actividad financiera. Afirma el demandante que "no puede la ley determinar criterios específicos para la constitución de Empresas Solidarias, éstos serían contrarios a la constitución, artículos 38 y 333 (...) e irían contra la libre competencia."

- El artículo 45 de la ley 454 de 1998 es contrario al artículo 58 superior por las mismas razones que el inciso 2 del artículo 39, ya expuestas. Agrega que las alternativas que plantea el artículo 45 acusado "no son otra cosa que obligar a las entidades del sector de la Economía Solidaria a escoger la única alternativa que podría ser viable para el sector con la argucia legislativa 'alternativas', lo cual no es cierto. Aun más, contradice las normas constitucionales, la ley 454, porque insatisfecha con el tratamiento especial que le dio la carta política a este tipo de empresas, le consagra una excepción más: "Excepciones a la conversión y especialización (...) distorsionando los principios cooperativos y constitucionales...", refiriéndose al artículo 46 de la ley 454 de 1998.

- Aduce que "el legislador tiene límites al cumplir su función y no puede alegremente derogar normas genéricamente como lo hizo al expedir el artículo 67 de la ley 454/98 al expresar 'en lo que no resulte contrario' a lo dispuesto..." porque esto es demostrar la falta de calidad para ejercer la principal función que tiene el ente legislador, contraviniendo el inciso primero del artículo 158 y 169 de la carta política."

- Finalmente, el actor también considera violado el principio de la unidad de materia respecto de los artículos 67 de la ley 454/98 y 19 y 103 de la ley 510/99, puesto que "el legislador, a pesar de su autonomía, tiene restricciones, como el planteado en el artículo 158 de la Constitución Política, entre otros, elemento este que olvidó, cuando legisló al emitir la Ley 510/99, además por existir unidad normativa entre los artículos demandados en esta ley y la 454/98, al incluir aspectos, que si bien, realizan las Entidades del sistema de la Economía Solidaria, también lo es, que este requiere de una legislación independiente y con autonomía, de tal suerte que no podría incluirlo la mentada ley..."

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Superintendencia de la Economía Solidaria

El señor Antonio José Sarmiento Reyes, actuando como apoderado judicial de la Superintendencia de la Economía Solidaria, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

- Frente al cargo formulado contra el primer artículo demandado, esto es, el 6 numeral 1 de la ley 454/98, el interviniente sostiene que "El actor parte de una interpretación errónea de la norma acusada", pues no es cierto que la norma esté limitando a una sola actividad el objeto de las cooperativas. La normatividad especial de las cooperativas contenida en la ley 79 de 1988 sigue vigente y en ella se contemplan las cooperativas especializadas, integrales o multiactivas, de modo que "no tienen que circunscribirse a una sola actividad socioeconómica, (...), sino que puede desarrollar, inclusive, varias de ellas bajo la misma entidad jurídica, como es el caso de las cooperativas multiactivas." En este orden de ideas no se viola el derecho a la igualdad de las entidades solidarias, en relación con las sociedades comerciales o de hecho.

- Sobre la impugnación al artículo 27, afirma que el actor parte de un supuesto falso al solicitar la inconstitucionalidad del precepto porque sólo hay un representante del sector en la junta directiva, "pues también se contempla que haya otro miembro del CONES, que es, en últimas, el consejo gremial del sector solidario, conformado por los representantes de las entidades de dicho sector."

- En lo que respecta a la demanda del artículo 36, numeral 1, aduce que no hay que olvidar que la Constitución atribuye al Presidente de la República la inspección, control y vigilancia de las cooperativas, función que cumple a través de las Superintendencia de Economía Solidaria. Agrega que la presunción de inocencia es una presunción de hecho, no de derecho, de modo que admite prueba en contrario. Por consiguiente, no resulta vulnerada si el Estado verifica los estados financieros de las entidades vigiladas.

- No se pronuncia respecto a los cargos contra el inciso segundo del artículo 39 y los artículos 40, 41 y 42 de la ley 454 de 1998, porque no es

claro el concepto de la violación aducido por el actor. Manifiesta que según la ley 79/88, el número de asociados en una cooperativa es variable e ilimitado, y su patrimonio también. "En consecuencia, el legislador consideró conveniente para proteger los derechos de los terceros, que en los estatutos de toda entidad de la economía solidaria se estableciera un monto de aportes mínimos sociales pagados, no reducibles durante la existencia de la cooperativa. (...) es perfectamente válido que el legislador haya establecido unos montos mínimos como regla general para poder obtener la autorización para el ejercicio de la actividad financiera por las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales..."

- No se refiere a los artículos 45 y 46 de la ley 454 de 1998 porque tampoco explica el actor en qué sentido son inconstitucionales.

\*Con respecto al artículo 19 de la ley 510 de 1999, dice lo siguiente: "Llama la atención que el legislador haya reproducido en el artículo 19 de la ley 510 de 1999 una norma que ya había sido declarada inexecutable por la Corte, pues como lo señaló esta última, se vulnera el derecho de asociación de quienes ingresaron voluntariamente a una cooperativa, entidad de naturaleza sui generis, sin ánimo de lucro y terminan, con anuencia del Estado, asociados a una entidad con ánimo de lucro, como es una sociedad anónima."

## 2. Intervención de la Superintendencia Bancaria

El señor Sergio Luis Chaparro Madiedo, actuando como apoderado judicial de la Superintendencia Bancaria, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

El interviniente se refiere concretamente a aquellas disposiciones que tienen relación con la Superintendencia Bancaria.

- En relación con el artículo 40 de la L454/98, manifiesta: "la norma antes citada establece que las cooperativas financieras se encuentran sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, pues al ejercer la actividad financiera en relación con terceros no asociados deben cumplir toda la normatividad que se le aplica a los establecimientos de crédito, por el riesgo que esa actividad conlleva."

- Respecto del artículo 42, afirma que la norma "establece la necesidad de la existencia de un monto de capital mínimo que se debe acreditar en la constitución y se debe mantener durante el funcionamiento de la cooperativa financiera, exigencia que es connatural a la actividad que se desarrolla, la financiera, y a la naturaleza jurídica que se tiene, la de establecimiento de crédito." De esta forma, la exigencia de capital mínimo responde a la necesidad de que haya un respaldo patrimonial suficiente para el adecuado funcionamiento de la entidad, pues de lo contrario, se compromete el orden público económico. Así pues, "no existen fundamentos jurídicos ni financieros que justifiquen que esas cooperativas no cumplan con la exigencia de mantener permanentemente un monto mínimo de capital, respecto de los demás establecimientos de crédito, toda vez que desarrollan la misma actividad y asumen los mismos riesgos, y en su actividad están en juego de igual modo que respecto de los demás establecimientos de crédito los ahorros captados del público."

- Frente a los cargos a los artículos 45 y 46 de la ley 454 de 1998, aduce que "el requerimiento de especialización obedece al volumen de operaciones de la cooperativa, es decir, a una situación de hecho que la ubica en un plano de mayor exigencia de supervisión y control de acuerdo con los intereses comprometidos con su actividad."

\*En cuanto al artículo 19 de la ley 510 de 1999, sostiene: "Tal como está consagrada, la medida de posible conversión en sociedad anónima es una típica medida de salvamento de carácter preventivo y excepcional, tendiente a sacar a la entidad cooperativa de la difícil situación en que se encuentre, para evitar que se acuda a la toma de posesión de la misma, con las consecuencias negativas que para los terceros, los mismos asociados y el sistema financiero ello conlleva." Además, son los mismos asociados quienes someten a consideración de la Superintendencia Bancaria la conversión de la cooperativa en sociedad anónima, cuando se dan circunstancias excepcionales, con el fin de prevenir una toma de posesión.

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

El señor Juan Fernando Romero Tobón, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para solicitar que se denieguen las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, se declare la constitucionalidad de las normas acusadas. Son estos los argumentos que expone con ese fin.

Resalta, en primer lugar, que la ley 454 de 1998 surgió como respuesta a una crisis ocurrida en el sector de las entidades cooperativas y que su espíritu fue el de proteger el interés público envuelto en el ejercicio de la actividad financiera. Anota que "la impugnación, así no lo quiera ni expresamente se oponga a ello, contiene una interpretación laxa del control y de la sujeción normativa, precisamente lo que se pretendió evitar con la expedición de una regulación como la que se estudia. No es acertado exigir, por un lado, una mayor presencia estatal en la protección del ahorro, y, de otra parte, desestimar su intervención por considerarla que lastra el proceso cooperativo...". Luego de un exhaustivo análisis y recuento histórico de las cooperativas y su crisis, el interviniente entra a rebatir los cargos formulados por el demandante.

- El reclamo del accionante por la expresión "una actividad socioeconómica" carece de fundamento, pues se deriva de una mala interpretación que él hace de la norma, ya que ésta no quiere decir que las cooperativas sólo puedan realizar una actividad de este tipo, sino que indica que lo importante es que realice una actividad que tenga el carácter de socioeconómica.

- Tampoco le asiste razón cuando ataca la representación en el Fones, pues "existe una correspondencia entre la membresía del mencionado Fondo y la Junta directiva del mismo. Se basa en los aportes." Así mismo, la verificación por parte de la Superintendencia de Economía Social es consustancial a ésta, como órgano de inspección control y vigilancia, de tal forma que no puede entenderse que ésta es violatoria del debido proceso o de la presunción de la buena fe.

- Respecto de las acusaciones contra los artículos 39, 40, 41, 42 y 45, señala, en primer lugar, que sólo excepcionalmente es posible que una cooperativa se transforme a una entidad del sector financiero no cooperativo, y siempre y cuando medie la voluntad de los asociados, de manera que no se les obliga a efectuar dicha transformación. Por otro lado, la regulación cooperativa es modificable por quien tiene la competencia para ello, esto es, el Congreso, de modo que no pueden alegarse derechos adquiridos respecto de una u otra normatividad. Así mismo, la autorización de la Superintendencia que requieren las cooperativas multiactivas para la realización de ciertas actividades está plenamente justificada en virtud de su función de control.

- En cuanto a la diferencia de tratamiento con los Fondos de empleados y las cooperativas de una misma entidad, afirma que "el tratamiento legislativo, en cada caso, no puede ser el mismo. Las circunstancias de hecho son esencialmente diferentes, tal y como la Corte lo ha manifestado." En este sentido manifiesta que, "la norma resiste el test de igualdad, en la medida en que encuentra razones que fundamentan dicho tratamiento..."

- El artículo 103 de la ley 510 de 1999 no viola el principio de la unidad de materia, pues existe relación de conexidad entre las materias que tratan, esto es, la regulación del sistema financiero, dentro del cual está el sector cooperativo. Igualmente, resulta infundada la pretensión del actor de que permanezcan incólumes todas las disposiciones de la ley 79 de 1988. En efecto, "el legislador tiene plena competencia para determinar aquellas normas que son derogadas y las que se mantienen. En esta oportunidad (...) consideró de la mayor importancia aclarar que la ley 79 de 1988 continúa vigente en aquellos aspectos que no van en contra de la misma o, de otra forma, que la ley 79 de 1988 está derogada en lo que va en contra de las disposiciones contenidas en la ley 454. Es lógico que así sea pues si persistiera tal legislación frente a la 454, el Congreso de la República estaría cometiendo una grave inconsistencia."

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2465 recibido el 8 de marzo de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos 6, 27, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 67 de la ley 454 de 1998 y los artículos 19 y 103 de la ley 510 de 1999.

- Al referirse al cargo contra el artículo 27, aduce que la acusación carece de todo fundamento, puesto que "no guarda ninguna relación con la lógica de la participación democrática que personas con intereses ajenos a aquellos que se ventilan en la junta directiva del Fones, tengan participación en dicho organismo."

- Aunque la Constitución promueve y protege la propiedad solidaria, la producción y promoción de las organizaciones solidarias debe sopesarse con otros derechos y obligaciones estatales, pues no puede ir en detrimento de la economía, los miembros de las empresas cooperativas y los terceros que establezcan relaciones con ellas.

- Destaca que la Constitución otorgó facultades al legislador para regular materias relacionadas con el desarrollo de actividades cuyo objeto sea la colocación y captación de dinero de recursos financieros, al igual que señaló al Presidente la función de inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, función que cumple a través de las Superintendencias. En este orden de ideas, "el señalamiento del régimen jurídico aplicable a la economía solidaria es competencia del legislador, que tiene como único límite para el desarrollo de esta facultad la observancia de los preceptos constitucionales", de manera que no le asiste razón al actor cuando afirma que el Congreso no tiene competencia para derogar las normas que regulan la economía solidaria.

- Señala que el demandante, al solicitar la inconstitucionalidad de la expresión "una actividad socioeconómica", incurre en un error de interpretación, puesto que con ello solamente se quiere decir que para que una persona jurídica sea considerada como una empresa de economía solidaria, debe desarrollar una actividad que se enmarque dentro de aquellas llamadas socioeconómicas.

- Por otro lado, "la facultad de establecer montos mínimos inferiores, salvaguarda la posibilidad de promover la constitución de cooperativas que no cumplen los requisitos establecidos en la ley, por consideraciones socioeconómicas, por el tipo de vínculo y por las condiciones de la zona en donde se encuentran, previsión que protege el pequeño cooperativismo sin poner en riesgo a los cooperantes ni a terceros, al requerir la autorización de la Superintendencia de la Economía Solidaria."

- Tampoco encuentra que se vulnere el derecho de asociación pues quienes tengan intención de formar una organización de economía solidaria pueden escoger el tipo societario que mejor se ajuste a sus objetivos, siempre que cumplan con los requisitos legales para ello, lo que no implica renunciar a su ánimo asociativo. Igualmente, tampoco se vulnera la presunción de buena fe, pues la verificación es una función propia de las Superintendencias. Frente a la acusación a los artículos 19 y 103 de la ley 510 de 1999, afirma que resulta evidente la conexidad temática entre las normas demandadas y el título de la ley. Así, "Los artículos objeto de tacha constitucional desarrollan aspectos del sistema financiero dentro del cual está involucrado el sector cooperativo, cuando captan dineros del público."

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

##### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para resolver la presente demanda, por pertenecer la norma acusada a una ley de la República, de conformidad con el artículo 241-4 de la Constitución Política.

##### 2. Planteamiento del problema

Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si los artículos 6, 27, 36, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 67 de la ley 454 de 1998 y artículos 19 y 103 de la ley 510 de 1999, demandados todos en forma parcial, contrarían los preceptos constitucionales de conformidad con lo establecido en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 y en especial los contenidos en los artículos 1, 13, 38, 58, 60, 83 y 333 de la Constitución Política, de acuerdo con los cargos formulados por el demandante.

### 3. Consideraciones previas

La Sala comparte lo expuesto por el apoderado especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al considerar preciso referirse a las normas demandadas por el actor, en razón a que al transcribirlas en su demanda, prima facie, parecería estar impugnando sólo las expresiones de la norma que resalta en negrilla y subraya, las cuales en su mayoría por sí solas no contienen una proposición jurídica completa que permitan a esta Corporación realizar un juicio de constitucionalidad; sin embargo, al observar el escrito tanto de la demanda inicial, como de aquella presentada para subsanarla, se establece que se pretende impugnar parcialmente cada artículo en la parte transcrita en su demanda y que las expresiones resaltadas y subrayadas, no son cosa distinta a su estilo propio para llamar la atención de la Corporación haciendo énfasis en éstas. Estilo que también utiliza al señalar los preceptos constitucionales que considera infringidos; además, en su análisis y motivación de inconstitucionalidad abarca más allá de las simples expresiones normativas aparentemente demandadas, con lo cual se considera que realmente ha habido recomposición de la demanda y por esta razón al transcribir las normas demandadas en el capítulo II se subraya la norma transcrita por el actor y sobre la cual entiende la Sala que versa la impugnación y en negrilla lo resaltado por éste, a fin de no variar la voluntad del ciudadano al ejercer la acción pública de inconstitucionalidad.

Lo anterior, en aras de la no oficiosidad de esta jurisdicción y de la prevalencia del derecho sustancial.

En este sentido es dable señalar lo expresado por esta Corte, en sentencia C - 084 de 1995, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero:

"En efecto, las formalidades son un medio de concreción del derecho sustancial y no un fin en sí mismo, sobre todo en los casos de acciones ciudadanas, las cuales no tienen por qué ser adelantadas por expertos en derecho.

(...)

Así las cosas, la Corte Constitucional reitera que en la admisión de una demanda de inconstitucionalidad, así como en su examen, se debe aplicar el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Por consiguiente, cuando la ausencia de ciertas formalidades dentro del escrito presentado por el ciudadano no desvirtúe la esencia de la acción de inconstitucionalidad ni evite que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, no hay ninguna razón para no admitir la demanda".

### 4. Cargos Formulados.

#### 1. Contra el numeral 1 del artículo 6 de la ley 454 de 1998.

Considera el actor que la limitante contenida en dicho numeral vulnera el principio de la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política puesto que las empresas solidarias tendrán una sola actividad socioeconómica, mientras que las sociedades de hecho y de derecho podrán tener en su objeto social varias actividades socioeconómicas.

El juicio de inconstitucionalidad formulado por el actor se basa en la interpretación literal de la expresión contenida en el numeral 1 del mencionado artículo al señalar como una de las características de las organizaciones de Economía Solidaria, el "*estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario*". (El subrayado es fuera de texto).

A fin de poder establecer el verdadero sentido de la norma, nos remitimos a la misma Ley 454 de 1998, que en su artículo 2º define la Economía Solidaria como: "*sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía*".

Así mismo, en el Capítulo VII de la ley 79 de 1988 referente a las clases de cooperativas y aplicable a las entidades de naturaleza solidaria por remisión expresa del artículo 58 de la ley 454 de 1998, se indica que las cooperativas en razón del desarrollo de sus actividades podrán ser especializadas, multiactivas e integrales; según se organicen para atender, una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural (especializadas), varias necesidades mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica (multiactivas), dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios (integrales).

De lo anterior, se puede establecer que el legislador en el numeral 1 del precepto demandado al referirse a "una actividad socioeconómica", lo hizo en forma enunciativa y para referirse a un género de las actividades sobre las que puede recaer la voluntad de los asociados y no como lo entiende el actor como una limitante, restrictiva ó única alternativa a la cual debía circunscribirse el objeto social a desarrollar por las empresas de economía solidaria.

Por lo tanto, debe entenderse de acuerdo a lo expresado por el legislador y como se desprende de una interpretación integral o sistemática de las normas que regulan la economía solidaria autorizada por el artículo 5º de la ley 153 de 1887 y artículos 27 y 30 del C. C., que las empresas de economía solidaria pueden desarrollar actividades sociales, económicas, culturales y/ o ambientales de acuerdo al tipo o clase de entidad que

se conforme siguiendo los parámetros establecidos en los artículos 62, 63 y 64 de la ley 79 de 1988.

Con relación al derecho a la igualdad esta Corporación expresó en sentencia T - 234 de 1994, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz:

"4. La justificación del trato jurídico distinto de una situación jurídica equiparable, sólo es posible si se demuestra que ella resulta claramente de la finalidad perseguida por la norma que establece la distinción. En términos de la Corte Europea de Derechos Humanos, "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas". En este orden de ideas, es necesario tener en consideración los objetivos de la norma que establece la distinción, "los cuales - continúa la Corte - no pueden apartarse de la justicia y de la razón, vale decir no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana"<sup>1</sup>

5. Los elementos probatorios involucrados en la aplicación del principio de igualdad han sido definidos de la siguiente manera. Cuando se trata de un problema de igualdad "en" la ley o discriminación<sup>1</sup> "de jure", el término de comparación o "patrón de igualdad" debe ser aportado por el accionante. El análisis de la desigualdad se concentra en la norma jurídica que introduce la desigualdad de trato y no en cuestiones de hecho. En los casos de igualdad por razón de la aplicación de la ley, en cambio, corresponde al aplicador de la norma la justificación del trato diferenciado.

5.1. Cuando la diferencia de trato se enmarca dentro de una de las razones explícitamente señaladas por el artículo 13 de la Carta como discriminatorias, quien la lleve a cabo asume la carga de la prueba que justifique su actuación, pues si ello no es así, se mantiene la presunción de trato inequitativo. En todo caso el trato diferenciado es de recibo si el mismo se orienta a promover la igualdad de una categoría de personas ubicadas en situación de desigualdad.

(...)

4.1. Para que quien aplique el derecho justifique un trato diferenciado debe probar tres elementos: 1) empírico: que se trate de casos diferentes; 2) normativo: que exista un fin normativo que justifique racional y proporcionalmente la diferencia de trato y 3) valorativo: que la medida adoptada sea adecuada - razonable - a la luz de los principios y valores constitucionales".

Conforme a lo anterior, no se considera vulnerado el derecho a la igualdad invocado por el actor en primera instancia por cuanto su apreciación no corresponde al sentido de la norma y en segundo lugar, por que para considerar cercenado el derecho a la igualdad se debe partir de situaciones de hecho o de derecho iguales, que en el presente cargo no se presentan en razón a que el actor enfrenta dos (2) instituciones jurídicas diferentes, de una parte, las empresas de economía solidaria y de otra parte, la sociedades comerciales. Cada una de ellas tiene su propia naturaleza jurídica, sus particularidades que las hacen diferentes entre sí y susceptibles de un tratamiento diferente por parte del legislador en su regulación.

Es así como, entre otras, mientras una de las características de las organizaciones de Economía Solidaria es la ausencia de ánimo de lucro, cuyos objetivos deben estar orientados hacia la solidaridad, el servicio social o comunitarios; las sociedades mercantiles persiguen un lucro, beneficio económico o rentabilidad.

Por lo anterior, se considera que el cargo formulado por el actor no está llamado a prosperar.

2. Contra el artículo 27 de la ley 454 de 1998. Integración de la Junta Directiva del FONES.

Se considera por el demandante, que esta norma contraría los postulados de la participación democrática y pluralista consagrados en el artículo 1o de la Carta Magna, al no tener en cuenta a las entidades que conforman el sector solidario para la conformación de la Junta Directiva del FONES, pues, un solo representante es insuficiente frente al número de entidades que conforman el sector, siendo por demás selectiva y discriminatoria al tener en cuenta solo a las entidades que aportan.

Mediante la ley 454 de 1998, se crea el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES) con personería jurídica, patrimonio propio y naturaleza solidaria vinculado al Departamento Nacional de la Economía Solidaria y sometido al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Dispone el artículo 24 ibídem, que serán miembros del FONES las entidades de la Economía Solidaria que suscriban aportes según lo determinen los reglamentos, dicha afiliación será voluntaria teniendo acceso a sus créditos sólo las entidades afiliadas.

Según el artículo 26 ibídem, el patrimonio del FONES se constituirá con los aportes privados de sus miembros del sector solidario y con las apropiaciones que se le asignen en el presupuesto nacional según lo determine el Gobierno.

La Junta Directiva del FONES está integrada por cinco (5) miembros: tres (3) de los cuales son representantes del Gobierno Nacional, uno (1) en representación del Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES) y uno (1) en representación de las entidades de la economía solidaria aportantes al FONES.

Como lo consagra el artículo 21 de la ley 454 de 1998, el CONES está conformado por un (1) representante de cada uno de los componentes del sistema, elegidos democráticamente por el respectivo sector a través de sus órganos de integración de acuerdo a los estatutos del CONES. De tal manera que no es cierta la afirmación en que basa el actor el cargo formulado, pues son dos (2) los representantes del sector solidario, que en suma equivale al 40% del total de miembros que integran la Junta Directiva del FONES, existiendo suficiente representatividad del sector solidario o privado. Frente al 60% de representatividad del Estado que se explica en razón a que parte de los recursos que lo conforman son

"públicos" y se encuentran destinados en gran parte a otorgar créditos a sus afiliados, no siendo procedente que su manejo y administración quede a discreción de los particulares.

En cuanto al atributo o cualidad de aportantes al FONES es apenas lógico, en tanto, que nadie más que sus afiliados con derecho e interés para participar en la Junta Directiva, máxime si se tiene en cuenta que su ingreso o afiliación es voluntario. Pues, precisamente en virtud del principio de la participación democrática es que la norma garantiza a sus afiliados el derecho a participar en las decisiones del Fondo a fin de que representen sus intereses y en virtud del mismo principio es que no tendría razón de ser el que participaran en las decisiones del mismo personas o entes ajenos a éste.

Lo anterior en cumplimiento del precepto constitucional contenido en el artículo 2o en virtud del cual dentro de los fines del Estado, se encuentra el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa, política y cultural de la Nación.

Tampoco se considera discriminatoria dicha cualidad, pues precisamente no es lo mismo ser aportante y afiliado al FONES, que ser extraño al mismo; no se está en condiciones de igualdad ni se puede predicar esta de situaciones o posiciones diferentes. Se está entre iguales en la medida en que se es aportante al FONES y con derecho a tener la representatividad en su órgano directivo.

De otra parte, se considera que esta regulación deriva de la competencia propia del legislador asignada por la misma Carta Política, en su artículo 150 numeral 7, con lo cual se desvirtúa el cargo de inconstitucionalidad formulado.

3. Contra el numeral 1 del artículo 36 de la ley 454 de 1998.

Por cuanto vulnera los artículos 13, 58 y 83 relacionados con el derecho a la igualdad, el principio de buena fe, libre asociación y promoción por parte del estado, al asignar a la Superintendencia de la Economía Solidaria la verificación de los estados financieros de las entidades vigiladas, insinuando que éstos adolecen de credibilidad y haciendo incurrir en gastos a las entidades al tener que convocar a asamblea para aprobarlos luego de ajustarlos por las objeciones que formule el ente de control, en lugar de haber previsto la misma norma aplicable a las sociedades comerciales en los artículos 39 y 40 de Ley 222 de 1995, según las cuales es viable su rectificación, presumiendo por demás su autenticidad.

La norma impugnada, deriva del ejercicio de la función de hacer las leyes, por parte del legislativo contenida en el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución Política según el cual corresponde al Congreso expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la misma constitución en el numeral 24 del artículo 189, correspondiendo al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, entidades cooperativas y sociedades mercantiles, entre otras.

Función que ejerce el Presidente de la República por conducto de la Superintendencia de Economía Solidaria, por disposición de la ley 454 de 1998 respecto de las organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado y en cumplimiento de las mismas disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 150 numeral 7 y 211.

De tal manera, que la función de verificar el cumplimiento de las disposiciones que sobre estados financieros dicte el Gobierno Nacional tiene origen en la competencia asignada al Ejecutivo por la propia Constitución Nacional de ejercer vigilancia y control sobre las entidades mencionadas, que en ninguna forma riñe con el principio de la buena fe que debe guiar las actuaciones de los particulares frente a la autoridad pública.

De otra parte, no existe la presunta vulneración a la igualdad anunciada por el actor, toda vez que no obstante establecer nuevamente el parámetro de comparación con las sociedades mercantiles, que de suyo constituyen entes de diferente naturaleza jurídica, como se indicó al analizar el primer cargo; en cumplimiento de la disposición constitucional que asigna al Gobierno la inspección, vigilancia y control, se prevé igualmente la función en cabeza de la Superintendencia Bancaria de pronunciarse sobre los estados financieros de las sociedades o entidades bajo su vigilancia e impartir autorización para su aprobación por la asamblea de los asociados.

Por lo anterior, no está llamado a prosperar este cargo, toda vez que se ha verificado el fundamento constitucional de la norma impugnada, desestimándose los cargos formulados por el demandante.

4. Contra el Inciso segundo del artículo 39, artículo 40, 41, 42, 45 y 46 de la ley 454 de 1998.

Manifiesta el demandante que con la autorización que se concede a las cooperativas multiactivas o integrales para ejercer la actividad financiera, se lesionan los derechos adquiridos de las empresas que ya tenían reconocido el derecho a ejercer esta actividad en virtud de la ley 79 de 1988 condicionando el ingreso y retiro de los asociados no a su voluntad, sino a la existencia de unos montos mínimos, con lo cual se desvirtúa la naturaleza del sector cooperativo y se restringe el derecho de asociación.

Que se limita la posibilidad de las empresas cooperativas, su capacidad gestoria a nivel regional cuando aparentemente establece alternativas que se convierten en la única posibilidad viable para el sector vulnerando la autonomía de las mismas. Así mismo las excepciones a la conversión desconocen el derecho a la igualdad.

Se considera que por lo anterior las normas mencionadas vulneran los artículos 13, 38, 58 y 333 de la Constitución Política.

Respecto a los cargos formulados por el actor sobre los criterios que debió tener en cuenta el legislador para establecer montos mínimos

inferiores a los señalados en el artículo 46, así como para la no reducibilidad de los aportes, se considera que no procede un pronunciamiento por la Sala por cuanto no constituyen un juicio de constitucionalidad respecto de las normas impugnadas sino una apreciación particular del actor, siendo por demás aspectos que competen a la autonomía del legislador en ejercicio de sus funciones, concretamente la señalada en el numeral 19 literal d) del artículo 150 de la C. N.

Para el presente análisis precisa la Sala remitirse al artículo 1º de la ley 454 de 1998 en que el mismo legislador señala que el objeto de la misma es determinar el marco conceptual que regula la economía solidaria, dictar normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa en ejercicio de las facultades constitucionales asignadas por los artículos 58 y 333 de la C. N.

Ahora veamos como el artículo 150 en su numeral 19 literal d) señala que corresponde al Congreso hacer las leyes y a través de ellas ejercerá la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Si bien el artículo 333 de la Constitución señala que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial lo cual se ha llevado a cabo mediante la reglamentación expedida desde 1988 con la ley 79 y posteriormente con la ley 454 de 1998, lo cual no obsta para que así mismo se ejerza un control sobre ellas dado que sus actividades necesariamente juegan un papel importante dentro de la economía del país. De ahí que también en ejercicio de la facultad asignada por el mismo artículo 333 el legislador delimite el alcance de la libertad económica, máxime cuando la libre competencia económica es un derecho que supone responsabilidades frente a lo cual el Estado debe hacer presencia e intervenir regulando o restringiendo la misma, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 334 de la Carta Política que le asigna la dirección general de la economía.

Con mayor razón ha de intervenir el Estado en los eventos en que las empresas de economía solidaria acorde a lo establecido en la ley realicen actividades financieras, puesto que la misma Constitución Política en su artículo 335 califica estas actividades como de "interés público" las cuales solo pueden ser ejercidas previa autorización del mismo Estado conforme a la ley la cual tiene a su cargo regular la forma como el Gobierno intervendrá en éstas materias.

Desde la misma ley 79 de 1988 en su artículo 98 el legislador contempló la posibilidad de que las entidades del sector cooperativo pudieran organizar bajo la naturaleza jurídica cooperativa, instituciones financieras en sus diversas modalidades, señalando que se regirían por las disposiciones propias de las instituciones financieras y sometidas integralmente al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Así mismo, se dispuso en el artículo 99 modificado luego por el artículo 39 de la ley 454 de 1998 que la actividad financiera del cooperativismo se ejercería siempre en forma especializada, previendo además la posibilidad de que bajo circunstancias especiales y cuando condiciones sociales y económicas lo justifiquen previa autorización del organismo encargado de su control se podrá autorizar a las cooperativas multiactivas e integrales para que ejerzan la actividad financiera, para lo cual obviamente se requiere la voluntad de los asociados, pues en ninguna forma se vulnera la libertad de asociación por cuanto no es forzoso, ni obligatoria su conversión, como tampoco su especialización.

El mismo artículo 39 de la ley 454 de 1998 en su inciso final indica que para los efectos de esta ley habrá de entenderse por "actividad financiera" la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros.

Advierte además, que solo las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados.

Como se observó la regulación de las empresas de economía solidaria, particularmente en lo que atañe a la actividad financiera no desnaturaliza de ninguna forma la organización cooperativa, por el contrario las medidas que se adoptan tienden a fortalecerlas, para mantenerlas dentro de una economía cambiante, bajo el entendido de que el ejercicio de la actividad financiera comporta un riesgo social y económico frente al cual el estado debe exigir determinados requisitos y márgenes de solvencia económica en quien la desarrolla a efectos de mantener una economía estable y la credibilidad y confianza por parte del público y asociados.

Finalmente y como lo señala el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no existe vulneración al principio de la igualdad, puesto que las normas impugnadas por esta razón resisten al "test de igualdad, en la medida en que encuentra razones que fundamentan dicho tratamiento, las cuales son proporcionales con el objetivo buscado por el legislador dentro del sector cooperativo financiero cual es evitar al máximo las circunstancias del riesgo de la defraudación".

Tampoco es dable argumentar derechos adquiridos frente a una normatividad que puede ser modificada en ejercicio de las competencias propias del legislador asignadas por el mismo estatuto superior, por lo tanto se considera por la Sala que no están llamados a prosperar los cargos formulados.

Es necesario precisar que no se puede confundir un derecho adquirido con el ejercicio de ese mismo derecho; pues respetando el derecho, el legislador puede modificar la manera de ejercer el mismo.

5. Contra el artículo 67 de la ley 454 de 1998 y artículos 19 y 103 de la ley 510 de 1999.

Señala el actor que estas normas contravienen los artículos 158 y 169 de la Carta Política sobre el principio de la unidad de materia, puesto que de una parte el legislador no puede derogar normas en forma genérica como lo hizo al expedir el artículo 67 y de otra parte, en su sentir la

legislación cooperativa es independiente y no guarda relación con el sistema financiero.

En primer término, debemos señalar que en cuanto a la derogatoria que de las normas que le sean contrarias hace el artículo 67 de la ley 454 de 1998 respecto de la normatividad contenida en la ley 79 de 1988, nada tiene que ver este cargo con las normas citadas por el actor como vulneradas, pues no hace relación a la unidad de materia. Por lo tanto, se considera que no existe cargo de constitucionalidad a ser considerado por la Sala debiéndose declarar respecto de este la Ineptitud sustantiva de la demanda, no sin antes expresar que la derogatoria general, expresa o tácita de normas va ínsita en la labor propia del legislador.

Al respecto nos indica el artículo 3º de la ley 153 de 1887 que se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

Concordante con esta disposición el artículo 71 del Código Civil señala que la derogatoria puede ser expresa o tácita, ya sea por que la nueva ley expresamente deroga la antigua ó por que contiene disposiciones que no pueden conciliarse con la anterior. Así mismo la derogatoria de una ley puede ser total o parcial.

Igualmente, el artículo 72 ibídem expresa: "La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley".

Por lo tanto, la derogatoria contemplada en el artículo 67 la realiza el legislador de acuerdo con las disposiciones antes mencionadas.

Respecto de la unidad de materia se considera por la Sala que existe conexidad temática respecto de la "regulación financiera" dado que dentro de esta se encuentra involucrado el sector solidario al permitirse bajo determinadas circunstancias realizar actividades financieras.

La Corte Constitucional ha sostenido sobre la unidad de materia lo siguiente:

"El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, "que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen". Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él. (negritas fuera de texto)<sup>2</sup> "

Se trata, entonces, de una restricción de técnica legislativa que consiste en evitar o impedir que se incluyan diversas materias en un mismo texto legal, las cuales no guardan conexidad sustancial, teleológica o lógica entre sí o con el tema principal.

En el caso en comento, si bien es cierto que la Ley 510 de 1999 tiene entre otros por objeto "dictar disposiciones en relación con el sistema financiero y la Superintendencia Bancaria", resulta lógico que éstas disposiciones involucren a las empresas del sector solidario en cuanto a las actividades financieras desarrolladas por éstas, resultando compatibles las materias por su conexidad temática y teleológica. No sobra recordar que se trata de instituciones financieras de naturaleza cooperativa sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Por lo tanto, las normas señaladas no vulneran los artículos 158, ni 169 de la Carta.

Por todo lo expuesto, la Sala considera que deben declararse exequibles las disposiciones demandadas, excepto el artículo 67 de la ley 454 de 1998 respecto de la cual se declarará la inhibida ésta Corporación para pronunciarse por ineptitud sustantiva de la demanda.

#### VII. DECISION

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

#### RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES el numeral 1 del artículo 6º, artículo 27 en la parte demandada, el numeral 1 del artículo 36, el inciso segundo del artículo 39, la expresión: "*Estas cooperativas son establecimientos de crédito*" del artículo 40, la expresión "*entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad*" del inciso segundo del artículo 41, artículo 42 en la parte demandada, artículo 45 y artículo 46 de la ley 454 de 1998, pero, únicamente por los cargos aquí analizados.

SEGUNDO. Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo con relación al artículo 67 de la ley 454 de 1998 por ineptitud sustantiva de la demanda.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 7 del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 19 de la ley 510 de 1999, pero, únicamente por los cargos aquí analizados.

CUARTO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 103 de la ley 510 de 1999.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 CEDH. Sentencia del 23 de julio de 1968 P.34.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-133 del 1º de abril de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-03 05:52:21*