

Sentencia C-211/00

COOPERATIVA-Clasificación

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Naturaleza, definición y características

ORGANIZACIÓN ASOCIATIVA Y SOLIDARIA DE TRABAJO-Respaldo constitucional

COOPERATIVA DE TRABAJO Y EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO-Distinción

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Naturaleza jurídica

Las cooperativas de trabajo asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores éstos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente.

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Facultad para expedir los propios estatutos o reglamentos

En las cooperativas de trabajo asociado sus miembros deben sujetarse a unas reglas que son de estricta observancia para todos los asociados, expedidas y aprobadas por ellos mismos, respecto del manejo y administración de la misma, su organización, el reparto de excedentes, los aspectos relativos al trabajo, la compensación, y todos los demás asuntos atinentes al cumplimiento del objetivo o finalidad para el cual decidieron asociarse voluntariamente que, en este caso, no es otro que el de trabajar conjuntamente y así obtener los ingresos necesarios para que los asociados y sus familias puedan llevar una vida digna.

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Libertad de regulación de estatutos o reglamentos no es absoluta/**COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO**-Protección de derechos fundamentales de trabajadores

La facultad que tienen los asociados de tales organizaciones para autorregularse no significa que el legislador no pueda reglamentar algunos asuntos relacionados con ellas; lo que ocurre es que no puede injerir en su ámbito estrictamente interno, pues ello depende de la libre y autónoma decisión de los miembros que las conforman. Pero tal libertad de regulación no es absoluta pues dichos estatutos o reglamentos, como es apenas obvio, no pueden limitar o desconocer los derechos de las personas en general y de los trabajadores en forma especial, como tampoco contrariar los principios y valores constitucionales, ya que en caso de infracción tanto la cooperativa como sus miembros deberán responder ante las autoridades correspondientes, tal como lo ordena el artículo 6 del estatuto superior. En consecuencia, como algunas de esas regulaciones podrían infringir la Constitución y las leyes, corresponderá a las autoridades competentes analizar en cada caso particular y concreto si éstas se ajustan a sus preceptos y, en especial, si respetan o no los derechos fundamentales del trabajador.

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Estipulación del servicio de salud y seguridad social en reglamento interno

Lo relativo al servicio de salud y lo atinente a la seguridad social son aspectos que también deben quedar claramente estipulados en el reglamento interno de la cooperativa, pues este es un derecho irrenunciable de toda persona y un servicio público de carácter obligatorio que puede ser prestado por entidades públicas o privadas, según lo determine la ley, que para el caso es la 100 de 1993, que regula íntegramente esa materia.

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Régimen de trabajo, compensación, previsión y seguridad social será el establecido en estatutos y reglamentos

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Inaplicación de normas laborales a los trabajadores socios

Las cooperativas de trabajo asociado se diferencian de las demás en que los asociados son simultáneamente los dueños de la entidad y los

trabajadores de la misma, es decir, que existe identidad entre asociado y trabajador. Siendo así no es posible hablar de empleadores por una parte, y de trabajadores por la otra, como en las relaciones de trabajo subordinado o dependiente. Esta la razón para que a los socios-trabajadores de tales cooperativas no se les apliquen las normas del Código Sustantivo del Trabajo, estatuto que regula solamente el trabajo dependiente, esto es, el que se presta bajo la continuada dependencia o subordinación de un empleador y por el cual el trabajador recibe una retribución que se denomina salario. En las cooperativas de trabajo asociado no existe ninguna relación entre capital-empleador y trabajador asalariado pues el capital de éstas está formado principalmente por el trabajo de sus socios, además de que el trabajador es el mismo asociado y dueño. Así las cosas no es posible derivar de allí la existencia de un empleador y un trabajador para efectos de su asimilación con los trabajadores dependientes.

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Relación de trabajo distinta a la de asalariados

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Asociación libre y voluntaria

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Régimen aplicable a trabajadores que no son socios

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Exclusión de trabajadores socios de legislación laboral

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Controversias deben resolverse por procedimiento arbitral o jurisdiccional laboral

ARBITRAMENTO-No es obligatorio

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Compensación

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Asunción de riesgos, ventajas y desventajas

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Aplicación de principios mínimos fundamentales del trabajo

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Contratación de trabajadores asalariados sin pago de prestaciones sociales

COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO-Régimen de seguridad social

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sustracción de materia

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Cuantía de multa determinada

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA-Sanción administrativa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION-Alcance

El principio de legalidad de la sanción, como parte integrante del debido proceso, exige la determinación clara, precisa y concreta de la pena o castigo que se ha de imponer a quienes incurran en comportamientos, actos o hechos proscritos en la Constitución y la ley. Dichas sanciones además de ser razonables y proporcionadas, no deben estar prohibidas en el ordenamiento supremo. Tal principio que es rígido en cuanto se refiere a asuntos penales, no es tan estricto en materia administrativa pues, en este evento, la autoridad sancionadora cuenta con cierta discrecionalidad, que no arbitrariedad, en la interpretación y aplicación de las faltas y correctivos administrativos.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA SANCION ADMINISTRATIVA-Contenido

Referencia: expediente D-2539

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 59, 135 y 154 de la ley 79 de 1988 y los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454 de 1998

Demandante: Humberto de Jesús
Longas Londoño

Magistrado Ponente:
Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo primero (1º) de dos mil (2000)

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano HUBERTO DE JESUS LONGAS LONDOÑO, demandó los artículos 59, 135 y 154 de la ley 79 de 1988 y los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454 de 1998.

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

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 38648 del 10 de enero de 1989 y 43357 del 6 de agosto de 1998, respectivamente.

LEY 79 DE 1988

“Por la cual se actualiza la legislación cooperativa”

(.....)

“Artículo 59. En las cooperativas de trabajo asociado en que los aportantes de capital son al mismo tiempo los trabajadores y gestores de la empresa, el régimen de trabajo, de previsión, seguridad social y compensación, será establecido en los estatutos y reglamentos en razón a que se originan en el acuerdo cooperativo y, por consiguiente, no estará sujeto a la legislación laboral aplicable a los trabajadores dependientes y las diferencias que surjan, se someterán al procedimiento arbitral previsto en el título XXXIII del Código de Procedimiento Civil o a la justicia laboral ordinaria. En ambos casos, se deberán tener en cuenta las normas estatutarias, como fuente de derecho.

Las compensaciones por el trabajo aportado y el retorno de los excedentes previstos en el artículo 54 numeral 3 de la presente ley, se hará teniendo en cuenta la función del trabajo, la especialidad, el rendimiento y la cantidad de trabajo aportado.

Sólo en forma excepcional debidamente justificada, las cooperativas de trabajo asociado podrán vincular trabajadores ocasionales o permanentes no asociados; en tales casos, estas relaciones, se rigen por las normas de la legislación laboral vigente.

En las cooperativas que no sean de trabajo asociado, el régimen laboral ordinario se aplicará totalmente a los trabajadores dependientes y a los trabajadores que a la vez sean asociados.”

(...)

“Artículo 135. Además de lo dispuesto por el artículo 11 del decreto ley 1700 de 1977, los organismos cooperativos podrán contratar con el Instituto de Seguros Sociales la prestación de servicios a cargo de esta institución. Dichos contratos o convenios no se sujetarán a lo dispuesto en las normas sobre contratación administrativa. El Gobierno Nacional determinará las condiciones y contenidos de los contratos y convenios entre los organismos cooperativos y el Instituto de Seguros Sociales.”

(...)

“Artículo 154. Adiciónase la ley 24 de 1981, con un artículo nuevo que como artículo 46 de la mencionada ley, quedará así:

“Artículo 46. Las sanciones aplicables por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas por los hechos

contemplados en los artículos 44 y 45 de la presente ley, serán las siguientes:

- 1. Llamada de atención.*
- 2. Cobro de multas hasta del uno por ciento (1%) del capital social de la persona jurídica o hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual, respectivamente, según se trate de sanciones a entidades o a personas naturales.*
- 3. Prohibición temporal o definitiva para el ejercicio de una o más actividades específicas.*
- 4. Declaración de inhabilidad para el ejercicio de cargos en entidades del sector cooperativo hasta por cinco años, y*
- 5. Orden de disolución y liquidación de la cooperativa con la correspondiente cancelación de la personería jurídica.”*

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.”

(...)

“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:

(...)

“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 (sic) 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 de 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 1, 2 y 3 de 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 cerciore de que éstos han violado una norma de su estatuto o reglamento, o cualquiera otra legal a que debe 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 1, 2 y 3 del artículo 208 del presente estatuto.”

III. LA DEMANDA

1. Considera el actor que los artículos 59 y 135 de la ley 79 de 1988 violan los artículos 13, 25, 48 y 53 de la Constitución, porque menoscaban los derechos de los trabajadores al consagrar que los trabajadores y gestores de las empresas cooperativas de trabajo asociado se rigen por el régimen de trabajo, previsión, seguridad social y compensación, establecido en los estatutos y reglamentos de la cooperativa, en razón del acuerdo cooperativo y no en el estatuto del trabajo expedido por el Congreso que es ley de la República. Discriminación que atenta contra el derecho al trabajo, la especial protección que a éste debe dispensarle el Estado y la seguridad social de los trabajadores.

Además, se establece que las diferencias que surjan se deben someter a procedimiento arbitral de carácter civil o comercial y no laboral, tomando las normas estatutarias como fuente de derecho y no la ley laboral, con lo cual se viola la garantía del derecho al trabajo, especialmente protegido en los artículos 25 y 53 de la Constitución.

Por otra parte, considera el demandante que la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad y el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, consagrada en los artículos 58 y 333 del estatuto superior, no significa autorización para violentar los derechos de los trabajadores pues la Constitución no hace ninguna diferencia entre los trabajadores, ni en cuanto a sus derechos y obligaciones, de manera que todos están protegidos por igual.

2. Según el actor como el artículo 6 parágrafo 2 de la ley 454 de 1998 hizo extensivo el carácter de organizaciones solidarias a las empresas asociativas de trabajo reguladas por la ley 10 de 1991, la inexecutable de los artículos 59 y 135 de la ley 79/88 debe cubrir también a dichas empresas.

3. En cuanto a los artículos 154 de la ley 79 de 1988 y los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454 de 1998, el demandante pide que se declaren exequibles en forma condicionada, en cuanto a límites y responsabilidad, en este sentido: *“Los salarios mínimos legales, base de la sanción, deben ser mensuales; la sanción administrativa por cada infracción no puede ser inferior al 100% del monto de lo defraudado; debiéndose cancelar junto con el reintegro del valor total defraudado, con intereses moratorios calculados según lo dispuesto por el estatuto Tributario en sus artículos 634 y 635; y el director, gerente, revisor fiscal, administrador, personal de la junta de vigilancia, u otro funcionario o empleado de la organización de economía solidaria deben responder solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la entidad, a los asociados o cooperados, o a terceros.”*

Para el actor dichos salarios deben ser "mensuales" porque de lo contrario, dice, la sanción se tornaría irrisoria. Situación que según el también es predicable del artículo 36-7 de la ley 454/98, materia de acusación, que consagra las sanciones que se pueden imponer a los establecimientos.

De otra parte, considera que como lo dispuesto en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no se aplica a la generalidad de las organizaciones de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, éstas en la práctica no podrán ser sancionadas, lo cual contraría lo dispuesto en los artículos 13, 58 y 333 de la Constitución, porque el Código de Comercio sí establece responsabilidad solidaria e ilimitada de los perjuicios por dolo o culpa que ocasionen los administradores a la sociedad, a los socios o a terceros, en cambio la

legislación de la economía solidaria establece *“ridículas sanciones administrativas sin ninguna solidaridad por los perjuicios ocasionados (...) si se está vinculado a una sociedad comercial, las sanciones son más gravosas que si se está vinculado a una organización de economía solidaria. Así no se puede erradicar la corrupción en la administración de las cooperativas y organizaciones de economía solidaria.”*

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas

El ciudadano HAROLD JESUS VARGAS MEDINA, en su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (hoy Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria), intervino para defender la constitucionalidad de los preceptos demandados, con estos argumentos:

- *“Las cooperativas de trabajo asociado son empresas donde el asociado es copropietario y trabajador al mismo tiempo, pues no existe una figura de patrono. Por lo tanto es el producto de la autogestión de los asociados, la que permite a la empresa cumplir o no con su objeto social. La relación asociativa de trabajo se desarrolla dentro de unos principios y fines que la hacen cualitativamente diferente, pues el trabajador debe aportar recursos para conformar el patrimonio empresarial, creando su empleo y la riqueza que el genera se debe distribuir entre los asociados con base en la cantidad de trabajo aportado, la responsabilidad, la complejidad, la especialización de la labor y el rendimiento obtenido, hecho que permite establecer grados, niveles y montos diferentes de compensación”.*
- Los artículos 59 y 135 de la ley 79/88, materia de acusación, no establecen ninguna discriminación y, por tanto, no vulneran los derechos de los trabajadores que, en este caso, son los mismos patronos. Por el contrario, la naturaleza del trabajo hace que su regulación sea diferente a la contemplada en el Código Laboral.
- En cuanto a la acusación contra el artículo 154 de la ley 79/88 y los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454/98, señala el interviniente, que las argumentaciones del actor parecen *“responder más a la exposición de motivos de una iniciativa ciudadana ante el Congreso de*

la República en busca de regulación legal que resuelva las imprecisiones de la actual legislación en materia de entidades de la economía solidaria, que en una demanda ante la Corte Constitucional que por vía de fallo no puede llenar los vacíos de la legislación vigente.”

2. Intervención de la Superintendencia de la Economía Solidaria

El ciudadano JORGE ANDRES LOPEZ BAUTISTA, en su calidad de Superintendente de la Economía Solidaria, interviene para defender la constitucionalidad de los preceptos demandados.

- En primer término, considera que es necesario remitirse a la doctrina cooperativa universal y a lo sucedido en otros países con las cooperativas de trabajo asociado, para demostrar que éstas no son instituciones creadas en forma arbitraria, por el legislador colombiano, con el objeto de discriminar a los trabajadores dependientes. Y en segundo lugar señala la razón de ser de las cooperativas de trabajo asociado, determinando sus diferencias esenciales con el trabajo dependiente propio de las empresas con ánimo de lucro, para concluir que si bien existe un tratamiento desigual éste tiene una justificación objetiva y razonable. Son estos sus argumentos esenciales.

En el cooperativismo, dice el interviniente, existen dos clases de cooperativas, las de trabajo asociado y las de servicios a los asociados, según la finalidad para la cual se hayan asociado los cooperados. En las primeras los asociados esperan que la cooperativa les proporcione un trabajo y en las segundas que les preste determinados servicios. Después de citar múltiples doctrinantes sobre la clasificación de las cooperativas, dice, que las cooperativas de trabajo asociado tienen un sustento sólido ya que sus finalidades son armónicas con el Estado social de derecho, puesto que contribuyen a lograr un orden económico y social más justo.

- Luego se refiere el interviniente a las diferencias existentes entre el trabajo dependiente y el asociado, para concluir que parten de supuestos muy diferentes. En el trabajo asociado un grupo de personas se asocia para formar una empresa que ellos mismos gestionan, de la cual son dueños y a la vez trabajadores. En ellas no hay conflictos de intereses de trabajo como en el caso de trabajadores dependientes, por que el empleador es el mismo trabajador, por consiguiente, no existe contrato de trabajo ni un salario, porque las dos partes del contrato de trabajo son en últimas la misma

persona. Y si bien es cierto que existe la cooperativa como persona jurídica independiente de los asociados, esta es sólo el medio que utilizan los asociados para satisfacer sus necesidades de trabajo. En consecuencia, los criterios que regulan el trabajo asociado no pueden ser los mismos que los del trabajo dependiente.

- Para el interviniente no se puede partir de la premisa de que *“el trabajo dependiente es mejor que el trabajo asociado y, por ende, este último debe regirse por las mismas normas legales que el primero. Es todo lo contrario, el trabajo dependiente se haría más justo y sus regulaciones serían más equitativas en la medida en que se asemejara al trabajo asociado (...) se causaría un grave perjuicio a los trabajadores asociados sujetándolos a las normas del Código Sustantivo del Trabajo, limitándolos a recibir un salario determinado, cuando ellos participan de los excedentes de su propia empresa y estos pueden ser variables (...)* Declarar inconstitucional el trabajo asociado sería defender el trabajo propio de la economía de mercado o capitalista, que es al que se contrapone precisamente el cooperativismo como una alternativa para mejorar las condiciones de sus asociados frente a las que tendrían en una empresa con ánimo de lucro de la cual no son propietarios ni gestores, y en las que no se dan ni la democracia industrial ni la económica.”

- En cuanto a las empresas asociativas de trabajo asociado a que alude la ley 10 de 1991, considera que el legislador incurrió en una “impropiedad” al señalarlas como entidades de la economía solidaria, pues “en realidad no cumplen con las características propias de las entidades solidarias que el propio legislador señala en el artículo 5 de dicha ley, puesto que son entidades con ánimo de lucro, regidas por la ley comercial. Sus utilidades se reparten de acuerdo con la participación en el capital y en caso de disolución y liquidación el remanente patrimonial se puede repartir entre los socios en proporción a sus aportaciones.”

- Sobre la acusación contra el artículo 154 parcial, de la ley 79 de 1988, dice el interviniente que esta norma al contener una adición al artículo 46 de la ley 24 de 1981, fue derogada por la ley 454 de 1998 que reguló íntegramente la materia a que ella se refería. Luego no procede pronunciamiento alguno sobre ella por sustracción de materia.

- Respecto de la acusación contra los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454/98, expresa que ciertamente existe un vacío en el señalamiento de la sanción de doscientos salarios mínimos, puesto que no se especifica si tales salarios son mensuales o diarios. Sin embargo, considera que una

interpretación “lógico objetiva” de la norma lleva a concluir que se trata de salarios mínimos mensuales, como quedó consignado en el decreto 1401 de 1999 (art. 5-6-7) que contiene la estructura y funcionamiento de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Sobre los demás argumentos del actor, dice que la Corte Constitucional no se puede pronunciar “so pena de legislar sobre la materia.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1928 recibido el 26 de octubre de 1999, solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones.

- Después de referirse a la naturaleza y finalidad de las cooperativas de trabajo asociado, dice el Procurador que en esta clase de organizaciones no se verifican los elementos propios de la relación laboral, por que *“en primer lugar, no se observa la existencia de las dos partes que la conforman, es decir, trabajador y patrono o empleador y en segundo lugar tampoco se verifica el elemento subordinación. El trabajador presta sus servicios de manera permanente a las órdenes de otra persona, la cual en atención exclusiva a su interés, define el objeto económico de la actividad, la dirige, aprovecha y corre con los riesgos de ella. Por ultimo, tampoco se presenta el elemento remuneración, en el sentido del pago que hace quien recibe el servicio”*. La inexistencia de tal relación obrero patronal, es lo que explica que los ingresos de los trabajadores asociados no se denomine salario sino “anticipos laborales o compensaciones cooperativas”, los cuales al final de cada ejercicio contable reciben una parte complementaria, según la función cumplida, el rendimiento y la cantidad de trabajo realizado por cada socio. Por tanto, los artículos 59 y 135 de la ley 79 de 1988 deben ser declarados exequibles por no violar canon constitucional alguno.
- Sin embargo, aclara que en cada caso *“deberá atenderse a la realidad de las relaciones laborales, de tal manera que si se verifica que lo que en apariencia es una relación derivada de la naturaleza de las cooperativas de trabajo asociado, es en verdad una relación laboral, es decir, contiene los elementos constitutivos de ésta, deberán aplicarse las normas generales del derecho laboral y no la regulación especial de estas cooperativas”* (art. 53 C.P.)

- En cuanto a la acusación contra los artículos 154 de la ley 79/88 y 36, numerales 6 y 7 de la ley 454/98, señala que no vulneran la Constitución por que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración en la regulación de las sanciones administrativas. Por consiguiente, el argumento de que éstas no cumplen una real función disuasiva de ciertas conductas, *“no es razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad ni transfiere la competencia legislativa a la jurisdicción constitucional para establecer interpretaciones que hagan más fuertes dichas sanciones.”*

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta corporación decidir sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, por tratarse de normas pertenecientes a distintas leyes.

2. Planteamiento del problema

En el presente caso debe la Corte definir tres puntos: i) Si la autorización que se confiere a las cooperativas de trabajo asociado para establecer su propio régimen de trabajo, de seguridad social y de compensación viola la Constitución; ii) En caso de que ello no suceda, habrá que determinar si la no aplicación de las disposiciones del Código Laboral a los "trabajadores", de esa clase de organizaciones, viola el principio de igualdad en relación con los trabajadores dependientes; y iii) Si la indeterminación de la cuantía de los salarios mínimos que se puede imponer como sanción administrativa tanto personal como institucional a quienes incurran en ciertas faltas, viola el ordenamiento superior.

3. Las cooperativas de trabajo asociado

Las cooperativas, en general, son empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios, para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general (art. 3 ley 79/88). Según la actividad que éstas desarrollen se clasifican en: especializadas, multiactivas e integrales. Las

cooperativas especializadas son las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural. Las multiactivas son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica. Y las integrales son aquellas que en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios. (arts. 61 a 64 ley 79/88).

Las cooperativas de trabajo asociado pertenecen a la categoría de las especializadas¹, y han sido definidas por el legislador así: *"Las cooperativas de trabajado asociado son aquellas que vinculan el trabajo personal de sus asociados para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios"* (art. 70 ley 79/88). El principal aporte de los asociados en esta clase de organizaciones es su trabajo, puesto que los aportes de capital son mínimos.

Las características más relevantes de estas cooperativas son éstas:

- La asociación es voluntaria y libre
- Se rigen por el principio de igualdad de los asociados
- No existe ánimo de lucro
- La organización es democrática
- El trabajo de los asociados es su base fundamental
- Desarrolla actividades económico sociales
- Hay solidaridad en la compensación o retribución
- Existe autonomía empresarial

En un Estado social de derecho como el nuestro, en el que el trabajo y la solidaridad juegan un papel decisivo para el logro de un orden económico y social justo, las organizaciones asociativas y solidarias encuentran pleno respaldo constitucional; basta leer lo dispuesto en el Preámbulo y los artículos 1, 38, 51, 57, 58, 60, 64, 103, 189-24, 333, entre otros, para llegar a esa conclusión.

En efecto: el artículo 1 determina que *"Colombia es un Estado social de derecho, (.....) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"*; el artículo 38 garantiza *"el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en*

¹ Algunos doctrinantes consideran que dichas cooperativas también podrían ser integrales si además del servicio de trabajo desarrollan otros servicios complementarios y conexas con éste.

sociedad"; el artículo 51 consagra el derecho a la vivienda digna y la obligación del Estado de promover "*formas asociativas de ejecución de esos programas de vivienda*"; el artículo 57 autoriza al legislador "*para establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas*"; el artículo 58 (inc. 3) prescribe que "*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad*"; el artículo 60 establece el derecho que tienen los trabajadores y "*las organizaciones solidarias y de trabajadores*", para acceder a la propiedad accionaria; el artículo 64 alude al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, "*en forma individual o asociativa*"; el artículo 103 ordena al Estado contribuir a "*la organización, promoción y capacitación de las asociaciones (...) comunitarias (...)*"; el artículo 189-24 contempla la inspección, vigilancia y control por parte del Presidente de la República "*sobre las entidades cooperativas*"; el artículo 333 le impone al Estado fortalecer "*las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial*".

Estas disposiciones que no son simples enunciados teóricos sino 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. La ley 79 de 1988, materia de acusación parcial, a pesar de haber sido expedida antes de entrar en vigencia el nuevo orden constitucional, apunta a tales fines al regular algunos aspectos atinentes a ellas.

No sobra aclarar que las cooperativas de trabajo asociado no se pueden confundir con las *empresas asociativas de trabajo*, pues si bien es cierto que tienen similar finalidad, su régimen legal es distinto, puesto que éstas son empresas de carácter comercial, los asociados tienen con ellas una relación de esa clase, y en todas sus actividades se rigen por el derecho comercial.

Las cooperativas de trabajo asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores éstos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en

forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente.

3.1 Facultad de las cooperativas de trabajo asociado para expedir sus propios estatutos o reglamentos

En las cooperativas de trabajo asociado sus miembros deben sujetarse a unas reglas que son de estricta observancia para todos los asociados, expedidas y aprobadas por ellos mismos, respecto del manejo y administración de la misma, su organización, el reparto de excedentes, los aspectos relativos al trabajo, la compensación, y todos los demás asuntos atinentes al cumplimiento del objetivo o finalidad para el cual decidieron asociarse voluntariamente que, en este caso, no es otro que el de trabajar conjuntamente y así obtener los ingresos necesarios para que los asociados y sus familias puedan llevar una vida digna.

Esta facultad que tienen los asociados de tales organizaciones para autorregularse no significa que el legislador no pueda reglamentar algunos asuntos relacionados con ellas; lo que ocurre es que no puede injerir en su ámbito estrictamente interno vr. gr. en su organización y funcionamiento, pues ello depende de la libre y autónoma decisión de los miembros que las conforman.

Pero tal libertad de regulación no es absoluta pues dichos estatutos o reglamentos, como es apenas obvio, no pueden limitar o desconocer los derechos de las personas en general y de los trabajadores en forma especial, como tampoco contrariar los principios y valores constitucionales, ya que en caso de infracción tanto la cooperativa como sus miembros deberán responder ante las autoridades correspondientes, tal como lo ordena el artículo 6 del estatuto superior.

De otra parte, es claro que si bien en desarrollo de la libertad de asociación las cooperativas están regidas *"en principio por una amplia autonomía configurativa de los asociados, no están excluidas de una adecuada razonabilidad constitucional, en los distintos aspectos que las mismas involucran, como ocurre frente a la posible afectación de los derechos fundamentales de las personas vinculadas a dicha actividad de empresa, como consecuencia del alcance de sus estipulaciones."*²

En consecuencia, como algunas de esas regulaciones podrían infringir la Constitución y las leyes, corresponderá a las autoridades competentes

² Sent. T-394/99 M.P. Martha SÁCHICA de Moncaleano

analizar en cada caso particular y concreto si éstas se ajustan a sus preceptos y, en especial, si respetan o no los derechos fundamentales del trabajador.

Al régimen de seguridad social la Corte se referirá más adelante, al analizar el artículo 135 también acusado. Sin embargo, ello no obsta para afirmar que lo relativo al servicio de salud y lo atinente a la seguridad social son aspectos que también deben quedar claramente estipulados en el reglamento interno de la cooperativa, pues este es un derecho irrenunciable de toda persona y un servicio público de carácter obligatorio que puede ser prestado por entidades públicas o privadas, según lo determine la ley, que para el caso es la 100 de 1993, que regula íntegramente esa materia.

Siendo así no encuentra la Corte que el artículo 59 de la ley 79/88, materia de impugnación, viole el ordenamiento supremo al disponer que las cooperativas de trabajo asociado, en la que los aportantes de capital son al mismo tiempo los trabajadores y gestores de la empresa, el régimen de trabajo, compensación, previsión y seguridad social será el establecido en los estatutos y reglamentos, en razón a que se originan en el acuerdo cooperativo.

3.2 Inaplicación de las normas laborales a los trabajadores-socios de las cooperativas de trabajo asociado

Las cooperativas de trabajo asociado se diferencian de las demás en que los asociados son simultáneamente los dueños de la entidad y los trabajadores de la misma, es decir, que existe identidad entre asociado y trabajador. Siendo así no es posible hablar de empleadores por una parte, y de trabajadores por la otra, como en las relaciones de trabajo subordinado o dependiente. Esta la razón para que a los socios-trabajadores de tales cooperativas no se les apliquen las normas del Código Sustantivo del Trabajo, estatuto que regula solamente el trabajo dependiente, esto es, el que se presta bajo la continuada dependencia o subordinación de un empleador y por el cual el trabajador recibe una retribución que se denomina salario.

En las cooperativas de trabajo asociado no existe ninguna relación entre capital-empleador y trabajador asalariado pues, se repite, el capital de éstas está formado principalmente por el trabajo de sus socios, además de que el trabajador es el mismo asociado y dueño. Así las cosas no es posible

derivar de allí la existencia de un empleador y un trabajador para efectos de su asimilación con los trabajadores dependientes.

La igualdad, ha dicho la Corte, busca un tratamiento igual para casos análogos y diferente para situaciones cuyas características son distintas. En el presente caso no se infringe tal principio por que las relaciones de trabajo de los socios de tales cooperativas son distintas de las que tienen los trabajadores asalariados y, por consiguiente, no pueden ser objeto de comparación.

Ahora bien: si la asociación en esta clase de cooperativas es absolutamente libre y voluntaria resulta claro que quienes a ella deseen vincularse deben conocer las normas que las rigen y los derechos que les asisten, como también las ventajas, riesgos y posibilidades que representa esta clase de trabajo frente al trabajo dependiente. La ley no les impone a los trabajadores ese rumbo; simplemente crea un sistema diferente de trabajo que en nada vulnera el ordenamiento superior.

Sin embargo, cabría hacer esta pregunta: ¿cuál sería el régimen aplicable a los trabajadores que no son socios? En la misma disposición acusada se establece que cuando dichas cooperativas contratan trabajadores dependientes, lo cual es de carácter excepcional debido a su propia naturaleza (asociación para trabajar), éstos se rigen por las normas consagradas para la generalidad de los trabajadores: la legislación laboral vigente, pues en este caso sí se dan todos los supuestos de una relación laboral subordinada, a saber: existe un empleador, un trabajador que labora bajo la subordinación de aquél, y una remuneración o salario.

Ante esta circunstancia, no encuentra la Corte que el artículo 59 de la ley 79/88, objeto de demanda, en cuanto excluye a los trabajadores-socios de las cooperativas de trabajo asociado de la legislación laboral lesione norma constitucional alguna.

3.3 Las controversias en las cooperativas de trabajo asociado deben resolverse por el procedimiento arbitral o por la jurisdicción laboral

En el artículo 59 acusado, también se señala que "*las diferencias que surjan, se someterán al procedimiento arbitral previsto en el título XXXIII del Código de Procedimiento Civil o a la justicia laboral ordinaria*", disposición que, a juicio de la Corte no viola el estatuto superior, básicamente por tres razones: primero porque es la misma Constitución la

que autoriza la justicia arbitral (art. 116); segundo, porque el arbitramento no es de carácter forzoso sino facultativo, es decir, que las partes pueden optar por acudir a él o no hacerlo; y tercero, por que no se impide a las partes acceder a la justicia laboral para definir los conflictos o controversias que surjan entre ellos en relación con su trabajo, que es su principal aporte.

El arbitramento ha sido definido por la Corte así: "*.. es aquel por medio del cual una persona o varias a nombre del Estado, en ejercicio de una competencia atribuida por éste y consultando solo el interés superior del orden jurídico y la justicia, definen el derecho aplicable a un evento concreto, luego de haber comprobado los hechos y de inferir una consecuencia jurídica, cuyo rasgo esencial es el efecto del tránsito a cosa juzgada*".³

La decisión de someter las diferencias a árbitros debe surgir de la libre y autónoma voluntad de las partes en conflicto. En consecuencia, las disposiciones que consagren el arbitramento con carácter obligatorio violan la Constitución, como ya lo reiterado esta corporación. En efecto: "*(...) disponer por vía legal y genérica, a manera de **mandato obligatorio**, que el instrumento que debe utilizarse para resolver las diferencias surgidas entre los asociados o con la sociedad, con motivo del contrato social, sea el del procedimiento arbitral, desconoce el mandato contenido en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual "**son las partes**" las únicas que pueden investir transitoriamente y en cada caso específico a los particulares, a fin de que sirvan de árbitros para que decidan en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.*"

En este mismo pronunciamiento, la Corte dejó en claro que "*lo que no se ajusta al ordenamiento constitucional citado, es el carácter imperativo y genérico establecido en la norma acusada que restringe en forma absoluta el derecho fundamental de los asociados para acceder a la administración de justicia, en la forma garantizada por el artículo 229 de la Carta Política, sin tener en cuenta que, son las partes las facultadas en la Constitución (art. 126) para habilitar en cada caso concreto a los árbitros de la función de administrar justicia, en forma transitoria.*

Además, no tiene fundamento alguno de carácter jurídico pretender que el arbitramento pueda sustituir la jurisdicción ordinaria de manera absoluta e indefinida en el tiempo, bajo el pretexto de obtener una definición pronta del conflicto, ya que la institución arbitral solamente es procedente y viable en forma excepcional y transitoria, según los ordenamientos

³ Sentencia C-431/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

constitucionales anteriormente citados y respecto de materias susceptibles de transacción, en desarrollo del acuerdo expreso de las partes, mediante la habilitación de los árbitros para proferir el respectivo fallo en cada caso en particular.

*De ahí que no tenga asidero constitucional institucionalizar por vía legislativa el procedimiento arbitral para sustituir en todos los casos, en forma genérica e indefinida, a la jurisdicción ordinaria consagrada en la misma Constitución de 1991."*⁴

En razón de lo anotado, el artículo 59 de la ley 79/88, materia de impugnación, no vulnera el artículo 116 del ordenamiento superior ni ninguno otro de ese ordenamiento.

3.4 La compensación del trabajo de los trabajadores-socios de las cooperativas de trabajo asociado

Debido a la naturaleza misma de las cooperativas de trabajo asociado (identidad de trabajador-socio) la retribución que reciben los asociados por su trabajo no es salario sino una *compensación*, que se fija teniendo en cuenta estos factores: la función que cada trabajador cumple, la especialidad, el rendimiento, la cantidad y calidad del trabajo aportado. Igualmente, el trabajador asociado tiene derecho a recibir un porcentaje de los excedentes obtenidos por la cooperativa. Pretender que el régimen de compensación de los socios de estas cooperativas sea igual al de los trabajadores asalariados, sería desconocer la naturaleza misma de tales organizaciones y la inexistencia frente a sus asociados de una relación de trabajo de esa índole.

Sin embargo, los trabajadores asociados no sólo reciben beneficios pues, dada su condición de propietarios, también tienen que asumir los riesgos, ventajas y desventajas propios del ejercicio de toda actividad empresarial. De manera que si se presentan pérdidas deben asumirlas conjuntamente, lo que no ocurre en las relaciones de trabajo dependientes.

En las cooperativas de trabajo asociado se rompe con el esquema tradicional de las empresas lucrativas de la economía de mercado en las que unos son los empleadores y otros los trabajadores, pues en aquéllas esas dos categorías de personas no existe ya que, como tantas veces se ha reiterado en esta sentencia, los trabajadores son los mismos socios y dueños de la empresa.

⁴ Sent. C-242/97 M.P. Hernando Herrera Vergara

El demandante sólo concibe una forma de trabajo: la dependiente, olvidando otras, como el independiente y el asociado, siendo este último el que se regula en las normas demandadas. El trabajo asociado se ha venido abriendo espacio en la mayoría de países de Europa y América, puesto que constituye un medio eficaz para el fortalecimiento de los trabajadores, que siempre habían sido considerados la parte débil de las relaciones de trabajo.

La protección que la Constitución ordena dispensar al trabajo, que dicho sea de paso, no es exclusivamente el subordinado sino éste en todas sus modalidades (art. 25 C.P.), y la garantía de los derechos mínimos irrenunciables tampoco se ven menguados, porque son los mismos asociados quienes deben establecer sus propias reglas para que aquél se desarrolle en condiciones dignas y justas, que les permita mejorar su nivel de vida y lograr no solo su bienestar sino también el de su familia.

Al respecto ha dicho la Corte: *“No sólo la actividad laboral subordinada está protegida por el derecho fundamental al trabajo. El trabajo no subordinado y libre, aquel ejercido de forma independiente por el individuo, está comprendido en el núcleo esencial del derecho al trabajo. La Constitución más que al trabajo como actividad abstracta protege al trabajador y su dignidad. De ahí el reconocimiento a toda persona del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, así como la manifestación de la especial protección del Estado "en todas sus modalidades" (CP art. 25).”*⁵

Ahora bien: los principios mínimos fundamentales que rigen el trabajo contenidos en el artículo 53 de la Carta que, como se ha dicho, "configuran el suelo axiológico de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre,⁶ a los cuales debe sujetarse el Congreso en su actividad legislativa, al igual que el aplicador o intérprete de las disposiciones de ese orden y la sociedad en general (...) "no pretende una ciega unificación normativa en materia laboral que desconozca la facultad del legislador de establecer regímenes diferenciados mas no discriminatorios, atendiendo a las particularidades concretas de las relaciones de trabajo que se pretenden regular. Su finalidad es la de exigir al legislador la consagración uniforme en los distintos regímenes de los principios mínimos fundamentales que protegen

⁵ Sent T-475/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶ Sent. C-055/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz

a los trabajadores y la manera de garantizarlos, en aras de hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley”⁷.

Ello no quiere decir que tales derechos fundamentales no deban ser respetados o garantizados en las cooperativas de trabajo asociado, pues éstos rigen para todas las modalidades de trabajo. De no entenderse así, habría que sostener inválidamente que la Constitución discrimina a los trabajadores, o en otras palabras, que protege solamente a unos, lo cual no se ajusta con una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 25 y 53 del estatuto superior. Es que derechos fundamentales como el de la igualdad de oportunidades, el de una justa y equitativa compensación del trabajo en forma proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, el principio de favorabilidad a favor del trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, el derecho a la capacitación, al descanso necesario, a la seguridad social, entre otros, no son ajenos a ninguna clase de trabajo.

En consecuencia, no advierte la Corte que el régimen de compensación de los trabajadores asociados vulnere el ordenamiento supremo, pues como quedó demostrado sus relaciones de trabajo difieren sustancialmente de las de los trabajadores dependientes o asalariados. En consecuencia, bien podía el legislador establecer regímenes diferentes para unos y otros.

Ahora bien: que muchas cooperativas de trabajo asociado cometen abusos puesto que contratan trabajadores asalariados y no les pagan prestaciones sociales, es un asunto que escapa al juicio abstracto de constitucionalidad, en el que simplemente se confrontan las normas acusadas frente al ordenamiento supremo para determinar si estas se ajustan o no a sus preceptos. Sin embargo, ello no es óbice para aclarar al actor que el control y vigilancia efectiva por parte del Estado es lo que puede garantizarle, no sólo a los trabajadores sino a la comunidad en general, que esta clase de asociaciones cumplan adecuadamente los fines para el cual fueron constituidas y no se excedan en el desarrollo de sus actividades. El Departamento Administrativo de la Economía Solidaria, la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social son los organismos encargados de ejercer tales funciones. Las cooperativas de trabajo asociado que incurran en esas prácticas deshonestas deben responder ante las autoridades correspondientes.

⁷ ibidem

Por las razones hasta aquí expuestas el artículo 59 de la ley 79 de 1988, materia de impugnación, será declarado exequible por no vulnerar canon constitucional alguno.

3.5 El régimen de seguridad social en las cooperativas de trabajo asociado

El artículo 135 de la ley 79/88 materia de acusación, autoriza a las cooperativas para contratar con el "Instituto de Seguros Sociales" la prestación de los servicios a cargo de esa entidad. Tales contratos o convenios no están sujetos a las normas sobre contratación administrativa y el Gobierno Nacional deberá determinar las condiciones y contenidos de los mismos.

Esta norma, que no se refiere exclusivamente a las cooperativas de trabajo asociado sino a todas las cooperativas, ha sido derogada por la ley 100 de 1993 que modificó el sistema de seguridad social antes vigente y creó uno nuevo, regulando íntegramente la materia.

En efecto: en cuanto al sistema general de pensiones se consagra en dicho ordenamiento (art. 15), que la afiliación a éste es *obligatoria* para los servidores públicos, las personas con contrato de trabajo y los beneficiarios del régimen subsidiado, y *voluntaria*, para los trabajadores independientes y todas aquellas personas naturales que no tengan la calidad de afiliados obligatorios. Además, se establece que éstos últimos podrán afiliarse al régimen, por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida.

Respecto del sistema general de salud se establece en el artículo 157, que todo colombiano debe participar en el servicio esencial de salud que permite el sistema, de la siguiente manera: unos lo harán en condición de afiliados al *régimen contributivo o subsidiado* y otros lo harán en forma temporal, como *participantes vinculados*. Son afiliados mediante el régimen contributivo las personas con contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago.

Igualmente, en materia de salud, se consagra el principio de libre escogencia, es decir, que los usuarios tienen libertad de elegir entre las distintas Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de

Servicios de Salud, la que más se ajuste a sus necesidades, según la oferta de servicios.

Y en lo atinente al "Instituto de Seguros Sociales" se modifica su naturaleza jurídica (art. 275) y se establece que en relación con los servicios de salud que presta, actuará como una entidad promotora y prestadora de los servicios de salud con jurisdicción nacional.

Frente a esta situación, la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo sobre el precepto acusado, por sustracción de materia.

3.6 Antecedente jurisprudencial

Como bien lo anota uno de los intervinientes, la Corte Suprema de Justicia en la época en que ejercía el control constitucional, declaró inexecutable disposiciones de similar contenido a las que hoy se demandan, concretamente algunos apartes del artículo 7 y el artículo 14 en su totalidad, del decreto extraordinario 1598 de 1963, como consta en la sentencia del 19 de agosto de 1976. Sin embargo, hay que aclarar que en dicho pronunciamiento únicamente se analizó lo relativo a las facultades extraordinarias, esto es, la competencia del Presidente de la República para expedir las normas objeto de acusación, llegando a la conclusión de que el Gobierno se había excedido en el ejercicio de las mismas (artículo 11 literal d) ley 1 de 1963), lo que motivó su retiro del ordenamiento positivo.

4. Indeterminación de la cuantía de algunas sanciones administrativas en los artículos 154 de la ley 79/88 y 36 de la ley 454/98

El demandante considera que las normas citadas violan el artículo 29 de la Constitución, puesto que no señalan si las multas en salarios mínimos son diarios o mensuales. Veámos:

4.1 El artículo 154 de la ley 79 de 1988 adiciona a la ley 24 de 1981 un artículo nuevo, el 46, en el que se establecen las sanciones que puede imponer el "Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas" (hoy Departamento Administrativo de la Economía Solidaria), a quienes cometan alguna de las faltas contempladas en los artículos 44 y 45 de la misma ley. Una de tales sanciones es el *"cobro de multas hasta del uno por ciento del capital social de la persona jurídica o hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual, respectivamente, según se trate de sanciones a entidades o a personas naturales"*, contenida en el numeral 2. (lo resaltado es de la Corte)

Como se puede observar en este texto, que corresponde a la publicación oficial de la ley 79/88 (D.O. No. 38648 del 10 de enero de 1989), la cuantía de la multa está claramente determinada pues, expresamente se señala que los salarios mínimos son "**mensuales**". Por tanto, no le asiste razón al actor por cuanto su acusación parte de una errada lectura de la disposición que acusa.

Aunque el demandante acusó todo el artículo no formuló cargos sino contra la expresión aquí analizada, por consiguiente, será solamente ésta la que se declarará exequible.

4.2 En el artículo 36 de la ley 454/98, que es también impugnado por la misma razón, se consagran las funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria y en los numerales 6 y 7, se señala la sanción administrativa que puede imponer el Superintendente a los directores, gerentes, revisores, fiscales u otros funcionarios o empleados de la una entidad sujeta a su vigilancia, al igual que a las instituciones, que incurran en las conductas allí enunciadas, cual es: "*multa de hasta doscientos (200) salarios mínimos*", a favor del Tesoro Nacional.

El principio de legalidad de la sanción, como parte integrante del debido proceso (art. 29 C.P.), exige la determinación clara, precisa y concreta de la pena o castigo que se ha de imponer a quienes incurran en comportamientos, actos o hechos proscritos en la Constitución y la ley. Dichas sanciones además de ser razonables y proporcionadas, no deben estar prohibidas en el ordenamiento supremo.

Tal principio que es rígido en cuanto se refiere a asuntos penales, no es tan estricto en materia administrativa pues, en este evento, la autoridad sancionadora cuenta con cierta discrecionalidad, que no arbitrariedad, en la interpretación y aplicación de las faltas y correctivos administrativos.

Sobre este tema la Corte hizo similar pronunciamiento al analizar unas normas del estatuto disciplinario de los servidores públicos, cuyas argumentaciones resultan aplicables en el presente caso, pues tanto las sanciones disciplinarias como las acusadas tienen carácter administrativo.

"La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en

*el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos."*⁸

La Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia de junio 5 de 1975, también expresó al respecto:

"Las faltas disciplinarias, en cambio, no son diseñadas con el mismo pormenor, (que las acciones delictuosas), y de ordinario se las señala en diversos ordenamientos por vía genérica, que dan margen de apreciación a quien haya de calificarlas, pudiendo éste, para bien de la función pública, decidir en algunas circunstancias si un hecho ofrece aspectos suficientemente reprobables para justificar o no un correctivo disciplinario."

En el caso bajo examen la ley señaló la sanción: *multa*, fijó su cuantía: *"hasta de doscientos salarios mínimos"*, pero infortunadamente en los numerales acusados, no determinó si éstos salarios son mínimos o mensuales. Omisión que fue subsanada posteriormente en el decreto 1401 de 1999 "Por el cual se desarrolla la estructura y funciones de la Superintendencia de la economía solidaria y se dictan otras disposiciones", al repetir en el artículo 5, numerales 6 y 7, los mismos preceptos aquí demandados, y señalar que tales salarios mínimos son "**mensuales**". En consecuencia, ha de entenderse que aquellos a que alude el precepto demandado son "mensuales."

Ante esta circunstancia, considera la Corte que la disposición demandada no vulnera el ordenamiento superior, pues no existe vacío legal que impida la aplicación de la sanción allí contemplada.

Por estas razones, la Corte procederá a declarar exequible solamente las expresiones aquí analizadas, pues sobre el resto del artículo no se formula cargo alguno.

VII. DECISION

⁸ Sent. C-427/94 M. P. Fabio Morón Díaz

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

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE en su integridad el artículo 59 de la ley 79 de 1988.

Segundo: Inhibirse para emitir pronunciamiento sobre el artículo 135 de esa misma ley, por sustracción de materia.

Tercero: Declarar exequibles las expresiones " *...el salario mínimo legal mensual...*" del numeral 2 del artículo 46 de la ley 24 de 1981, tal como quedó modificado por el artículo 154 de la ley 79/88 y "*...salarios mínimos*" de los numerales 6 y 7 del artículo 36 de la ley 454/98, pero únicamente por el cargo aquí analizado.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

