

Sentencia C-052/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación de cargos en posible yerro del juzgador

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Norma penal en ley económica

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Objeto

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Responsabilidad penal

Referencia: expediente D-3087

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la Ley 550 de 1999.

Actor: William Orlando Barriga Borda.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero del año dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano William Orlando Barriga Borda demandó el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.”

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

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.836, del 30 de diciembre de 1999.

(diciembre 30)

por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la

reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 21. Responsabilidad penal. Sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas, serán sancionados con prisión de uno (1) a seis (6) años quienes suscriban y certifiquen los estados financieros o el estado de inventario o la relación de acreedores internos y externos a que se refiere el artículo anterior, a sabiendas de que en tales documentos no se incluye a todos los acreedores, se excluye alguna acreencia cierta o algún activo, o se incluyen acreencias o acreedores inexistentes. Con la misma pena serán sancionados quienes a sabiendas soliciten, sin tener derecho a ello, ser tenidos como acreedores, y quienes a sabiendas suscriban y certifiquen la relación de las acreencias de la seguridad social y la nómina, de conformidad con el numeral 8 del artículo 22 de la ley, sin incluirlas todas.”

### III. LA DEMANDA

El ciudadano William Orlando Barriga Borda considera que el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 desconoce i) el principio de unidad de materia (C.P., art. 158, ii) el principio in dubio pro reo (C.P., art. 29) y iii.) el principio de especialidad conforme con el cual corresponde, únicamente, a la Rama Judicial del poder público la imposición de la pena de prisión (C.P., arts. 28 y 116, inc. 3o. y Ley 16 de 1972, art. 8o. -Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José), de la manera que pasa a explicarse:

En primer término, el actor indica que de conformidad con el artículo 158 superior “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, por tanto considera que con la expedición de la norma demandada el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia, toda vez que las disposiciones y el epígrafe de la Ley 550, que la contiene, son de naturaleza civil-comercial, en tanto que aquella es de naturaleza y contenido penal.

A su juicio, permitir la inclusión de una norma que sanciona con pena de prisión una conducta, dentro de una normatividad de naturaleza mercantil, conduce al absurdo de regular aspectos penales en disposiciones de contenido comercial, con total desconocimiento del citado principio constitucional, que pretende un ordenamiento jurídico coherente y consistente, por tanto, según su criterio, debió expedirse una norma especial con tal objetivo, pero no optar por incluir, dentro de una normatividad de claros objetivos económicos, una disposición que impone tal pena.

De otra parte, estima que el artículo no es claro respecto de su objetivo, porque no se sabe si crea un nuevo tipo penal, si complementa el que tipifica el delito de falsedad en documento privado, o si lo que se pretende es agravar la sanción que impone este último, puesto que considera que el artículo 221 del Código Penal y la norma demandada describen el mismo tipo penal y establecen la misma sanción: privación de la libertad.

Afirma que cualquiera de las anteriores posibilidades es violatoria del principio del debido proceso porque “nadie puede ser sancionado dos veces por la misma conducta” y agravar la sanción del imputado contraría el principio de favorabilidad.

Esgrime que, además, como algunas autoridades pueden aplicar el artículo 21 demandado y otras el artículo 221 del Código Penal, para sancionar la misma conducta, la disposición en estudio rompe el principio de seguridad jurídica, porque “(.) las dos aplicaciones se pueden llegar a excluir en razón de las materias donde se encuentren ubicadas (sic).”

En tercer lugar, considera que la norma enjuiciada quebranta el artículo 28 superior toda vez que “no indica expresamente quien es la autoridad competente para reducir a prisión al presunto infractor”, pudiéndose llegar a considerar que la competencia se asigna a la Superintendencia que vigila o controla la actividad del empresario, o a la encargada de tramitar el proceso de reestructuración (Ley 550 de 1999, arts. 6o., inc. 3o. y 37). Conceptúa que, en ambos casos, se trata de autoridades administrativas a las que no se les puede asignar la competencia de imponer penas privativas de la libertad, porque ésta labor corresponde exclusivamente a la Rama Jurisdiccional.

Para fundamentar la anterior conclusión afirma que las órdenes de privación de la libertad personal y el procedimiento a seguir para imponer la sanción de prisión así lo indican. Señala que esta Corporación ha sostenido que no se puede privar de la libertad a una persona sin una orden judicial -Sentencia C-024 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero- y que, de conformidad con los artículos 9º, 93 y 94 de la Constitución Política y el artículo 8o. de la Ley 16 de 1972 -Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José-, norma internacional de obligatorio cumplimiento en Colombia, “toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley” -negrilla dentro del texto-.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor Bernardo Carreño Varela, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, rinde el concepto solicitado por el Magistrado Ponente, dentro del asunto de la referencia y, para el efecto, se refiere a cada uno de los cargos formulados por el actor, en los términos que a continuación se sintetizan:

Respecto de la presunta violación al artículo 158 de la Constitución Política señala, con apoyo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación, que la Ley 550 de 1999 aborda todos los asuntos relativos al tema de la reactivación económica, dentro del cual se tratan los procesos concursales, y que el artículo 20 de la misma ley, que el actor, precisamente, transcribe en su demanda, le da contexto al 21 demandado.

Por lo anterior, sostiene que las disposiciones de la Ley 550 guardan entre sí relación de causalidad, en cuanto el artículo 20 trata de las facultades, responsabilidades y funciones del

promotor dentro del proceso de reactivación y el artículo 21 se encarga de establecer sanciones para quienes, estando obligados a suministrar información veraz, incluyan datos falsos en los estados financieros o en las relaciones que suministran. Para el efecto, afirma que “[e]l hecho de que sea una norma de naturaleza penal no le resta el carácter de conexidad que tiene el TEMA que se está tratando. En ese sentido el demandante confunde la naturaleza de las normas, desde el punto de vista de las ramas que componen el Derecho, con la temática que abordan. El estudio sobre unidad de materia de las normas no puede obedecer a su clasificación dentro del derecho.” Lo anterior porque, según afirma, esta Corte ha dicho que el concepto de unidad normativa busca la unidad material y no formal de la legislación.

En relación con el cargo por la supuesta violación del artículo 29 superior, señala que el demandante plantea un problema de aplicación de la ley, porque el juzgador debe dilucidar si existe un nuevo tipo penal o si hay una agravante de la sanción, y conceptúa que esta problemática no se puede discutir en un juicio de constitucionalidad, pues “[l]a más perfecta, de las leyes, que se ajuste totalmente a los dictados de la Constitución, puede aplicarse en contra de éstos (sic.) mandatos, sin que por eso la ley se torne inconstitucional.”

Añade que “puede significar que hay un tipo penal nuevo, un caso de paratipología, un delito subsidiario, o aún un concurso de delitos y que si la conducta que se tipifica cae en otro tipo penal más general, sencillamente no hay lugar a que el procesado sea condenado de acuerdo con la norma demandada y por lo tanto no se viola el principio non bis in idem”.

A lo anterior agrega que el artículo 221 del Código Penal, citado por el actor, que en términos generales es igual al 289 del estatuto penal que entrará próximamente a regir, establece que quien falsifique un documento privado, y lo use, estará sujeto a prisión entre uno y seis años, que por tanto lo único que la norma agrega es que el elemento debe ser usado, circunstancia que se deduce porque se presentó ante las autoridades y se obtuvo un beneficio para el reo, por cuanto considera que se agrega el elemento a “a sabiendas”, que no figura en el texto de los Códigos mencionados.

Para finalizar, respecto del cargo formulado contra el artículo 21 de la Ley 550 de 1999, en estudio, por quebrantar los artículos 28 y 116 de la Constitución y 8o. de la Convención Americana de Derechos Humanos, manifiesta que es infundado, por cuanto se supone, de antemano, que por tratarse de una pena privativa de la libertad debe aplicarla la autoridad judicial, porque la competencia para conocer de las infracciones así sancionadas, la asigna la Constitución Política al Poder Judicial, y la norma en comento no establece una excepción a dicha regla.

## 1. Intervención de la Superintendencia de Sociedades

El ciudadano Fernando José Ortega Galindo, actuando en representación de la Superintendencia de Sociedades, interviene, dentro del proceso de la referencia, para solicitar la declaratoria de exequibilidad del artículo 21 de la Ley 550 de 1999, con fundamento en las siguientes consideraciones:

A juicio del interviniente, la norma demandada no quebranta el principio de unidad de materia puesto que, como la Ley 550 regula lo concerniente a la reactivación de las empresas y todo lo que dicho proceso implica, para alcanzar los fines propuestos se hace necesario adoptar los correctivos en orden a normalizar la capacidad de operación de las empresas, mediante el análisis de su situación financiera, dentro del cual, la norma demandada desempeña un papel preponderante.

El interviniente sostiene que, no obstante el carácter penal del artículo 21 demandado, como éste guarda estrecha relación con 20 de la misma Ley, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, la cual cita, la naturaleza de la norma no quebranta el principio de unidad de materia.

En conclusión, manifiesta que al mirar el alcance y el contexto de la Ley 550 se encuentra que existe una total unidad de materia, “pues no puede concebirse el desarrollo de los procesos de reestructuración empresarial que ella contempla, sin que deba necesariamente recurrirse al análisis supuestamente cierto de los datos que demuestren la exacta realidad económica, contable y financiera de los entes que pretenden su aplicación.”

### 3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El doctor José Camilo Guzmán Santos, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de Director del Derecho y el Ordenamiento Jurídico, interviene en el proceso de la referencia para justificar la constitucionalidad de la norma acusada, en los siguientes términos:

A juicio del interviniente, “todo sistema legal que otorgue derechos o imponga deberes implica como consecuencia necesaria la existencia de un sistema de responsabilidad para sancionar la violación de dichos derechos o el incumplimiento de tales deberes, por lo tanto, resulta razonable e inclusive natural que se incluyan disposiciones que prevean la existencia de responsabilidades a cargo de quienes puedan intervenir en el proceso de reactivación empresarial durante su ejecución.”

Agrega que los objetivos de transparencia e imparcialidad que persigue el artículo 21 de la Ley 550 de 1999, demandado, guardan relación con la materia tratada en la ley.

Señala que la citada Ley comprende los aspectos instrumentales necesarios para garantizar la eficiencia del proceso de reestructuración, dentro de los cuales guardan especial significación, “todos aquellos aspectos sancionatorios de éste régimen relacionados con el incumplimiento o violación de sus disposiciones.” Y, por lo tanto, conceptúa, que el establecimiento de una responsabilidad penal para asegurar el cumplimiento de sus propósitos, no vulnera el principio de la unidad de materia, porque no rompe con su objeto.

De otra parte, en cuanto a las dudas del demandante respecto de la aplicación del artículo en estudio, por la posible creación de un nuevo tipo penal, complemento o agravación de uno ya existente y en relación con la competencia para imponer la sanción, señala que “se debe precisar que la Ley únicamente aumenta las penas a la persona que cometa estas infracciones penales y no era de su competencia establecer cual (sic) es la autoridad competente para realizar la investigación de los infractores, ya que esta competencia está establecida en la Constitución y la ley.”

#### 4. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

El doctor Alfonso Gómez Méndez, actuando en su calidad de Fiscal General de la Nación, interviene en el proceso de la referencia para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada, por violación del principio de unidad de materia.

En primer término, se detiene en distintos pronunciamientos de esta Corporación, respecto del verdadero entendimiento del anterior principio y transcribe apartes de la exposición de motivos de la Ley 550 de 1999, para concluir que el artículo 21 es incongruente con el marco conceptual y el objeto de la Ley que lo contiene.

Agrega que un proceso de naturaleza económica, como el de reactivación empresarial, no requiere de un precepto penal que, además de no aportar nada para enfrentar la difícil situación por la que atraviesan las empresas que operan en Colombia, sanciona penalmente una conducta ya tipificada en la ley penal generando “innecesariamente una inseguridad jurídica en lo que tiene que ver con el proceso de adecuación típica y de penalización”.

Lo anterior, por cuanto considera que la expresión “sin perjuicio de lo establecido en otras normas” abre la posibilidad de que el mismo hecho, por estar tipificado en dos disposiciones diferentes, se sancione doblemente, tanto por la conducta en él descrita, como por la tipificada en el Código Penal como delito de falsedad en documento privado, circunstancia que, de llegar a suceder, quebrantaría el artículo 29 superior.

No obstante estima que no deben prosperar los cargos formulados por el actor por violación de los principios de legalidad y especialidad, puesto que encuentra que éstos se aplican debidamente, porque i) se hace una descripción de los comportamientos atendiendo a lo taxativo, propio del principio de legalidad y, ii) por cuanto “no es necesario que las normas penales o la ley en las cuales se incorpora señale expresamente qué autoridad debe encargarse de su aplicación, basta establecer que una disposición encierra un tipo penal, para concluir que su aplicabilidad por principio general ineludiblemente corresponde a la Rama Judicial”, dando cumplimiento al principio de especialidad.

#### 5. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El doctor Carlos Eduardo Serna Barbosa, actuando como apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

El interviniente transcribe los argumentos que dice planteó a esta Corporación en defensa del artículo 43 de la Ley 222 de 1995, dentro del proceso D-2787, por ser, a su juicio, el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 una disposición de igual contenido que, por las mismas razones, estima debe declararse constitucional.

Para empezar, manifiesta que “[n]o le asiste la razón al actor al endilgar los cargos a la norma acusada, máxime, cuando la H. Corte ya se había pronunciado al respecto en Sentencia C-434 de septiembre 12 de 12 (sic) de 1996, la misma que él cita como sustento de su demanda”, entre otras razones, porque en el ejercicio de la actividad comercial pueden lesionarse bienes jurídicos que el Estado debe proteger, expidiendo un régimen especial

como el que se demanda.

A lo anterior agrega que la Corte no se pronunció en la referida sentencia sobre “toda consideración” de la norma allí estudiada porque, según afirma, en la correspondiente demanda solo se formuló cargos contra el artículo 43 de la Ley 222 de 1995, por desconocer el principio de unidad de materia, y sostiene que en dicha providencia se aclaró que “las precedentes consideraciones son válidas, desde luego, siempre y cuando se entienda que el tipo penal creado en el artículo 43 de la Ley 222 de 1995, está referido únicamente a los actos o certificaciones a que alude.”

En conclusión, considera que el artículo 21 demandado no viola ninguna norma constitucional, por lo tanto, solicita se lo declare exequible por las mismas razones que esta Corporación expuso para mantener en el ordenamiento jurídico el artículo 43 de la Ley 222 de 1995.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2303, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 8 de septiembre de 2000, solicita se declare exequible el artículo 21 de la Ley 550 de 1999, conforme a las siguientes consideraciones:

En primer término, el jefe del Ministerio Público, con fundamento en una serie de sentencias<sup>1</sup> de esta Corporación, de las cuales trae apartes, disiente del cargo formulado por el actor, ya que conceptúa que, aunque con el artículo demandado se crea un tipo penal especial, adicional a los establecidos en el Código Penal vigente, no por ello puede sostenerse que se aparte de la materia que reglamenta la Ley que lo contiene, o que se trate de “un cuerpo extraño” al asunto que la misma regula.

Lo anterior porque, según afirma, no cabe duda de la conexidad temática entre el precepto demandado y el objeto de la citada Ley, pues lo que pretende esta última es prevenir, garantizar y proteger, mediante el ejercicio del ius puniendi, la legalidad de los procesos de intervención del Estado, esto es, de los procesos de negociación y reestructuración de las empresas intervenidas, sancionando, de manera especial, las falsedades que se pudieran cometer en los documentos que se someten a consideración de las autoridades encargadas de adelantar el proceso de reactivación.

Además, considera que la naturaleza penal de la norma demandada no obsta para que se incluya en una normatividad comercial, sin romper el principio de la unidad de materia, por cuanto i) cumple la función de proteger de eventuales falsedades a la actividad de intervención económica, que regula la Ley que la establece, ii) la conexidad entre el asunto sancionado y el resto de la Ley es innegable y iii) es necesario incluir normas de carácter sancionatorio dentro de regulaciones de tipo comercial.

De otra parte, rechaza el cargo según el cual el artículo demandado viola el principio del non bis in ídem, pues considera que es producto de una errada interpretación de la ley penal, toda vez que en los eventos descritos en él se aplicaría el criterio de especialidad, para definir el concurso aparente de delitos. Es decir, el artículo 21 de la Ley 550 de 1999, demandado, a su juicio, se aplicaría solo cuando los documentos señalados en el artículo 20

ibídem no contengan una información veraz, aplicación que descarta el concurso de tipos.

También señala que las razones de inconveniencia, que el actor aduce para que se retire del ordenamiento jurídico la norma atacada, no son causales de inconstitucionalidad y que el actor se equivoca al sostener que no se sabe a quien le corresponde el conocimiento de las infracciones establecidas en la norma demandada, ya que, de conformidad con el artículo 72 del Código de Procedimiento Penal (modificado por el artículo 10 de la Ley 81 de 1993), los Jueces Penales del Circuito deben conocer, en primera instancia, de los delitos cuyo juzgamiento no esté atribuido a otra autoridad, como acontece con el precepto demandado y corresponde al Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito su investigación, calificación y acusación, por competencia residual (art. 127 C.P.P.).

En ese orden de ideas, considera que no existe el vacío normativo que alega el demandante y por lo tanto no procede la declaratoria de inexecutable de la norma enjuiciada.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque la disposición demandada está contenida en una ley expedida por el Congreso de la República.

#### 1. Problema jurídico planteado

Corresponde a la Corte decidir si el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 quebranta los artículos 28, 29, inciso 3° del artículo 116 y 158 de la Constitución Política porque, a juicio del actor, describe y sanciona un tipo penal que ya existe creando confusión y dando lugar a un posible quebrantamiento de disposiciones constitucionales en su aplicación, tanto porque se puede juzgar a alguien dos veces por el mismo hecho, como porque resulta posible agravar la situación de un sindicato por el delito de falsedad en documento privado o quizá someterlo al juzgamiento de autoridades administrativas.

También corresponde estudiar si la disposición guarda relación material con el asunto de que trata el resto del articulado, porque el actor afirma que no se puede establecer una pena privativa de la libertad, en una ley que regula aspectos comerciales.

Ahora bien, respecto del anterior cargo, como algunos de los intervinientes sostienen que es dable reiterar las consideraciones expuestas por esta Corporación al mantener el artículo 43 de la Ley 222 de 1995 en el ordenamiento jurídico, también demandado, por tratarse de una disposición de naturaleza penal destinada a regular aspectos comerciales, se hace necesario cotejar los pronunciamientos de esta Corte respecto de la materialidad de una y otra ley, porque, habida cuenta de la similitud de las disposiciones, solo de ser también similar la materia de las leyes que las contienen, cabría la pretendida reiteración.

#### 3. No se pueden formular cargos de inconstitucionalidad por los posibles yerros en que

incurra el juzgador al aplicar la ley

El actor aduce y el Fiscal General de la Nación lo acompaña en su temor, que como el artículo 221 del Código Penal tipifica la falsedad en documento privado y sanciona con pena de prisión de 1 a 6 años a quien incurra en ella, el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 podría dar lugar a que se quebrante el artículo 29 constitucional, habida cuenta de la posibilidad de sancionar doblemente igual conducta, aplicando una y otra disposición.

Además, similar cargo elabora para controvertir la disposición por quebrantar los artículos 28 y 116 de la Constitución Política, porque afirma que como no hay claridad sobre las autoridades encargadas de imponer la sanción, se podría entender que son competentes las autoridades administrativas, a quienes corresponde garantizar el acuerdo de reestructuración empresarial o vigilar al ente empresarial, por ser las mas cercanas al proceso.

Empero, como lo afirma la Vista Fiscal y el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en su intervención, con miras a evitar una eventual violación de la Constitución Política en la aplicación de la ley al caso concreto, no es dable formular cargos de inconstitucionalidad contra ésta y cuando se formulan deben decidirse desfavorablemente, porque no se le ha confiado a esta Corporación la guarda de la integridad constitucional en dicha aplicación habida cuenta que las actuaciones de los jueces se controlan y controvierten mediante el ejercicio de recursos ordinarios y extraordinarios destinados a garantizar no solo la constitucionalidad, sino la legalidad de dichas decisiones - artículo 241 C.P.-.

De otra parte, todos los intervinientes, inclusive el Fiscal General de la Nación, que solicita la exclusión de la norma del ordenamiento jurídico, coinciden en que no hay duda respecto de que corresponde a la Rama Jurisdiccional del poder público imponer la sanción a quien realice la conducta que la misma tipifica, además, de no existir tal claridad, los principios constitucionales y las convenciones internacionales, cuyo respeto demanda el actor, son suficientes para conducir al interprete a tal conclusión.

4. La creación de un tipo penal, dentro de una ley de naturaleza económica, no quebranta, necesariamente, el principio de unidad de materia

La Corte habrá de resolver si el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 guarda relación material con el asunto de que trata el resto del articulado, porque el actor afirma que no se puede establecer una pena privativa de la libertad en una ley que regula aspectos comerciales.

Ahora bien, esta Corporación ha resaltado la transcendencia que para el Constituyente de 1991 tuvo la necesidad de tecnificar el proceso de adopción de la ley, con miras a que la discusión de los proyectos se abordara en forma coherente y sistemática, de tal manera que los textos legislativos desarrollaran el tema propuesto de manera ordenada y armónica “brindando a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas” 2 y haciendo, por tanto, el proceso legislativo mas eficiente.

Sin embargo, los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, que desarrollan el principio

de la unidad de materia, no coartan las facultades del Congreso de la República en materia legislativa, porque a éste compete decidir tanto el asunto a desarrollar como la amplitud con que el tema se debe abordar, empero, una vez delimitada la materia, el Órgano Legislativo deberá ser coherente con su propia decisión, lo que se logra si el articulado guarda total relación con ella, sin que interese para el efecto que los asuntos tratados se ubiquen conceptualmente en distintas ramas del derecho, o que sean desarrollados en uno o en otro código.

De tal manera que el cargo formulado contra el artículo en estudio, porque tipifica una conducta delictiva en desarrollo de un asunto mercantil, no puede prosperar, debido a que tal juicio resulta ajeno a la previsión del artículo 158 superior y, por el contrario, la disposición guarda total armonía con la reestructuración empresarial, que la Ley 550 de 1999 persigue, habida cuenta que la penalización de conductas, como la autorización y certificación de estados financieros, resulta indispensable para darle confiabilidad al proceso.

En relación con la necesidad de dotar a los procesos económicos de instrumentos que los hagan confiables, se ha pronunciado así la Corporación:

“Entiende la Corte que al establecer el régimen de las sociedades, que es el asunto señalado por el legislador como central en el título y en el contexto de la indicada Ley, resulta indispensable prever las reglas relativas a los estados financieros de las compañías y a la garantía de que el contenido de ellos, de sus soportes y de las constancias y certificaciones que a tales estados se refieran, con el objeto de asegurar la transparencia de la actividad económica de las personas jurídicas reguladas, permitir la intervención del Estado en el desenvolvimiento de las mismas y facilitar la eventual práctica de pruebas en las controversias que surjan con motivo de los negocios societarios.

Naturalmente, tal régimen incluye, por su misma naturaleza y con miras a su efectividad, la previsión de normas por medio de las cuales se contemplen las faltas en que puedan incurrir los administradores, contadores y revisores fiscales de las compañías y las correspondientes sanciones, aun las de carácter penal.

A juicio de la Corte, la naturaleza penal de disposiciones como la acusada no implica per se el quebrantamiento de la unidad normativa en un contexto legal destinado a establecer el régimen de las sociedades, pues éste no necesariamente incluye normas de puro contenido comercial, entre otras razones por la de que las prácticas propias de esa actividad pueden lesionar bienes jurídicos que el correspondiente régimen legal debe proteger, precisamente en guarda del comercio.

Es que la unidad de materia exigida por los preceptos constitucionales no excluye que un asunto pueda ser tratado por el legislador, dentro del mismo cuerpo normativo, desde las perspectivas propias de distintas ramas del Derecho, toda vez que lo relevante es la identidad sustancial del tema objeto de legislación y la ya anotada correspondencia entre el articulado y el título de la ley”.<sup>3</sup>

Y, respecto de la misma norma, pero en otra oportunidad esta Corte sostuvo:

Cabe observar que la norma censurada hace parte del capítulo correspondiente a los estados financieros del régimen legal de las sociedades. La existencia y la importancia de éstos ha sido justificada de manera diversa: i) son los estados financieros los instrumentos contables a través de los cuales se pueden determinar la utilidad o pérdida obtenida en desarrollo del objeto social de la empresa; ii) permiten establecer la situación financiera de la sociedad, tanto para sus propios socios, como terceros que no tienen acceso, inversionistas, y el propio Estado a fin de cumplir su función de inspección, vigilancia y control, y desde luego para establecer la base tributaria de las sociedades.

Con el fin de dar adecuado cumplimiento al mandato constitucional que señala la función social a la empresa, y en ejercicio de la competencia del legislador para delimitar el alcance de la libertad económica (arts. 150-21 y 334 C.P.) es indiscutible que el legislador pueda regular la materia relativa a los estados financieros en sus diferentes facetas, mas aún si se tienen en cuenta las necesidades sociales del tráfico mercantil que exige que los datos e instrumentos contables reflejen de manera transparente la situación económica, administrativa y financiera de las sociedades.

(..)

Además, la Corte comparte la idea expuesta en algunos foros sobre la reforma del Código de Comercio<sup>4</sup>, según la cual el deber de informar la situación jurídico contable de la sociedad y de proveer su cumplimiento, a través de la creación de mecanismos de control administrativos y penales, persigue finalidades sociales valiosas como son: la de asegurar la lealtad dentro de los competidores y la consiguiente protección de los consumidores, la de tener datos confiables para conocer la situación económica de las empresas, como elemento de lucha contra la corrupción, para la vigilancia ciudadana y el desarrollo de la política de la intervención y tributaria del Estado.”<sup>5</sup>

##### 5. La ratio legis de las Leyes 222 de 1995 y 550 de 1999

Esta Corporación ya tuvo oportunidad de estudiar la razón de ser de las Leyes 222 de 1995 y 550 de 1999, pronunciamientos de los cuales se puede concluir que una y otra regulan aspectos propios de la gestión comercial con la diferencia de que la primera se expidió para plasmar en el ordenamiento la política general e intemporal del Estado respecto de las sociedades, mientras que la segunda se destina a sortear una coyuntura empresarial de crisis.

Al referirse a la materia de que trata la Ley 222 de 1995 y la constitucionalidad del artículo 43 de la misma dijo así la Corporación:

“Alega el demandante que el artículo 43 de la Ley 222 de 1995 es inconstitucional, por cuanto introduce una norma cuyo contenido es ajeno al del conjunto del articulado, con lo cual se quebranta el artículo 158 de la Constitución Política.

El precepto acusado dispone que, sin perjuicio de lo estatuido en otras normas, serán sancionados con prisión de uno a seis años quienes “suministren datos a las autoridades o expidan constancias o certificaciones contrarias a la realidad” y quienes “ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los estados financieros o en sus notas”.

(..)

Para que el supuesto de inconstitucionalidad se cumpla, cuando el problema planteado es el de la unidad temática, es indispensable que se encuentre configurada sin lugar a dudas la total divergencia entre las materias tratadas en el texto de la ley, de tal manera que la norma estimada ajena o extraña no pueda entenderse incorporada al contenido básico de la normatividad a la cual se integra, bien por el carácter taxativo del título de la ley -que no admita su inclusión-, ya sea por la absoluta falta de conexidad con el objeto dominante en el contexto.

(..)

Entiende la Corte que al establecer el régimen de las sociedades, que es el asunto señalado por el legislador como central en el título y en el contexto de la indicada Ley, resulta indispensable prever las reglas relativas a los estados financieros de las compañías y a la garantía de que el contenido de ellos, de sus soportes y de las constancias y certificaciones que a tales estados se refieran, con el objeto de asegurar la transparencia de la actividad económica de las personas jurídicas reguladas, permitir la intervención del Estado en el desenvolvimiento de las mismas y facilitar la eventual práctica de pruebas en las controversias que surjan con motivo de los negocios societarios.

Naturalmente, tal régimen incluye, por su misma naturaleza y con miras a su efectividad, la previsión de normas por medio de las cuales se contemplen las faltas en que puedan incurrir los administradores, contadores y revisores fiscales de las compañías y las correspondientes sanciones, aun las de carácter penal.

A juicio de la Corte, la naturaleza penal de disposiciones como la acusada no implica per se el quebrantamiento de la unidad normativa en un contexto legal destinado a establecer el régimen de las sociedades, pues éste no necesariamente incluye normas de puro contenido comercial, entre otras razones por la de que las prácticas propias de esa actividad pueden lesionar bienes jurídicos que el correspondiente régimen legal debe proteger, precisamente en guarda del comercio.

Es que la unidad de materia exigida por los preceptos constitucionales no excluye que un asunto pueda ser tratado por el legislador, dentro del mismo cuerpo normativo, desde las perspectivas propias de distintas ramas del Derecho, toda vez que lo relevante es la identidad sustancial del tema objeto de legislación y la ya anotada correspondencia entre el articulado y el título de la ley.

Téngase presente, además, para lo que concierne al caso en estudio, que la disposición introducida en el nuevo régimen estaba presente, con algunas diferencias, en el artículo 157 de la legislación reformada (Código de Comercio, Decreto 410 de 1971), cuyo texto se transcribe:

“ART. 157.- Los administradores, contadores y revisores fiscales que ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades cometidas en los balances, incurrirán en las sanciones previstas en el Código Penal para el delito de falsedad en documentos privados y responderán solidariamente de los perjuicios causados”.

No encuentra esta Corte que con la disposición enjuiciada se desconozca el principio constitucional de la unidad de materia y, en consecuencia, será declarada exequible por ese aspecto, que es el señalado en la demanda.

Las precedentes consideraciones son válidas, desde luego, siempre y cuando se entienda que el tipo penal creado en el artículo 43 de la Ley 222 de 1995 está referido únicamente a los datos, constancias o certificaciones contrarias a la realidad y a las conductas que impliquen tolerancia, acción o encubrimiento de falsedades en los estados financieros de las sociedades.

En efecto, la norma legal demandada ha de entenderse en su contexto, que es precisamente el indicado, y, en consecuencia, su sentido no puede ser -sin violar la Constitución, allí sí por ruptura de la unidad de materia- el de consagrar un tipo penal general y abierto, aplicable a todas las personas, o referente a los estados financieros de entidades u organismos no regulados por la normatividad societaria, es decir, por la que el legislador se propuso reformar.

Se trata, en el sentir de la Corte, de una disposición especial, cuyos sujetos activos son única y exclusivamente los administradores, contadores y revisores fiscales de las sociedades mercantiles reguladas por el Libro II del Código de Comercio, cuyo régimen se ha extendido a las compañías civiles por norma que en la fecha ha recibido el respaldo constitucional de la Corte (Sala Plena. Sentencia C-435 del 12 de septiembre de 1996).

En ese sentido, se condicionará la exequibilidad. 6

Y, respecto de la materia de que trata la Ley 550 de 1999, esta Corporación sostuvo:

“A través de la referida Ley, conocida como de reactivación empresarial, el legislador buscó llevar a cabo objetivos de intervención económica, de conformidad con lo previsto por los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, y con fundamento las facultades que le concede el numeral 21 del artículo 150 del ordenamiento superior. En la exposición de motivos al proyecto correspondiente, el Gobierno adujo cómo la difícil situación económica que ha enfrentado el país en los últimos años, ha llevado al concordato o liquidación a un sinnúmero de empresas del sector real de la economía, con la consecuente reducción en la demanda de empleo; así mismo, este cuadro produjo el deterioro de la cartera de los establecimientos de crédito, circunstancias ambas de gran impacto social y económico general, que se agravan por la crisis financiera por la que actualmente atraviesan las entidades territoriales.

Ante esta situación, se consideró que los instrumentos ordinarios del derecho concursal concebidos para afrontar estados de insolvencia o iliquidez en circunstancias de normalidad económica, resultaban ahora inapropiados para lograr la reactivación de las empresas, consideradas constitucionalmente como base del desarrollo, por lo cual la Ley 550 de 1999 busca dotar a deudores y acreedores de nuevos “incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que les permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.”<sup>7</sup>

Dentro de los mecanismos más relevantes que se prevén para hacer posible un acuerdo en circunstancias más fáciles que las que admite el sistema concordatario vigente, se incluyen el de limitar el poder de veto del deudor al acuerdo de reestructuración, y el de reducir el porcentaje de créditos requeridos para la aprobación del mismo. Así mismo, se permite la flexibilización del orden de prelación de créditos vigente en la legislación civil.

De otro lado, la nueva Ley autoriza también que los acuerdos de reestructuración que ella regula sean aplicables a las entidades territoriales.”<sup>10</sup>

## 1. A manera de conclusión

Por lo anterior, los cargos formulados contra el artículo 21 de la Ley 550 de 1999 porque quebranta los artículos 28, 29 116 de la Constitución Política, además de la Convención Americana de Derechos Humanos, no pueden prosperar habida cuenta que los problemas de interpretación previstos, tanto por el actor, como por el Fiscal General de la Nación, deben solucionarse -como se dijo- por el juez de la causa, dando aplicación a los principios establecidos en dichos ordenamientos, por cuya virtud, no hay crimen sin ley, nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos y la ley favorable es de aplicación preferente, aunque sea posterior a aquella que agrava la situación del reo.

Además, como la Constitución Política no autoriza atribuir la instrucción y juzgamiento de delitos a autoridades administrativas -artículo 116 C.P.- y debido a que la norma nada dice respecto a la jurisdicción encargada de su aplicación, el temor que asiste al actor de que, a falta de norma expresa, se entienda conferido el conocimiento de la conducta descrita en el artículo 21 de la Ley 550 de 1990 a alguna de las Superintendencias que intervienen en el proceso de reestructuración, es infundado y en apreciaciones subjetivas, no es dable fundamentar un cargo de inconstitucionalidad.

De otra parte, la pena privativa de la libertad, que el artículo en estudio autoriza imponer a quienes, a sabiendas, suministren al promotor información contraria a la realidad, habrá de declararse constitucional, porque no quebranta el artículo 158 constitucional, una disposición como la demandada que imprime al proceso de reestructuración regulado, la fiabilidad necesaria para que los objetivos buscados sean posibles.

Asimismo, las consideraciones que esta Corporación expuso para encontrar conforme a la Constitución Política el artículo 43 de la Ley 222 por el cargo, en aquella oportunidad formulado, de quebrantar el principio de la unidad de materia, son de recibo para resolver respecto de la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 550 de 1999, por igual acusación, debido a la similitud de las disposiciones y a la materia de que tratan las leyes que las contienen, toda vez que, en uno y en otro caso, se regulan aspectos de gestión societaria de interés general, dentro de los cuales resultan de singular importancia que en los informes financieros y contables, que la sustentan, se puede confiar plenamente.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 550 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E.)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (E.)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 C-133 de 1993, C-025 de 1993, C-178 de 1996, C-434 de 1996 y C-290 de 2000.

2 Entre otras, ver Sentencias C-434 y 435 de 1996.

3 Sentencia C-434/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 La Reforma al Código de Comercio. Cámara de Comercio de Bogotá y Colegio de Abogados Comercialistas. Intervención de Hernando Bermúdez Gómez pp. 324

5 Sentencia C-996/2000 M.P. Antonio Barera Carbonell.

6 Sentencia C-434/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

7 Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550 de 1999. Gaceta del

Congreso N° 390, del martes 26 de octubre de 1999.

8 Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, el numeral del artículo 2° de la misma contempla el de: “Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica.

9 Ibídem

10 Sentencia C-1185/2000 Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.