

CORTE CONSTITUCIONAL
Sentencia C-520/07

Referencia: expediente D-6587

Demandantes: Alba Zuley Leal León y
Nancy Carolina Leal León

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, *“por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”*.

Magistrado Ponente:
Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, las ciudadanas Alba Zuley Leal León y Nancy Carolina Leal León solicitaron ante esta corporación la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo 1° del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, *“por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”*.

Mediante auto de 11 de diciembre de dos mil seis 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra la norma antes mencionada y ordenó fijar en lista el presente proceso. Dispuso correr traslado del asunto al señor Procurador General de la Nación con el objeto de que rindiera el concepto de rigor y comunicó su iniciación al señor Presidente de la República, a la señora Presidente del Congreso, al Ministro del Interior y de Justicia, al Departamento Administrativo de la Economía Solidaria DANSOCIAL, a la Superintendencia de la

Economía Solidaria, a la Veeduría Distrital de Bogotá D. C., al Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital de Bogotá D. C., a la Confederación Nacional de Acción Comunal, a la Federación Comunal de Bogotá y a la Federación Comunal de Antioquia, para que, si lo consideraban, directamente o por intermedio de apoderado, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto demandado.

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

II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, advirtiéndose que se subrayan las partes que han sido demandadas como inexequibles:

*“Ley 743 de 2002
(junio 5)*

Diario Oficial No 44.826, de 7 de junio de 2002

Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 16. Forma de constituirse. Los organismos de acción comunal estarán constituidos de la siguiente manera:

- a) La junta de acción comunal estará constituida por personas naturales mayores de 14 años que residan dentro de su territorio;*
- b) La junta de vivienda comunitaria estará constituida por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda;*
- c) La asociación de juntas de acción comunal estará constituida por las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma;*
- d) La federación de acción comunal estará constituida por las asociaciones de acción comunal cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma;*

e) *La confederación nacional de acción comunal estará constituida por las federaciones de acción comunal cuyo radio de acción se circunscriba al territorio nacional.*

Parágrafo 1°. *Ninguna persona natural podrá afiliarse a más de un organismo de acción comunal.*

Parágrafo 2°. La determinación de los requisitos y del número mínimo de afiliados y/o afiliadas con que pueda constituirse y subsistir un organismo de acción comunal será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Los organismos de acción comunal podrán hacer alianzas estratégicas con personas jurídicas en procura de alcanzar el bienestar individual y colectivo y el desarrollo de la comunidad, en los términos definidos por la presente ley. Igualmente, podrán establecer relaciones de cooperación con personas jurídicas públicas o privadas del nivel internacional.”

III. LA DEMANDA

Las ciudadanas Leal León plantean que la restricción contenida en el parágrafo demandado de la Ley 743 de 2002 resulta inexecutable por contrariar varios preceptos constitucionales, particularmente los artículos 1°, 2°, 13, 16, 38 y 103. Explican las demandantes que la prohibición que la ley estableció para pertenecer a más de un organismo de acción comunal, vulnera las normas constitucionales antes citadas, por las siguientes razones:

- El artículo 1°, en cuanto va en contravía de varios de los valores fundantes del Estado colombiano, como son el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad entre los conciudadanos;
- el artículo 2°, por cuanto obstruye el cumplimiento de varios de los fines esenciales del Estado, entre ellos, la posibilidad que cada persona debe tener para servir a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía efectiva de los derechos y deberes de las personas y el facilitamiento de la participación ciudadana;
- el artículo 13, por cuanto quienes aún no pertenecen a ningún organismo de acción comunal pueden libremente optar por afiliarse a uno de ellos, mientras que quienes ya se encuentran afiliados a alguno en particular, no pueden entonces decidir pertenecer a otro;
- el artículo 16, relacionado con el libre desarrollo de la personalidad, ya que esta restricción limita la posibilidad de

tomar y asumir libremente decisiones que sólo atañen al individuo, como es la de cumplir actividades en beneficio de la comunidad a la que pertenece;

- el artículo 38, que la ley demandada desarrolla, por cuanto restringe de manera directa la posibilidad de asociarse libremente para adelantar de manera conjunta actividades que interesan a la comunidad;
- el artículo 103, ya que con esta limitación normativa el Estado incumple su deber de contribuir a la organización y promoción de las asociaciones comunitarias sin afectar su autonomía, de tal manera que constituyan mecanismos democráticos de representación y participación.

Por lo anterior, las ciudadanas demandantes solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del párrafo acusado.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibió una comunicación de la representante de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en la que explica que las juntas de acción comunal no se encuentran sujetas a la inspección y vigilancia de esa superintendencia, razón por la cual se abstiene de opinar sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Vencido dicho término se recibió un escrito enviado por la representante legal del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) de Bogotá, por medio del cual solicita a la Corte declarar la executable de la norma demandada. Sin embargo, en razón de su extemporaneidad, dicho escrito no será tenido en cuenta en la presente providencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito recibido en la Secretaría General de esta corporación el 12 de febrero de 2007, el Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar condicionalmente executable el fragmento demandado.

Ahora bien, no obstante que las demandantes invocaron como violadas por la norma acusada varias disposiciones constitucionales, el Procurador sostiene que el énfasis de la acusación va dirigido especialmente al artículo 38 constitucional, por lo cual anuncia que su estudio se limita a analizar la eventual vulneración de este último precepto por parte del párrafo acusado.

El concepto fiscal hace un completo análisis de los objetivos y el contenido de la Ley 743 de 2002, de la cual hace parte la norma demandada, y en general, del fenómeno de la acción comunal, inserto dentro del contexto de la Constitución de 1991 y relacionado con instituciones como el derecho de asociación, el pluralismo, la solidaridad entre las personas y la participación ciudadana.

A partir del sentido que, según relata, tienen las juntas de acción comunal, en el que la presencia física, el contacto frecuente y la comunidad de necesidades y de objetivos entre las personas que las integran juegan papel fundamental, y teniendo en cuenta los deberes que lógicamente resultan de la pertenencia a un organismo de tal naturaleza, concluye el Jefe del Ministerio Público que resulta válida y razonable la limitación contenida en la norma demandada, siempre y cuando se refiera a la eventual pertenencia de una misma persona a organismos de acción comunal asentados en distintos territorios.

Por el contrario, frente a la posibilidad prevista en el artículo 11 de la misma Ley 743, a partir de la cual en algunos casos será viable la existencia de más de una junta de acción comunal dentro de un mismo territorio, considera el Procurador que no existen razones constitucionalmente válidas para impedir la participación simultánea de una misma persona en todas ellas. A partir de lo anterior solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del parágrafo demandado, advirtiendo entonces que esta restricción resulta válida siempre y cuando no afecte la posibilidad de pertenecer a más de una junta de acción comunal que tenga asiento dentro de un mismo territorio, en los términos previstos en los artículos 11 y 12 de la ley parcialmente demandada.

Finalmente, y como resultado de su estudio, el Procurador llama la atención de la Corte sobre la existencia de otra disposición de la misma ley (el literal a. del artículo 25), que pese a no haber sido acusada por las demandantes, debería en su concepto ser incluida en el correspondiente análisis de constitucionalidad, ya que su contenido resulta no sólo congruente, sino además reiterativo del mandato contenido en la norma demandada. Por lo anterior, concluye proponiendo a la Corte realizar la correspondiente declaración de unidad normativa y pronunciarse entonces, declarando la exequibilidad condicionada de ambas normas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1) Competencia.

La Corte es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución Política.

2) Objeto de la demanda.

Como se ha explicado, las ciudadanas Leal León consideran que el aparte demandado, esto es, el párrafo 1° del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, debe ser declarado inexecutable, por estimar que la restricción allí contenida vulnera los artículos 1°, 2°, 13, 16, 38 y 103 de la Constitución Política.

Frente a los planteamientos vertidos en la demanda, el Procurador General de la Nación considera que la norma acusada es executable, siempre y cuando esta prohibición se entienda referida a la eventual pertenencia a dos o más organizaciones comunales localizadas en distintos territorios. Por el contrario, considera inaceptable frente al texto constitucional el hecho de que se restrinja la pertenencia simultánea, en tratándose de organizaciones enclavadas en un mismo territorio. Como consecuencia de este análisis, propone a la Corte que declare la executibilidad condicionada del segmento demandado.

Antes de adentrarse en el análisis de los cargos propuestos, la Corte comienza por señalar que comparte la observación hecha por el Jefe del Ministerio Público en el sentido de resaltar que el eje de los cuestionamientos es indudablemente la eventual vulneración del artículo 38 constitucional, relacionado con el derecho de asociación. Por consiguiente, la Corte analiza inicialmente este cargo, para luego abordar el estudio de los restantes, según resulte pertinente.

3) Cuestión previa: solicitud de integración normativa.

Antes de avanzar sobre el tema de fondo, debe la Corte definir lo relativo a la solicitud de integración normativa propuesta en su concepto por el Procurador General, relativa al literal a) del artículo 25 de la misma ley, norma que establece como impedimento para pertenecer a un organismo de acción comunal el hecho de estar afiliado a otro del mismo grado, excepto cuando se trate de una junta de vivienda comunitaria; pese a no haber sido acusada, considera el representante de la sociedad que debería ser incluida en el correspondiente análisis de constitucionalidad, por resultar congruente y reiterativa del precepto demandado.

Sobre este tema, la Corte no comparte el parecer del Jefe del Ministerio Público, ya que si bien acepta que las dos normas se refieren a dos distintas manifestaciones de una misma realidad (prohibición de pertenecer a más de un organismo de acción comunal e imposibilidad de afiliación derivada de la existencia de otra afiliación previa), observa que dichas normas no están dirigidas a un mismo sujeto.

En efecto, mientras que el párrafo 1° del artículo 16 (norma demandada) se refiere específicamente a la situación de las *personas naturales*, la disposición cuyo análisis simultáneo sugiere el Procurador apunta a “*quienes estén afiliados a otro organismo de acción comunal*”, expresión más genérica que bien puede referirse a las personas naturales, pero también a las juntas de acción comunal¹, a las asociaciones conformadas por ellas y a las federaciones, que por efecto de esta última norma no podrán pertenecer simultáneamente a más de un organismo de acción comunal del nivel que, conforme al sistema piramidal establecido en esta ley, corresponda para el caso concreto.

De tal forma, aunque es forzoso reconocer que todas las situaciones regidas por la norma demandada lo serían también por el literal a) del artículo 25 de la misma Ley, no es menos cierto que esta última tiene un ámbito de cobertura mayor, por lo que no todas las situaciones que ella gobierna caen necesariamente dentro de la órbita de la norma demandada.

Por lo anterior, teniendo en cuenta el carácter rogado de la jurisdicción constitucional, lo que hace enteramente excepcional la procedencia de la integración normativa en relación con normas que no fueron demandadas por el actor, la Corte no considera procedente en el caso concreto la integración de la unidad normativa propuesta por el Procurador General.

4) Breve reflexión sobre la naturaleza de la acción comunal y el contenido de la Ley 743 de 2002.

Antes de proseguir, la Corte considera necesario contextualizar el análisis de la eventual inexecutable del segmento demandado en una referencia al estatuto del cual hace parte. En efecto, tratándose de una ley que regula íntegramente una materia (lo relacionado con los organismos de acción comunal), la Corte encuentra más que válido dar aplicación al principio contenido en el artículo 30 del Código Civil, según el cual “*el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía*”. A partir de lo anterior, para entender y evaluar el sentido de la prohibición aquí demandada, es preciso reflexionar sobre la razón de ser de la acción comunal y de las instituciones que la integran.

Hace algunos años la Corte tuvo la oportunidad de estudiar con amplitud esta ley, así como los objetivos y características del movimiento comunal, con ocasión del análisis de ciertas objeciones de constitucionalidad que antes de la sanción planteó el Presidente de la

¹ “*Quien*”, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, se refiere más generalmente a personas, pero también a “*cosas*”, citando como ejemplo “*el buen gobierno, por quien florecen los estados*”.

República². En esa ocasión se explicó que esta ideación democrática se vincula íntimamente con el concepto de *desarrollo comunitario*, cuyas raíces se encuentran en las necesidades surgidas en los países industrializados en épocas de la revolución industrial del Siglo XIX. Este término fue utilizado por primera vez en documentos oficiales de las Naciones Unidas en 1954, cuando en una reunión de este organismo internacional se determinó la necesidad de que los Estados apoyaran oficialmente el trabajo comunitario.

En la sentencia citada se destacó también que *“el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal - , es un proceso social con **acción participativa** de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la **solidaridad** entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la **integración de la comunidad y el Estado** permitiendo que los esfuerzos de la población **se sumen** a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida **autonomía** para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”* (las negrillas son del texto original).

El artículo 6° de la Ley 743 de 2002 definió la acción comunal como *“una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”*.

Dentro de este marco normativo, las juntas de acción comunal, que fueron reguladas por primera vez en nuestro país en 1958, son organizaciones sociales sin ánimo de lucro, que buscan potenciar el trabajo de las comunidades locales asentadas en un determinado territorio (art. 8° Ley 743 de 2002) en pro de su propio desarrollo, además de generar espacios de autogestión y de participación para sus miembros. Estas entidades han jugado un papel destacado en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas y actividades de mejora y ornato (pavimentación, construcción y mantenimiento de parques, escenarios deportivos y otros espacios públicos), especialmente en comunidades con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.

Adicionalmente, representan una importante experiencia formativa para sus miembros, que a través de su participación pueden

² C-580 de 2001 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

desarrollar habilidades administrativas y de gestión, así como aprender a comportarse en espacios de deliberación y participación colectiva, lo que contribuye a su formación como ciudadanos. Dentro de este contexto, las juntas de acción comunal buscan promover la integración y el trabajo conjunto de las personas que comparten un hábitat común, al residir en lugares cercanos entre sí.

De otra parte, desde la expedición de la Constitución de 1991, las juntas de acción comunal tienen en la Carta Política unos referentes muy claros, de los cuales ellas vienen a ser desarrollo, principalmente el derecho de asociación (art. 38) y la obligación del Estado de contribuir activamente a la organización, promoción y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (art. 103), preceptos que por cierto, hacen parte de aquellos que las demandantes consideran infringidos por la norma acusada.

Como también lo resaltó la sentencia C-580 de 2001 antes citada, la acción de los organismos de acción comunal tiene entonces un importante componente de participación ciudadana, y se constituye en un mecanismo idóneo para fortalecer espacios de concertación entre los ciudadanos y sus autoridades (especialmente las locales) y para participar del control del poder político que tales autoridades ejercitan. Así pues, el movimiento comunal, de cuyas instituciones trata la Ley 743 de 2002 parcialmente demandada, tiene también, aunque mediatamente, una connotación de carácter político.

Esta Ley 743, que actualmente regula el desarrollo de las juntas de acción comunal dentro del marco de estos postulados constitucionales, está conformada por tres títulos: El primero de ellos (arts. 1° a 5°) plantea algunos principios básicos relativos al desarrollo de la comunidad; el segundo (arts. 6° a 26), del cual hace parte la disposición aquí demandada, contiene entre otras, las reglas relativas a las distintas organizaciones de acción comunal, el proceso de su conformación, sus objetivos, y los requisitos, derechos y obligaciones de sus afiliados; en el tercero y último (arts. 27 a 79), se consignan las reglas relativas al funcionamiento interno de las organizaciones comunales, sus órganos de administración y control y sus dignatarios.

En este punto es importante destacar que la ley analizada contempla en sus artículos 8° y 16 la existencia de distintos organismos de acción comunal, los cuales se integran en forma progresiva y piramidal. Para lo anterior está prevista la posibilidad de que las personas naturales individualmente consideradas se vinculen a una junta de acción comunal, la cual tiene su campo de acción en un territorio delimitado de conformidad con las reglas del artículo 12 ibídem, mientras que las familias se integran alrededor de las juntas de vivienda comunitaria. Posteriormente, estos dos tipos de organizaciones se agrupan a través de las asociaciones de juntas de

acción comunal, que pueden conformar una federación de acción comunal, y las federaciones pueden integrar una confederación.

5) La restricción de pertenecer a más de un organismo de acción comunal frente al derecho de asociación.

A propósito del derecho de asociación, explican las demandantes que esta garantía, consagrada en el artículo 38 constitucional, comprende la posibilidad que las personas tienen de participar en la conformación de nuevas organizaciones, la de afiliarse a otras preexistentes, y la de desafiliarse libremente de aquéllas a las que con anterioridad hubieren decidido pertenecer. Así, la alegada vulneración de la norma constitucional derivaría de que al establecerse la imposibilidad de que una persona natural pertenezca a más de un organismo de acción comunal (que según lo previsto en la misma Ley 743 de 2002 sólo podrán ser las juntas de acción comunal), se desconocen las dos primeras facultades antes indicadas (constituir nuevas organizaciones o vincularse a alguna ya existente), para aquellas personas que con anterioridad hayan optado por pertenecer a uno de estos organismos.

Frente a este planteamiento la Corte resalta que, de acuerdo con su reiterada jurisprudencia³, ciertamente el núcleo esencial del derecho de asociación contiene todas las posibilidades a que las demandantes hacen referencia y, en suma, todas las siguientes: i) intervenir en la creación de cualquier organización nueva, sea que ello tenga un propósito de participación ciudadana o que persiga fines de lucro; ii) vincularse a las que hubieren sido creadas por iniciativa de otras personas; iii) retirarse a libre voluntad de las asociaciones a las que previamente pertenezca; iv) no ser forzado a pertenecer a ninguna organización, especialmente como requisito previo al ejercicio de otros derechos.

Sin embargo, la Corte no comparte la apreciación de las demandantes en el sentido de que el segmento normativo acusado restringe indebidamente este derecho fundamental, y por el contrario, entiende que esta restricción es legítima, además de razonable, frente al contenido esencial de este derecho.

Al menos dos sólidas consideraciones respaldan esta apreciación: de una parte, el hecho de que las personas que se encuentran en la hipótesis prevista en la norma ya han ejercido libremente su derecho de asociación; de otra, la naturaleza y objetivo de las juntas de acción comunal, los cuales explican la conveniencia e incluso la necesidad de

³ A propósito del núcleo esencial y de los alcances del derecho de asociación ver, entre otras, las sentencias C-399 de 1999 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-792 de 2002 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-865 de 2004 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-424 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-1188 de 2005 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra).

exclusividad en la vinculación de los participantes en tales organismos de acción comunal.

En primer término, no puede afirmarse que la restricción acusada implique el desconocimiento del derecho de asociación de las personas que ya se encuentren afiliadas a otra junta de acción comunal, ya que la imposibilidad de una segunda afiliación se deriva precisamente de la existencia de la primera. Así las cosas, la hipótesis de hecho que da lugar a la prohibición criticada envuelve y supone la previa ocurrencia de un acto de libre ejercicio del derecho de asociación, el mismo derecho que al decir de las demandantes se vulnera y desconoce como resultado de esa restricción. Y es que en efecto, si éste es el supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la limitación discutida, sería contradictorio entender que ella implica desconocimiento del derecho de asociación de tales personas.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la naturaleza y propósito del fenómeno comunitario, que busca congrega y potenciar las capacidades, el trabajo y los esfuerzos de personas que por su proximidad espacial presumiblemente comparten intereses comunes, y que como se vio, puede tener también un importante componente de participación política, se entiende la conveniencia y aun la necesidad de que se exija exclusividad en este tipo de vinculación.

Ello porque, de una parte, se asume que cada individuo sólo experimenta las circunstancias arriba descritas frente a una única comunidad, no frente a varias. Y de otra, porque al permitirse la múltiple afiliación, podría consentirse e incluso favorecerse la aparición de conflictos de interés de los individuos frente a las varias organizaciones a que pertenecen, manifestados por ejemplo en el desigual compromiso que podrían experimentar frente a instituciones con respecto a las cuales tienen los mismos derechos y obligaciones, lo que iría en perjuicio de alguna o de todas ellas, y por consiguiente, en perjuicio del movimiento comunal como fenómeno de participación social y política.

Por lo demás, una limitación como la aquí discutida normalmente busca balancear los intereses y el derecho de participación de cada persona individualmente considerada, con los igualmente legítimos de las organizaciones a las que aquella podría vincularse⁴. En el presente caso, y tal como se ha explicado, la restricción que afecta a una persona en particular encuentra su justificación en el interés de tales organizaciones por evitar la ocurrencia de situaciones que podrían llegar a debilitarlas.

⁴ En el presente caso el interés de las organizaciones sociales se encuentra protegido por el tercer inciso del artículo 103 constitucional, que por cierto es uno de los preceptos constitucionales que las demandantes señalan como eventualmente infringidos por la norma acusada.

Es esta misma consideración la que explica por qué el derecho protege, en otros campos, situaciones en las que el ejercicio futuro de un derecho por parte de una persona se ve limitado precisamente por un acto anterior de ejercicio de ese mismo derecho, exigiéndose entonces deberes de exclusividad, como ocurre por ejemplo en la relación matrimonial⁵, en la prohibición de doble militancia política⁶, o, mediante estipulación especial, en el contrato de trabajo⁷.

De otra parte, el sistema de organización piramidal a que se ha hecho referencia permite la participación, aunque mediata, de los vecinos, en los diferentes niveles del movimiento comunal, pudiendo el ciudadano individualmente considerado participar, contribuir e influir, incluso al nivel de las confederaciones comunales.

Finalmente, y sin que ello implique desconocer la gran importancia que por antonomasia tienen las juntas de acción comunal como escenarios de participación en comunidades circunstantes, debe resaltarse que, dentro de ese mismo nivel, existen otros espacios en los que la interacción entre vecinos resulta posible y socialmente productiva, destacándose entre ellos las asociaciones locales de comerciantes, las asociaciones o las simples reuniones de padres de familia cuyos hijos estudian en un determinado centro educativo, las parroquias o comunidades religiosas (de cualquier culto reconocido) y otras semejantes, espacios en los que sin dificultad alguna puede aprovecharse el interés y la voluntad de participación de los ciudadanos que las demandantes entienden limitado por la disposición acusada.

Con todo lo anterior, estima la Corte que resulta razonable y justificado el establecimiento de esta restricción.

Ahora bien, la Corte no comparte el planteamiento hecho por el Jefe del Ministerio Público, en cuanto propone que la norma acusada sea declarada exequible de manera condicionada, advirtiendo que a partir de ella no podrá impedirse la afiliación simultánea a distintas juntas de acción comunal autorizadas para operar en un mismo territorio. Esta conclusión obedece a que no observa la Corte que la consideración efectuada en el concepto fiscal tenga mayor fuerza que las que esta corporación viene de exponer, especialmente la relacionada con el hecho de que de la naturaleza misma de estos organismos se derivan poderosas razones que aconsejan la exigencia de exclusividad en la afiliación de una persona a ellos.

Por el contrario, advierte la Corte que en caso de limitarse el alcance de la restricción cuestionada en la forma propuesta por el Procurador

⁵ Cfr. artículos 113, 154 y 176 del Código Civil.

⁶ Sobre este último tema ver especialmente la sentencia C-342 de 2006 (M. P. Humberto Sierra Porto).

⁷ Cfr. artículo 26 del Código Sustantivo del Trabajo.

General, se fomentaría la aparición de los conflictos de interés a que antes se hizo referencia, así como la competencia entre dos o más organismos de acción comunal que podrían terminar disputándose la membresía de los residentes en el territorio en cuestión, situación que en cambio sí podría crear interferencia en el libre ejercicio del derecho de asociación por parte de los habitantes del territorio de que se trata. Incluso, considera esta corporación que el peligro de eventuales conflictos de interés para las personas que simultáneamente pertenezcan a dos o más juntas de acción comunal, es quizás más inminente si las dos organizaciones se encuentran asentadas precisamente en el mismo espacio geográfico.

Por las anteriores consideraciones, concluye la Corte que el segmento acusado no resulta violatorio del derecho de asociación consagrado en el artículo 38 superior, frente a los cargos contenidos en la demanda.

6) La potestad de configuración normativa que el legislador tiene para desarrollar el derecho de asociación previsto en la Constitución Política.

No obstante que, de acuerdo con lo explicado en el punto anterior, la disposición acusada no resulta en sí misma contraria al núcleo esencial del derecho de asociación, es del caso acotar además que ella es simplemente un válido resultado de la facultad de configuración normativa que, por regla general, detenta la Rama Legislativa en el cumplimiento de su misión.

En relación con este principio, esta Corte ha sido reiterativa en destacar que, salvo la existencia de advertencias o restricciones específicas contenidas en la Carta Política, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para desarrollar, del modo que más apropiado le parezca, las distintas materias que de manera expresa, o por vía de su cláusula general de competencia legislativa, le han sido deferidas por el Constituyente⁸.

Así, la potestad de configuración normativa del legislador, que es la regla, tiene como límites implícitos los derechos fundamentales definidos por la misma Constitución (arts. 11 a 41, entre otros), destacándose instituciones como la protección al derecho a la vida, el debido proceso, la defensa de la libertad y la igualdad de trato ante la

⁸ Este principio aparece recurrentemente y con gran frecuencia en el análisis de diversos cargos de constitucionalidad. Sólo durante los dos últimos años la Corte hizo referencia a él en relación con importantes y variadas materias como son: las reglas que gobiernan los procedimientos judiciales (C-383, C-880, C-1105 y C-1232 de 2005, C-032, C-664 y C-738 de 2006), el acceso a la función pública y a la carrera administrativa en particular (C-452, C-501 y C-924 de 2005, C-073, C-651 y C-666 de 2006), el régimen de seguridad social (C-530 y C-1032 de 2006), el régimen laboral (C-035 de 2005), el régimen tributario (C-540, C-543 y C-1261 de 2005), el régimen aplicable a las sociedades comerciales (C-707 de 2005), las uniones maritales de hecho (C-985 de 2005), el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos (C-1172 de 2005) y el patrimonio cultural de la Nación (C-742 de 2006).

ley. Otros principios que de manera más específica limitan la autonomía del legislador aunque no necesariamente hagan parte del catálogo de derechos fundamentales, son la garantía de la propiedad privada (art. 58), la irretroactividad de la ley frente a determinadas materias (arts. 29, 58 y 363) y la protección a la libertad económica (arts. 333 a 336). Pese a todas estas limitaciones, el margen de configuración normativa de que goza el legislador es bastante amplio, incumbiendo al actor en los procesos de constitucionalidad la carga de probar la existencia de restricciones a dicha libertad, que invaliden su obra en puntos específicos.

Dicho lo anterior es necesario anotar que la acción comunal, como expresión del derecho de asociación reconocido por el artículo 38 superior, es una materia que, salvo la eventual vulneración del contenido esencial de dicho derecho fundamental o de los demás principios y garantías a que arriba se ha hecho referencia, estaría en principio abierta a ser libremente regulada por el legislador. Así pues, teniendo en cuenta que, como se ha explicado, la norma demandada no lesiona el núcleo esencial de este derecho, es del caso entender entonces que la restricción aquí discutida es un válido ejercicio de la facultad de configuración normativa a que se ha hecho referencia.

7) La restricción acusada tampoco vulnera los artículos 1°, 2°, 13, 16 y 103 de la Constitución Política.

En este punto, la Corte también disiente del planteamiento de las actoras, en el sentido de que la prohibición de pertenecer a más de un organismo de acción comunal desconozca apartes de las normas constitucionales en referencia. Los siguientes párrafos sustentan brevemente las razones de dicho disenso.

En lo que atañe a la posible vulneración del artículo 13 constitucional, la Corte considera que no es comparable la situación de aquellas personas que ya han ejercido su derecho de asociación y que por ende se han vinculado ya a una organización específica, con la de quienes no han tomado una decisión de este tipo, cuyo efecto se encuentre vigente. No lo es, por cuanto los primeros han adquirido ya derechos y obligaciones frente a una entidad de carácter comunitario, cuya existencia y promoción es protegida por la Constitución, la cual cuenta entonces con su compromiso, que se debilitaría a raíz de una nueva afiliación, mientras los segundos, que no tienen vigentes compromisos de este tipo, no tienen dificultad alguna para asumirlos. Al no ser comparables estas situaciones, se descarta la posibilidad de predicar discriminación u otro tipo de vulneración a este principio.

Por lo demás, la diferencia de trato argüida por las demandantes no se basa en ninguno de los criterios mencionados en el citado artículo 13, que generan prevenciones de acuerdo con la jurisprudencia, entre

ellos la edad, la raza, el sexo, el origen nacional o familiar, la lengua o la opinión política o filosófica. Por el contrario, se aprecia que entre los seres que en razón a su previa pertenencia a una junta de acción comunal se ven afectadas por la restricción aquí cuestionada, se encuentran por igual personas de todas las edades, de ambos sexos, de cualquier filiación política o religiosa, nacionales o no, etc., lo cual contribuye a sustentar la convicción de esta Corte de que la norma acusada no es contraria al principio constitucional de la igualdad.

Tampoco encuentra esta corporación que este segmento normativo vaya en contra de lo establecido en los artículos 1° y 2°, que marcan los derroteros fundamentales de la existencia del Estado colombiano e inspiran la Constitución que lo rige, o del artículo 16 ibídem, que consagra y protege el libre desarrollo de la personalidad.

La demanda aduce que esta restricción va en contra de principios como el trabajo y la solidaridad de las personas que integran el Estado e *“impide la relación voluntaria de las personas que deciden asociarse en comunidad”*, frente a lo cual alude a la circunstancia en que se encuentran las personas que por alguna razón *“deben tomar decisiones en varias comunidades o al menos participar en las juntas que las toman”*, criterio que no resulta de recibo para la Corte, ya que como se explicó en precedencia, no parece factible que una misma persona desarrolle tales sentimientos de pertenencia frente a diversas comunidades, máxime cuando la misma Ley 743 de 2002 prevé en el literal a) de su artículo 16 que las juntas de acción comunal se conforman por personas que **residan** dentro del respectivo territorio.

Así, a más de no ser cierto el apoyo fáctico de esta argumentación, no se observa que el aparte normativo estudiado impida la relación voluntaria de las personas mediante su afiliación a un organismo de acción comunal, ya que como antes se explicó, el supuesto de hecho que da lugar a la restricción es precisamente ya haber ejercido libremente tal derecho de asociación, y existen además otros espacios de carácter local en los que la ciudadanía puede libremente expresar su solidaridad e involucrarse en el trabajo comunitario.

Por las mismas razones, no es tampoco cierto que esta norma impida a las personas servir a la comunidad, promover la prosperidad general o propender por la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política. Menos aún se observa obstáculo alguno para el libre desarrollo de la personalidad (art. 16), no obstante el vínculo que la jurisprudencia ha reconocido entre este derecho y el derecho de asociación⁹, ya que si bien una persona podría en principio querer vincularse a varios organismos de acción comunal, es bien sabido que este derecho debe soportar las

⁹ Cfr. T-542 de 1992 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

limitaciones que resulten de un orden jurídico razonable y respetuoso de los derechos individuales, como es precisamente el caso de la restricción cuyo alcance se viene comentando.

Por el contrario, entiende la Corte que todas las personas están plenamente capacitadas para ejercer el libre desarrollo de su personalidad y para contribuir al logro de los objetivos constitucionales a que se refiere el artículo 2° superior, mediante su afiliación a un organismo de acción comunal. Ello por cuanto, como también se explicó anteriormente, la múltiple afiliación a estos organismos, lejos de aportar a la consecución de estos objetivos, crea dificultades prácticas que bien podrían afectar su realización.

Así pues, considera esta corporación que las normas atacadas no resultan violatorias de los artículos 1°, 2° y 16 constitucionales, cuya posible lesión denuncian las demandantes.

Finalmente, no comparte la Corte el argumento de que la restricción aquí analizada vaya en contra del mandato estatal contenido en el artículo 103 constitucional de *contribuir a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones (...) comunitarias (...) sin detrimento de su autonomía*, pues tal limitación no afecta en modo alguno la situación de las organizaciones comunitarias sino, como bien lo aclara el texto demandado, la de las personas naturales interesadas en pertenecer a ellas. Antes bien, como se ha explicado, las normas discutidas pueden entenderse como un válido desarrollo de estos propósitos, ya que buscan fortalecer el compromiso y fidelidad de las personas que las integran, al tiempo que se evitan situaciones que, aunque pudieran ser plausibles en su origen, pueden poner en riesgo la unidad de propósito que debe animar a estas organizaciones y, con ello, el progresivo logro de sus objetivos.

Por lo anterior, tampoco está llamado a prosperar el cargo formulado en relación con la norma estudiada, frente a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política.

8) Conclusión

Hechos los análisis pertinentes en relación con los distintos cargos planteados por las demandantes y teniendo en cuenta que la norma analizada no resulta contraria a los preceptos constitucionales que ellas invocan como infringidos, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de dicha disposición, únicamente en relación con los cargos planteados en esta demanda.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, frente a los cargos formulados en esta demanda, el parágrafo 1° del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, “*por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*”.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado
CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado
IMPEDIMENTO ACEPTADO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-520 DE 2007 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

Referencia: expediente D-6587

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, *“por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”*

Magistrado Ponente:
Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito manifestar mi salvamento de voto frente a la decisión adoptada en la presente sentencia, por cuanto considero que el parágrafo demandado vulnera el derecho a la libre asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política, pues no encuentro un motivo que justifique desde el punto de vista constitucional la restricción impuesta relativa a no poder pertenecer a más de una junta de acción comunal.

Es de observar, que los argumentos que se exponen en la sentencia como fundamento de su constitucionalidad, no son los mismos del Ministerio Público. A mi juicio, la norma constitucional no prevé, en principio, ninguna limitación a la libertad de asociación y los diferentes argumentos que se aducen en la sentencia para defender la constitucionalidad del parágrafo demandado no son válidos.

En este sentido, considero que las posibles incompatibilidades aducidas se basan en un supuesto equivocado, puesto que sí pueden existir en una misma localidad diversas asociaciones de acción comunal, y no veo el por qué no se pueda pertenecer a varias de ellas.

De otra parte, a mi juicio el argumento relativo a que la naturaleza y propósito de las asociaciones comunitarias busca potenciar las capacidades y esfuerzos de personas cercanas con intereses comunes, refuerza por el contrario la tesis de que no se puede prohibir la afiliación múltiple a asociaciones cuyos objetivos son lícitos y loables.

Resulta interesante recordar, que la réplica más dura al Estado corporativo la expuso Kelsen y que la múltiple representación no es de intereses particulares sino del interés general.

A mi juicio, en este debate se enfrentan dos visiones distintas: la de quienes consideran que los derechos nacen como la Constitución los consagra y la de quienes estiman que los derechos nacen limitados, posición que no comparto.

Así mismo, opino que la razonabilidad de una medida se evalúa con base en la relación medio-fin, que en el presente caso no se aprecia. Por tanto, reitero que si se permite que en un mismo sector haya varias juntas, no se entiende por qué no se pueda pertenecer a varias de ellas. A mi juicio, con el argumento de la mediocridad, se termina sancionando a las personas que se destacan.

Para el suscrito Magistrado, el hombre es pluridimensional y la unidimensionalidad de la mayoría de los hombres modernos es una deformación de nuestras sociedades. En consonancia con este postulado, considero que los ciudadanos, en ejercicio de su derecho de libre asociación, deben poder participar libremente en varias juntas comunales con los mismos u otros intereses. Por ello, en mi sentir, lo que debe garantizarse es la igualdad de oportunidades, pues democracia significa la participación de todos en todo.

Por las razones señaladas, en mi concepto el párrafo acusado es inconstitucional por violar el derecho a la libre asociación, ya que la prohibición establecida viola el artículo 38 de la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, disiento de la presente decisión.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado