

Sentencia C-1185/00

ACUERDO DE REESTRUCTURACION-Mecanismo de solución de conflictos

La ley busca desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales referidas. Por ello, alternativamente al proceso jurisdiccional de concordato, cuya competencia por regla general se asigna a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la Ley 222 de 1995, se prevé un nuevo mecanismo de solución para dichas crisis empresariales, que permita evitar su liquidación, cual es el denominado “acuerdo de reestructuración”, que viene a ser un convenio entre los acreedores de la empresa y “que es una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores”, cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley”. Así, se busca acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Congruencia entre el título de las leyes y el contenido

En relación con el principio de unidad de materia legislativa, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente al consagrarlo, fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da también importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Inscripción de liquidadores

PROCESO DE LIQUIDACION OBLIGATORIA-Procedencia por fracaso de acuerdo de reestructuración

LICITACION PUBLICA-Exigencia de paz y salvo

LEY ESTATUTARIA Y ESTATUTO-Diferencias

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede transformarse en camisa de fuerza para el legislador/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad

El principio de unidad de materia no puede ser interpretado rebasando su finalidad, de tal manera que lleve a anular el principio democrático transformándose en una camisa de fuerza para el legislador. Por el contrario, siempre que las distintas disposiciones conserven una relación razonable con la ley, relación que puede consistir en la conexidad de los asuntos o materias que se regulan (conexidad temática), en la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones, o de los efectos que con ellas se busca conseguir (conexidad causal o teleológica, respectivamente), o en razones de método o de técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta regulación (conexidad sistemática), debe considerarse que el legislador respetó los dictados constitucionales referentes al respeto al principio de unidad de materia.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración por tratarse de norma tributaria aislada del contexto de la ley/CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Exigencia de paz y salvo

En el caso presente se discute la inclusión dentro de una ley de reestructuración de empresas en crisis, de una norma que exige, con miras a contratar con el Estado, estar a paz y salvo con el tesoro nacional. La Corte no encuentra en esta disposición la relación de conexidad que se exige para no violentar el principio de unidad de materia: en efecto, la disposición acusada es una norma tributaria aislada dentro del contexto en el que está inscrita, en cuanto su redacción general la hace referente no sólo a aquellas empresas que son objeto de la ley bajo examen, sino en general a toda persona que pretenda participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado. Con lo cual, como lo afirma la demanda, se rebasa la materia propia de que trata la Ley 550 de 1993.

UNIDAD DE EMPRESA-Concepto/UNIDAD DE EMPRESA-Finalidad/PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL TRABAJADOR-Prestación de servicios a empresa dependiente de un mismo patrono

UNIDAD DE EMPRESA-Igualdad de oportunidades para el trabajador/UNIDAD DE EMPRESA-Abolición desconoce principios laborales/UNIDAD DE EMPRESA-Carácter preconstitucional

Es claro que cuando una empresa económicamente poderosa se fragmenta (artificialmente) en varias empresas, en razón de las distintas actividades que cumple, algunas de ellas aparecerán con una capacidad económica inferior a otras y, en consecuencia, los derechos y garantías extralegales que pacte con sus empleados serán inferiores a los que puedan acordar las otras, económicamente más fuertes. La igualdad de oportunidades, entonces, quedará abolida mediante el artificio. Cuando se enuncia el principio de “primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”, se piensa de inmediato en las distintas modalidades contractuales que pueden servir para escamotear la relación laboral. Pero esa es apenas uno de los posibles modos de evadir la realidad. Otro, y bien importante, consiste precisamente en fragmentar la unidad dada por un fin lucrativo único, en tantas actividades como la empresa real lleva a término, con el propósito de evadir cargas laborales mayores, lo que se traduce, finalmente, en salarios más reducidos y prestaciones menores que los que corresponderían a los empleados, en caso de no usarse el mecanismo artificioso. Es, precisamente, lo que el principio contenido en el artículo 53 Superior pretende evitar y, por tanto, al legislador le está vedado legitimarlo. A conclusiones similares puede llegarse si se analizan, hasta sus últimas consecuencias, las distorsiones implícitas en el desconocimiento de cada uno de los demás principios señalados en el artículo 53, como la estabilidad en el empleo, la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento etc., beneficios que sin duda se verán menguados en las unidades empresariales económicamente más débiles, creadas ad-hoc mediante el mecanismo que trató de revivir el legislador en el artículo 75 que se analiza y que, por las razones brevemente expuestas, habrá de retirarse del ordenamiento, permitiendo así que reviva una institución -la unidad de empresa- que, no obstante su carácter preconstitucional, resulta, ella sí armónica con la nueva Carta.

Referencia: expedientes D-2852 y D-2864

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7º párrafo 4º, 57 párrafo 3º y 75 de la Ley 550 de 1999.

Actores: Henry Alfonso Fernández Nieto y Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas

Magistrados Ponentes:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Henry Alfonso Fernández Nieto y Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron en escritos presentados separadamente, la inexequibilidad del parágrafo 3º del artículo 57 de la Ley 550 de 1999. La acción instaurada por el ciudadano Fernández Nieto impugnó, además, los artículos 7º parágrafo 4º y 75 de la citada Ley.

Mediante auto del diez (10) de marzo de 2000, el suscrito magistrado sustanciador admitió la demanda en contra de las normas acusadas, por tratarse de normas legales cuyo control le corresponde a la Corte Constitucional, según lo establecido por el artículo 241 de la Constitución Política.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre las demandas de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones es el siguiente, dentro del cual se subrayan los apartes parcialmente demandados:

LEY 550 DE 2000

“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.”

...

“Artículo 7º. Promotores y peritos. La respectiva Superintendencia o la Cámara de Comercio, según sea el caso, al decidir la promoción oficiosa o aceptar una solicitud de un acuerdo, designará a una persona natural para que actúe como promotor en el acuerdo de reestructuración. Una vez designado el promotor, el nominador procederá a fijar en sus oficinas el escrito de promoción previsto en el artículo 11 de la presente Ley.

“Los promotores participarán en la negociación, el análisis y la elaboración de los acuerdos de reestructuración en sus aspectos financieros, administrativos, contables, legales y demás que se requieran, para lo cual podrán contar con la asesoría de peritos expertos en las correspondientes materias, previa autorización y designación de los mismos por parte de la entidad nominadora del promotor.

“La integración y la actualización de las listas de personas elegibles como

promotores y peritos y la designación de quienes actúen como tales en cada

caso, se harán con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional,

empresarios, solvencia moral e independencia que se prevean en el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional. La inscripción o la cancelación de la inscripción de una persona como promotor o perito en las listas correspondientes, así como su designación deberá efectuarse en la Superintendencia de Sociedades, ya sea en Santa Fe de Bogotá, o en sus

respectivas regionales, de acuerdo con su jurisdicción y competencia.

“Una misma persona podrá ser parte de ambas listas y la Superintendencia de Sociedades mantendrá los listados correspondientes a disposición de los

nominadores.

“Parágrafo 1. Las personas naturales inscritas como conciliadores, árbitros o amigables

componedores en los centros de conciliación de las Superintendencias y de las Cámaras de Comercio, podrán actuar como promotores ,si están inscritas en la lista que llevará la Superintendencia de Sociedades de acuerdo con éste artículo. Las Cámaras de Comercio que cuenten con centros de conciliación legalmente organizados, podrán solicitar su inscripción como promotoras o peritos; en todo, su actuación en tales calidades se hará a través de personas naturales que se encuentren inscritas en la referida lista de la Superintendencia de Sociedades.

“Parágrafo 2. Los promotores y peritos podrán ser socios o funcionarios de personas jurídicas nacionales o extranjeras que desarrollen actividades afines con las funciones propias de la promoción y del peritazgo a que se refiere la presente ley.

“Parágrafo 3. Mientras el Gobierno Nacional expide el reglamento previsto en el presente artículo y en las listas de personas elegibles como promotoras o peritos se hayan inscrito personas que puedan cumplir con tales funciones, el nominador respectivo designará como promotores personas naturales que figuren inscritas como contralores o en los centros de conciliación legalmente establecidos en las Cámaras de Comercio o en las Superintendencias nominadoras; y como peritos serán designadas personas que figuren inscritas como tales en la lista de auxiliares de la justicia y en las de las Cámaras de Comercio.

“Parágrafo 4º. La inscripción o cancelación de la inscripción de una persona como liquidador, así como su designación, deberá efectuarse en la Superintendencia de Sociedades, ya sea en Santa Fe de Bogotá, o en sus respectivas regionales, de acuerdo con su jurisdicción y competencia.”

...

“Artículo 57. Pago de tributos nacionales por contratistas acreedores de la Nación. El acreedor de una entidad estatal del orden nacional, podrá efectuar el pago por cruce de cuentas de los tributos nacionales administrados por la dirección de Impuestos y Aduana Nacionales con cargo a la deuda a su favor en dicha entidad.

“Los créditos en contra de la entidad nacional del orden nacional y a favor del deudor fiscal, podrán ser por cualquier concepto, siempre y cuando su origen sea de una relación contractual.

“Por este sistema también podrá el acreedor de la entidad del orden nacional, autorizar el pago de las deudas fiscales de terceros.

“Parágrafo 2°. Los deudores de la DIAN, que a su vez sean acreedores de una entidad del orden nacional y que soliciten la promoción del acuerdo de reestructuración de que trata esta ley, deberán previamente acogerse al cruce de cuentas aquí señalados (sic). Con la solicitud de promoción del acuerdo deberá presentarse la resolución que autoriza el cruce de cuentas de las obligaciones fiscales.

“Parágrafo 3°. Para participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado, el licitante deberá estar al día en sus obligaciones tributarias nacionales. Para tal efecto, la DIAN en el nivel nacional o la entidad que haga sus veces en los niveles territoriales certificarán tal hecho.”

...

“Artículo 75. Derógase el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 13, 25, 29, 53, 153, 158 y 209 la Constitución Política de Colombia.

1. Fundamentos de las demandas

2.1. Demanda formulada en contra del parágrafo 3° del artículo 57 de la Ley 550 de 1999.

Respecto del parágrafo 3° del artículo 57 de la Ley 550 de 1999, el ciudadano Gutiérrez Vanegas arguye que éste vulnera el artículo 153 de la Carta Política, el cual dispone que la

“aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”. Esto, en su opinión, considerando que la contratación administrativa está regida por la Ley 80 de 1993 - expedida por el Congreso por mandato expreso del inciso final del artículo 150 fundamental -, y que el párrafo acusado es claramente modificadorio de ésta, la cual no prevé la acreditación de un paz y salvo expedido por la Dirección de Impuestos Nacionales como requisito para poder celebrar contratos con la Administración pública. De este modo, al no haberse surtido el trámite previsto en el artículo 153 fundamental para modificar la Ley 80 de 1993, el procedimiento que concibió la disposición acusada está viciado de inconstitucionalidad.

Frente de esta misma norma, ambos demandantes expresan que también vulnera el artículo 158 de la Carta, relativo a la unidad de materia legislativa. En efecto, citando jurisprudencia constitucional alusiva al tema, los accionantes señalan que la Ley 550 de 1999, o Ley de Intervención Económica, se refiere a los “procesos de reestructuración de las empresas que se encuentran en estado de insolvencia económica que imposibilita el cumplimiento oportuno de sus obligaciones”, y que busca la salvación de las unidades de explotación económica. Sostienen que, no en balde, la exposición de motivos incluida en el Proyecto de Ley 145 de 1999 estableció lo siguiente:

“...El objetivo de este proyecto de ley consiste entonces en dotar a deudores y acreedores de incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que le permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.

“De ser posible su reactivación, las empresas han de aliviar su carga financiera, mejorar sus perspectivas de producción, mantener el empleo que generan y ser otra vez sujetos de crédito con capacidad de pago. Por su parte, el sistema financiero ha de mejorar la calidad de su cartera, con la consecuente liberación de provisiones y la irrigación de crédito al nuevo sistema.”

Así las cosas, en sentir de los actores, la exigencia del paz y salvo a que hace referencia tangencialmente la disposición demandada, no guardaría relación de conexidad alguna con los propósitos de la ley que la incorpora, vulnerando el principio de unidad de materia legislativa al intentar incluir en una ley destinada a los objetivos enunciados, una norma

propia de una reforma tributaria.

El ciudadano Gutiérrez Vanegas aduce, además, que el paz y salvo que resucita la norma impugnada no es consecuente con los postulados de economía, celeridad y eficacia de la función pública por los que propugna el artículo 209 fundamental. Según el impugnante, este trámite es innecesario y pertenece a aquel conjunto de exigencias eliminadas por el Decreto 2150 de 1995 y el derogado Decreto 1122 de 1999.

Finalmente, el ciudadano Fernández Nieto demanda la inexecutable del párrafo en comento, alegando la vulneración que hace éste de los principios de igualdad (art. 13 C.P.), derecho al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.) y debido proceso (art. 29 C.P.).

Respecto de la presunta vulneración del principio de igualdad, dice el actor que la norma distingue entre las personas que se encuentran a paz y salvo con el Estado y las que no, para efectos de contratar con la Administración pública, midiendo a los proponentes “no por sus condiciones en cuanto a idoneidad, capacidad, experiencia, infraestructura, cumplimiento de sus obligaciones contractuales, sino por el hecho de estar o no al día con sus obligaciones tributarias”. Argumenta que dicha disposición no se compadece con la precaria situación de varias empresas y personas cuya posibilidad de ponerse al día con el fisco depende, exclusivamente, de obtener contratos por parte del Estado.

Frente a la alegada violación de los artículos 25 y 53 de la Carta Fundamental, el accionante indica que el paz y salvo exigido por la disposición demandada se erige como un obstáculo que limita el acceso al trabajo injustificadamente. De acuerdo con el actor, la limitación mencionada no obedece a ningún requisito esencial para acceder a un trabajo, como lo son la idoneidad, experiencia, honradez y cumplimiento; por ende, la norma impide a los sujetos que afecta negativamente la posibilidad de acceder a una vida digna.

En relación con el debido proceso, el ciudadano Fernández Nieto sostiene que éste sería violentado por el párrafo 30 del artículo 57 acusado, cuando los ciudadanos que tuvieren procesos tendientes a definir su responsabilidad tributaria, vieren negada la posibilidad de acceder a la contratación estatal por no expedírseles el correspondiente paz y salvo.

2.2. Demanda formulada en contra del artículo 75 de la Ley 550 de 1999.

En segundo lugar, el ciudadano Fernández Nieto acusa de inconstitucionalidad al artículo 75 de la Ley 550 de 1999, indicando que al contener dicha norma la derogatoria de una disposición favorable al trabajador – como lo era el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T) que establecía la figura de la unidad de empresa para efectos de que las prerrogativas que se otorgaban a algunos trabajadores se aplicaran a la totalidad de los cubiertos por dicho concepto- menoscaba los derechos adquiridos de los trabajadores y desconoce el artículo 53 fundamental.

Así mismo, el actor señala que no encuentra conexidad alguna entre el artículo 75 mencionado y los propósitos de la ley, pues, en su sentir, la disposición afecta a todos los trabajadores y no únicamente a aquellos pertenecientes a empresas que serían objeto de reactivación, a los cuales debería circunscribirse su campo de acción.

2.3. Demanda formulada en contra del artículo 7º parágrafo 4º de la Ley 550 de 1999

Finalmente, respecto del artículo 7º parágrafo 4º de la Ley 550 de 1999, el actor aduce los mismos cargos de inexistencia de unidad de materia, señalando que la norma, al referirse de manera general a la inscripción de una persona como liquidador de una sociedad, para indicar que la misma debe llevarse a cabo en la Superintendencia de Sociedades, vincula injustificadamente a todos comerciantes y empresas cuya liquidación se busca u obliga, sin limitarse a aquellos que pretenden acogerse a las disposiciones legales que incorpora la Ley aludida, incurriendo así en una derogación implícita de la norma correspondiente en el Código de Comercio.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La ciudadana Lucero Téllez Hernández, obrando en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (DIAN), presentó escrito de oposición a las demandas sub judice, en defensa del parágrafo 3º del artículo 57 de la Ley 550 de 1999.

Frente de las acusaciones relativas al tema de la unidad de materia, la apoderada de la DIAN expresó que la norma sí posee relación de conexidad con los propósitos de la Ley, pues ésta

última en su preámbulo establece que es “un régimen que promuev(e) la reactivación empresarial y reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones” y que a través de ella “se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente”. Por ende, arguye que dado este último objetivo de armonización del ordenamiento vigente, la relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la ley y la disposición acusada, se hace evidente.

Señala que la Ley acusada es el fruto de las potestades constitucionales en cabeza del Estado (art. 150, numeral 21 y art. 334 C.P.), ejercidas para conjurar la actual crisis económica. Debido a esto, en consideración a que las normas vigentes con anterioridad a la Ley 550 de 1999 fueron diseñadas para regir durante periodos de normalidad económica, esta Ley dispuso unas nuevas reglas tendientes a armonizar dicha normatividad con las exigencias legislativas que requiere el país, flexibilizándolas a la situación actual y permitiendo a las diversas empresas en problemas salir a flote.

Por otro lado, en relación con el tema tributario, la DIAN señala que el problema del déficit fiscal le impide al Estado contar con los recursos necesarios para atender los diversos frentes que le imponen sus deberes constitucionales. Así las cosas, arguye que la norma demandada tiende a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los asociados, en armonía con la Ley Fundamental.

Ahora bien, frente de la relación de la norma acusada con la Ley 80 de 1993, sostiene la DIAN que, si bien es cierto que aquella modifica el régimen dispuesto por ésta, tal hecho no atenta contra el ordenamiento constitucional. Esto, toda vez que la Ley 80 enunciada no posee la jerarquía de estatutaria que le atribuye el actor pues las materias de tales leyes están taxativamente enunciadas por el artículo 152 C.P., el cual no inviste a la contratación administrativa de tal naturaleza. Concluye, entonces, la apoderada de la DIAN, que la Ley 80 de 1993 es una ley ordinaria que no requiere de procedimientos especiales para ser reformada o derogada.

Aduce también la DIAN que, además, el paz y salvo exigido a los particulares que quieran contratar con el Estado, previsto por el párrafo estudiado, no vulnera el principio constitucional de igualdad pues los contribuyentes y responsables tributarios que se encuentran al día en sus obligaciones no se encuentran en el mismo plano que los que no

cumplen éstas.

1. Intervención de la Superintendencia de Sociedades

En representación de la Superintendencia de Sociedades (“Supersociedades”), la ciudadana Luz Amparo Cardoso Canizales defendió la exequibilidad de las normas demandadas.

Sobre el párrafo 4º del artículo 7º de la Ley 550 de 1999, la representante de la Supersociedades afirmó su exequibilidad constitucional, aduciendo fundamentalmente lo siguiente:

i. La disposición guarda conexidad con la ley que la contiene, por cuanto prevé el procedimiento a seguirse por parte de la empresa como consecuencia del fracaso del acuerdo de recuperación – sobre el que versa la ley – eventualmente intentado por aquella.

i. En cuanto al nombramiento del liquidador social se refiere, el Código de Comercio no ha sido sustituido por el párrafo aludido, toda vez el mismo prevé el procedimiento a seguirse en caso de un proceso judicial de liquidación obligatoria de una empresa, en donde la Supersociedades tiene la calidad de juez con facultades nominativas del liquidador social, conforme a lo estipulado por la Ley 222 de 1995. Es de resaltar que lo previsto por el art. 248 del Código de Comercio hace referencia a procesos de liquidaciones empresariales de carácter voluntario. En palabras de la ciudadana interventora, “el párrafo acusado (...) permite precisar la frontera entre el fracaso del instrumento de intervención y el inicio de la liquidación obligatoria”.

Respecto del artículo 57 párrafo 3º de la Ley 550 mencionada, la Supersociedades básicamente señaló que la norma establece mecanismos dirigidos hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las empresas, con el propósito de garantizar el fortalecimiento patrimonial de las que sean objeto de los acuerdos de reestructuración, y beneficiarias del

empréstito externo otorgado de conformidad con lo consagrado en el artículo 73 de la ley examinada.

Por último, en relación con lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Intervención Económica, se sostuvo la constitucionalidad de la derogación del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo. Tal afirmación fue sostenida aduciendo la oposición que enfrenta a los propósitos perseguidos por la Ley 550 de 1999 con la figura de la unidad de empresa. Arguye al efecto la Supersociedades, que la extensión de privilegios laborales que consagra la figura enunciada va en “contravía con la finalidad perseguida por la ley (...) al agravar la situación de un empresario a la vez que disuade de optar por estos mecanismos cuando quiera que se trate de un grupo, matriz o subordinadas”.

No obstante lo anterior, indica que la derogatoria del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo “no desconoce derechos de los trabajadores, porque a aquellos a quienes ya se hace extensiva la convención colectiva de la matriz continúan con tal derecho, y donde tal fenómeno jurídico no ha operado la ley ni modifica ni desconoce ninguna situación particular”.

3. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Eduardo Serna Barbosa, actuando en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, se pronunció a favor de la exequibilidad de las normas demandadas en escrito presentado ante esta Corporación.

Adujo que, ante el fracaso del acuerdo de acreedores que enfrente una empresa, el ordenamiento jurídico prevé la impulsión oficiosa de su liquidación forzosa, por parte de la Superintendencia de Sociedades; proceso en el cual la entidad oficial posee la potestad nominativa del liquidador. Por ende, señala el escrito, el artículo 7 parágrafo 4º acusado, no deroga la normatividad del Código de Comercio, pues los eventos regulados por aquella son procesos de liquidación obligatoria y no voluntaria. Así, arguyendo además sobre los necesarios efectos de publicidad que deben acompañar al proceso liquidatorio, el Ministerio de Desarrollo Económico clama por la exequibilidad de la norma demandada.

En cuanto se refiere al parágrafo 3º del artículo 57 y al artículo 75 de la ley, en defensa de su constitucionalidad el memorial presentado sostiene los mismos argumentos presentados por

la DIAN y la Superintendencia de Sociedades.

4. Intervención de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

La ciudadana Silvia Salazar Martínez, en su condición de apoderada de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, "ASOBANCARIA", presentó memorial apoyando las demandas, particularmente en relación con los argumentos esgrimidos en contra del parágrafo 3º del artículo 57 de la Ley 550 de 1999.

Aduciendo motivos de falta de unidad de materia, la representante de la ASOBANCARIA indica que "...estamos frente a un estatuto cuya finalidad es la regulación de las crisis empresariales, para lo cual se crea el acuerdo de reestructuración empresarial, como una herramienta novedosa para aquellas empresas que busquen su reactivación económica. Por ello todos los artículos contenidos en la mencionada ley, a excepción del parágrafo demandado, se refieren de manera específica al tema de la reestructuración, mientras que el parágrafo señala un requisito aplicable de manera general a todas las empresas y personas naturales que pretendan contratar con el Estado, independientemente de que se encuentren o no adelantando un proceso de reestructuración empresarial".

Por ende, la ciudadana señala que la norma en comento es más propia de una reforma tributaria que de una ley de intervención económica, pues tiene una orientación general que cubre a la totalidad de los contribuyentes, y no exclusivamente al sector específico que pretende dirigirse la Ley 550 de 1999.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación presentó concepto relativo a las demandas de la referencia, pronunciándose a favor de la constitucionalidad del artículo 7º parágrafo 4º y del artículo 57 parágrafo 3º de la Ley 550 de 1999, solicitando, sin embargo, la inexecutable del artículo 75 del mismo ordenamiento.

De conformidad con el concepto del Ministerio Público, la ley de intervención económica bajo examen busca ajustar las disposiciones que rigieron en situación de normalidad y en épocas en que hubo crecimiento económico, con el propósito de rescatar a las empresas de la crisis que las afecta en los últimos tiempos, siguiendo el mandato establecido en los artículos 150,

numeral 21 y 333 superiores. En efecto, afirma el procurador en su escrito, bajo la figura de la reestructuración empresarial el Estado busca la reactivación económica, la generación de empleo, producción, desarrollo, generación de tributos e inversión, para que paralelamente el mismo ente estatal pueda alcanzar sus fines esenciales.

El concepto fiscal reconoce que la Ley 550 de 1999 reforma normas codificadas en varios estatutos del ordenamiento jurídico. No obstante, advierte que esto es posible siempre y cuando no se desconozcan preceptos de rango constitucional. Con lo anterior claro, el procurador general de la Nación entra a conceptuar concretamente sobre los cargos formulados en contra de las normas demandadas.

En alusión a las acusaciones que pesan sobre el artículo 7º parágrafo 4º de la ley, el memorial presentado no acepta que éste desconozca el principio de unidad de materia por el que propugna el estatuto fundamental. Ciertamente, retomando los argumentos de las intervenciones oficiales, el procurador afirma que la liquidación forzosa es un evento que guarda relación de causalidad con los propósitos de intervención de la ley cuando no prosperen los acuerdos de reestructuración previstos y que, por ende, puede ser desarrollado por ésta sin entrar a reformar las normas comerciales relativas a la liquidación social voluntaria. Se indica, además, que la Superintendencia de Sociedades, en los casos de liquidación social obligatoria, asume un papel judicial y que, en tal virtud, le corresponde designar o remover el liquidador de conformidad con lo previsto por la Ley 222 de 1995.

A propósito de los reproches al artículo 57 parágrafo 4º de la Ley, señala el Ministerio Público que la efectividad de los cometidos estatales depende del cumplimiento de las obligaciones que poseen los ciudadanos frente a la Administración (art. 95 numeral 9º C.P.). De hecho, considerando que la ley acusada pretende reactivar el aparato productivo nacional - objetivo que depende tanto de la acción privada como pública - se considera que existe una unidad de materia entre la disposición y la ley, por lo cual debe declararse exequible el acápite demandado.

Finalmente, frente de las acusaciones al artículo 75 de la Ley 550 de 1999, el procurador sostiene que éste vulnera el artículo 158 fundamental en cuanto no guarda relación de conexidad alguna con los propósitos de la ley 550 de 1999, toda vez que la reactivación empresarial no puede legítimamente implicar el desconocimiento de los derechos y

acreencias laborales (art. 53 C.P.). Debido a esto, el procurador solicita a la Corte la declaratoria de inexequibilidad respecto del mismo.

1. La competencia y el objeto de control.

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra las normas parcialmente demandadas, por ellas ser parte de una ley de la República.

2. Consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica y objetivos de la Ley 550 de 1999

2. La Corte abordará separadamente el estudio de constitucionalidad de las tres disposiciones acusadas, previamente a lo cual hará una serie de consideraciones generales relativas a la naturaleza jurídica y objetivos de la Ley 550 de 1999.

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 en 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.”¹

A esos efectos, la ley busca desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales referidas. Por ello, alternativamente al proceso jurisdiccional de concordato, cuya competencia por regla general se asigna a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la Ley 222 de 19952, se prevé un nuevo mecanismo de solución para dichas crisis empresariales, que permita evitar su liquidación, cual es el denominado “acuerdo de reestructuración”, que viene a ser un convenio entre los acreedores de la empresa y “que es una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores”, cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley”³. Así, se busca acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general.

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.

3. Examen de constitucionalidad del párrafo 4° del artículo 7° de la Ley 550 de 1999

3. El párrafo 4° del artículo 7° de la ley bajo examen dispone que “(l)a inscripción o cancelación de la inscripción de una persona como liquidador, así como su designación, deberá efectuarse en la Superintendencia de Sociedades...” El actor estima que esta norma desconoce el principio de unidad de materia, por cuanto al referirse de manera general a la inscripción de una persona como liquidador de una sociedad, para indicar que la misma debe llevarse a cabo en la Supersociedades, vincula injustificadamente a todas las sociedades, y no solamente a aquellas que son objeto de regulación por parte de la Ley dentro de la cual se inserta la aludida disposición.

En relación con el principio de unidad de materia legislativa, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente al consagrarlo, fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que

la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da también importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido, asunto al cual se refiere el artículo 169 superior. En este sentido, la jurisprudencia ha dicho lo siguiente:

“Sobre el principio de unidad de materia legislativa plasmado en los artículos 169 y 158 de la C.P. la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades, destacando que el propósito que subyace a su consagración en el texto de la Carta es el de lograr la racionalización y tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que la discusión y la aprobación del articulado que se somete a la consideración del Congreso de la República se ordene alrededor de un “eje central”, en relación con el cual todas las partes de un proyecto de ley han de guardar necesaria coherencia y armonía.”⁴

-“La Corporación ha destacado que el principio de unidad de materia propende por la racionalización y la tecnificación de todo el proceso normativo y “contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos...”, todo lo cual redundando en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado Social de Derecho.

“También ha sido enfática la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de recomendar el correcto entendimiento del principio de unidad de materia legislativa, ya que, su interpretación “...no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable

si integran el cuerpo de la ley”5.

Con fundamento en los anteriores criterios sentados por la jurisprudencia de esta Corporación, que delimitan el alcance del concepto de unidad de materia, la Corte entra a determinar el cargo formulado por los actores.

4. El artículo 7° al cual pertenece el párrafo demandado, se refiere a los promotores y peritos dentro del acuerdo de recuperación. A los primeros corresponde participar en los referidos acuerdos en el análisis y elaboración de propuestas en los aspectos financiero, administrativo, contable, legal y demás que se requieran, para lo cual pueden contar con la asesoría de los peritos. El artículo 7° regula también quiénes pueden llegar a ser promotores y peritos. Dentro de este contexto se ubica el párrafo demandado, relativo a los liquidadores y a su nombramiento e inscripción ante la Supersociedades.

De cierto modo la disposición se refiere a todas aquellas personas que siendo ajenas al conflicto surgido con ocasión de la crisis empresarial, intervienen dentro de él, bien como amigables componedores como es el caso de los promotores, bien como terceros encargados de rendir experticios sobre determinadas cuestiones técnicas, como sucede con los peritos, o bien como liquidadores de la empresa. Este último caso, se refiere sin duda a la situación en la cual el acuerdo de reestructuración que se intentó no alcanzó la finalidad perseguida de recuperar la empresa y la misma se halla en circunstancias de ser liquidada.

El párrafo demandado, por su redacción general, leído aisladamente pareciera referirse a todos los eventos en los cuales una sociedad se disuelve y liquida, sin atender a la causa que origina su liquidación, ni a la circunstancia de estar o no inmersa en una crisis económica, o sujeta a un acuerdo de reestructuración, entendimiento sobre el cual se edifica el cargo de violación del principio de unidad de materia que propone la demanda; pero visto dentro del contexto del artículo 7° y, en general, de la Ley a la que pertenece, el párrafo acusado admite una interpretación más restringida, que lo entiende referido solamente al caso de aquellas empresas sometidas al acuerdo de reestructuración que ella regula. La norma, interpretada así sistemáticamente en conexión con el complejo global de la Ley dentro de la cual está insertada, tendría entonces aplicación solamente en los eventos de fracaso del referido acuerdo de reestructuración, cuando conforme a la ley proceda la liquidación obligatoria.

Al respecto debe recordarse cómo en los casos en los cuales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley 222 de 1995, procede la liquidación obligatoria de una sociedad, casos dentro de los cuales se enumera el de terminación del trámite concordatario por falta de acuerdo o por incumplimiento de este, el liquidador debe ser designado por la Supersociedades (artículo 162 de la Ley 222 de 1995). Así, la Corte aprecia que se presenta un claro paralelismo entre lo dispuesto en este caso de fracaso del acuerdo concordatario, y el evento previsto por el párrafo acusado, que, según lo dicho, debe ser entendido como aplicable al caso de fracaso del acuerdo de reestructuración.

En esta interpretación restringida, el párrafo 4° del artículo 7° no deroga ni sustituye ninguna otra disposición vigente, en especial las referentes a la liquidación voluntaria de las sociedades comerciales, pues regula solamente el evento de fracaso del acuerdo de reestructuración, y en este sentido es una norma de carácter especial, que tiene aplicación cuando ante el mencionado fracaso opera la liquidación obligatoria conforme a las normas generales. Entendida así, la disposición demandada tiene una clara conexidad con el contenido de la Ley 550 de 1999 en la cual está insertada, pues regula los efectos del fracaso del acuerdo de reestructuración, por lo cual la pertinencia temática resulta evidente. La Corte aprecia una relación objetiva y razonable con la materia a la que se refiere la referida Ley, a tal punto que de no existir la disposición acusada se estaría en presencia de un vacío legislativo, pues regular los efectos del mencionado fracaso era asunto prioritario del cual debía ocuparse el legislador. De otra parte, se observa que la disposición acusada guarda también relación armónica con lo preceptuado por el artículo 36 en su numeral 2°, referente también al fracaso del acuerdo de reestructuración, el cual indica que en tal evento el promotor "...dará traslado a la autoridad competente para que inicie de oficio el proceso concursal de liquidación obligatoria...". Proceso, dentro del cual procede por parte de la Supersociedades el nombramiento e inscripción de un liquidador.

Con fundamento en las consideraciones anteriores el cargo respectivo no prospera.

4. Examen de constitucionalidad del párrafo 3° del artículo 57 de la Ley 550 de 1999

5. El párrafo 3° del artículo 57 de la Ley 550 de 1999, exige a quienes quieran participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado, el estar al día en sus obligaciones tributarias nacionales, circunstancia

que debe estar certificada al efecto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Los demandantes aducen varios cargos de inconstitucionalidad en contra de esta disposición, que serán analizados aisladamente por la Corte.

6. Para empezar una de las demandas sostiene que la disposición modifica la Ley 80 de 1993, que contiene el Estatuto de contratación administrativa, en cuanto agrega un requisito no contemplado en ella, exigible para poder contratar con las entidades públicas. Así, dado que en sentir del demandante la Ley 80 de 1993, por haber sido expedida con fundamento en el inciso final del artículo 150 superior, sólo puede ser reformada por otra ley expedida conforme a los trámites previstos por el artículo 153 de la Carta para la expedición de leyes estatutarias, y que en la adopción de la Ley 550 de 1999 el Congreso no siguió este trámite, se presentaría un vicio formal de inconstitucionalidad en el párrafo acusado.

Al respecto, la Corte debe decir que no comparte los argumentos del actor. En efecto, el artículo 152 de la Constitución Política enumera taxativamente aquellas leyes que deben ser adoptadas como estatutarias conforme al procedimiento señalado al efecto por el artículo 153 ibídem, sin que dentro de ellas se enumere la referente a contratación administrativa. El cargo se estructura sobre la confusión entre la noción de “estatuto” y la de “ley estatutaria”, conceptos que no son idénticos como lo ha explicado la Corte, que al respecto, en referencia concreta al Estatuto de contratación pública contenido en la Ley 80 de 1993, ha dicho lo siguiente:

“Diferencia entre leyes estatutarias y estatutos

“El único cargo formulado por el demandante es, en este caso, el de que el artículo materia de examen, relativo a la contratación pública, ha debido expedirse por el Congreso, previo el trámite de las leyes estatutarias, en cuanto queda integrado al estatuto general sobre la materia.

“El artículo 150 de la Constitución confía, en efecto, al Congreso la responsabilidad de expedir “el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

“Por su parte, el artículo 152 de la Carta señala las materias que serán objeto de regulación por medio de leyes estatutarias, y, al hacerlo, no incluye el tema de la contratación

administrativa como sujeto a las especiales exigencias formales previstas en el artículo 153 ibídem, ni confiere a las leyes correspondientes un rango superior.

“Para la Corte es claro que de la Constitución no resulta la identidad entre todo “estatuto” y las leyes estatutarias, pues mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación en el artículo 152 ibídem, es taxativa.

“Por otro lado, al paso que el nivel jerárquico de las leyes estatutarias es superior al de las demás leyes en el ámbito del asunto que regulan, como ya ha tenido ocasión de destacarlo esta Corte, un estatuto sobre determinada materia respecto de la cual el legislador ha resuelto disponer es, en principio, ley ordinaria y tan sólo de manera excepcional podría adquirir el carácter de estatutaria: si en sustancia corresponde a uno de los objetos enunciados en el artículo 152 C.P.

“En lo que atañe a las normas sobre contratación administrativa, su naturaleza no tiene un rango superior al de las otras leyes de la República, pues de tales preceptos no depende la expedición de otros ni mediante ellos se rige una actividad a la que deba entenderse subordinada la función legislativa ordinaria.

“Además, es claro que se trata, simplemente, de contemplar normas especiales para la contratación que tiene lugar entre el Estado y los particulares, por oposición a la que se desarrolla con arreglo a las leyes civiles y mercantiles únicamente entre personas privadas, luego no existe motivo alguno para que, únicamente en consideración a los sujetos que intervienen como partes en una y otra clase de contratos, las reglas aplicables pudieran tener jerarquía normativa diferente.

Con fundamento en lo anterior, se despacha como improcedente este primer cargo de inconstitucionalidad aducido en contra del párrafo 3° del artículo 57 de la Ley 550 de 1999.

7. Un segundo cargo de inexequibilidad formulado en contra del párrafo bajo examen, aduce el desconocimiento del artículo 158 superior por violación del principio de unidad de

materia, pues, a juicio de los actores, la exigencia de paz y salvo para poder contratar con entidades públicas es asunto propio de leyes tributarias y no de aquellas que, como la presente, buscan objetivos de reactivación económica y de reestructuración de empresas que se encuentran en un estado de insolvencia que les impide cumplir con sus obligaciones. A su modo de ver, la exigencia aludida lejos de contribuir a los propósitos de la ley, los entorpece.

Al respecto la Corte aprecia, conforme a lo sentado por la jurisprudencia⁷, que el principio de unidad de materia no puede ser interpretado rebasando su finalidad, de tal manera que lleve a anular el principio democrático transformándose en una camisa de fuerza para el legislador. Por el contrario, siempre que las distintas disposiciones conserven una relación razonable con la ley, relación que puede consistir en la conexidad de los asuntos o materias que se regulan (conexidad temática), en la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones, o de los efectos que con ellas se busca conseguir (conexidad causal o teleológica, respectivamente), o en razones de método o de técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta regulación (conexidad sistemática), debe considerarse que el legislador respetó los dictados constitucionales referentes al respeto al principio de unidad de materia.

En el caso presente se discute la inclusión dentro de una ley de reestructuración de empresas en crisis, de una norma que exige, con miras a contratar con el Estado, estar a paz y salvo con el tesoro nacional. La Corte no encuentra en esta disposición la relación de conexidad que se exige para no violentar el principio de unidad de materia: en efecto, la disposición acusada es una norma tributaria aislada dentro del contexto en el que está inscrita, en cuanto su redacción general la hace referente no sólo a aquellas empresas que son objeto de la ley bajo examen, sino en general a toda persona que pretenda participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado. Con lo cual, como lo afirma la demanda, se rebasa la materia propia de que trata la Ley 550 de 1993.

De otro lado, la disposición que se examina ahora parece contradecir la filosofía de la Ley a la que pertenece, que busca ayudar a las empresas en crisis con miras a lograr su reestructuración económica. En efecto, lo apropiado a estos objetivos, sería facilitar la contratación pública con dichas empresas, lo cual contribuiría a su reactivación económica.

La finalidad perseguida por la norma contradice entonces los propósitos de la ley, por lo cual no acusa conexidad teleológica con ella.

Por las razones anteriores, la Corte no encuentra que exista una conexidad que haga que la disposición tenga una relación suficiente con el contexto de la Ley a la que pertenece, por lo cual, por este aspecto, desconoce la Constitución y así se declarará, sin que sea necesario, en consecuencia proceder a examinar los cargos adicionales formulados en contra de la disposición en comento.

4. Examen de constitucionalidad del artículo 75 de la Ley 550 de 1999

9. El artículo 75 de la Ley 550 de 1999 derogó el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T), que disponía lo siguiente:

“1. Se entiende como una sola empresa, toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona natural o jurídica, que correspondan a actividades similares, conexas o complementarias y que tengan trabajadores a su servicio.

2. En el caso de las personas jurídicas existirá unidad de empresa entre la principal y las filiales o subsidiarias en que aquélla predomine económicamente, cuando, además, todas cumplan actividades similares, conexas o complementarias; pero los salarios y prestaciones extralegales que rijan en la principal al momento de declararse la unidad de empresa solamente se aplicarán en las filiales o subsidiarias cuando así lo estipule la respectiva convención colectiva de trabajo, o cuando la filial o subsidiaria esté localizada en una zona de condiciones económicas similares a las de la principal, a juicio del ministerio o del juez del trabajo.

3. No obstante lo anterior, cuando una empresa establezca una nueva unidad de producción, planta o factoría para desarrollar actividades similares, conexas o complementarias del objeto social de las mismas, en función de fines tales como la descentralización industrial, las exportaciones, el interés social o la rehabilitación de una región deprimida, sólo podrá declararse la unidad de empresa entre aquéllas y éstas, después de un plazo de gracia de diez (10) años de funcionamiento de las mismas. Para gozar de este beneficio el empleador requiere concepto previo y favorable del Ministerio de Desarrollo Económico.

4. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de oficio o a solicitud de parte y previa investigación administrativa del caso, podrá declarar la unidad de empresa, de que trata el presente artículo, para lograr el cumplimiento de las leyes sociales. También podrá ser declarada judicialmente.”

La unidad de empresa es un instituto jurídico propio del derecho laboral que busca hacer realidad el principio de igualdad entre todos los trabajadores que laboran para un mismo patrón, entendiéndose. que lo hacen cuando prestan sus servicios en una o varias empresas dependientes económicamente de una misma persona natural o jurídica, siempre que desarrollen actividades similares conexas o complementarias. La igualdad se hace realidad reconociendo a todos los trabajadores un mismo sistema especial salarial y prestacional, con fundamento en la capacidad económica de quien se considera un único patrón. Sobre la finalidad de la institución, la jurisprudencia del h. Consejo de Estado ha señalado que ella radica en “evitar que, mediante la constitución de diferentes sociedades, que jurídicamente son personas diferentes de los socios,... se oculte o simule la verdadera realidad económica en perjuicio de los trabajadores vinculados a ellas... Por consiguiente, la declaratoria de unidad de empresa tiene por objeto hacer prevalecer, para los efectos indicados, la realidad económica sobre la jurídica, bajo el concepto de “unidad de explotación económica”, que no puede confundirse con el de sociedad...” 8

10. La derogación de la disposición anteriormente transcrita es considerada contraria a la Carta Política por violar el principio de favorabilidad laboral y derechos adquiridos de los trabajadores, así como por desconocer el principio de unidad de materia, en cuanto afecta a todos los trabajadores y no sólo a los vinculados laboralmente con aquellas empresas que son objeto de la ley de reactivación empresarial.

La Corte ha utilizado un criterio flexible para evaluar la unidad de materia y sólo en aquellos casos en los que alguna disposición rompe de manera ostensible la coherencia temática, la retira del ordenamiento, respetando así la voluntad legislativa y cuidando, simultáneamente, de que no se sorprenda la buena fé de los destinatarios, mediante la incorporación abrupta, en un contexto legal, de un asunto que nada tiene que ver con lo que el título de la ley anuncia.

No es ése el caso en el proceso sub-lite, pues no hay duda de que disminuir cargas laborales

a ciertas empresas, estimula la creación de otras análogas, y la persistencia de las que ya existen. Lo que debe examinarse es, entonces, si ese mecanismo de reactivación resulta acorde con la Carta Política.

“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

La primera parte de la norma contiene una clara directiva al Congreso para que expida “el estatuto del trabajo”. Tal mandato parece plenamente justificado, pues la Constitución del 91 está informada de una filosofía mucho más ambiciosa desde una perspectiva de los derechos y garantías laborales, que la vigente al momento de expedirse el código actual y sus más importantes reformas.

Por esa razón, en el inciso segundo de la disposición transcrita, el Constituyente le señaló al legislador los principios que deben servir de soporte al referido estatuto, todos acordes con la filosofía de un Estado social de derecho.

Ahora bien: es claro que si hasta ahora el Congreso no lo ha expedido, su conducta omisiva

podría ser analizada como una inconstitucionalidad por omisión, frente a la cual la Corte Constitucional carece de medios compulsivos eficaces. Pero resulta igualmente claro que si el Congreso legisla en materia laboral, está obligado a hacerlo con acatamiento riguroso de las pautas trazadas por el constituyente, y éstas han de servirle a la Corte de parámetro para examinar si las disposiciones dictadas por el legislador en ese campo, desarrollan o contradicen la Constitución.

Es, entonces, lo que ahora compete a esta Corporación. Basta un examen cuidadoso de algunas de las pautas fijadas por el Constituyente (art. 53) en contraste con lo que implica la abolición de la unidad de empresa, para concluir que tal abolición va en contravía de dichas pautas. Veamos las más evidentes:

1. "Igualdad de oportunidad para los trabajadores".

Es claro que cuando una empresa económicamente poderosa se fragmenta (artificialmente) en varias empresas, en razón de las distintas actividades que cumple, algunas de ellas aparecerán con una capacidad económica inferior a otras y, en consecuencia, los derechos y garantías extralegales que pacte con sus empleados serán inferiores a los que puedan acordar las otras, económicamente más fuertes. La igualdad de oportunidades, entonces, quedará abolida mediante el artificio.

1. "Primacía de la realidad social sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales".

Cuando se enuncia ese principio, se piensa de inmediato en las distintas modalidades contractuales que pueden servir para escamotear la relación laboral. Pero esa es apenas uno de los posibles modos de evadir la realidad. Otro, y bien importante, consiste precisamente en fragmentar la unidad dada por un fin lucrativo único, en tantas actividades como la empresa real lleva a término, con el propósito de evadir cargas laborales mayores, lo que se traduce, finalmente, en salarios más reducidos y prestaciones menores que los que corresponderían a los empleados, en caso de no usarse el mecanismo artificioso.

Es, precisamente, lo que el principio contenido en el artículo 53 Superior pretende evitar y, por tanto, al legislador le está vedado legitimarlo.

A conclusiones similares puede llegarse si se analizan, hasta sus últimas consecuencias, las distorsiones implícitas en el desconocimiento de cada uno de los demás principios señalados en el artículo 53, como la estabilidad en el empleo, la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento etc., beneficios que sin duda se verán menguados en las unidades empresariales económicamente más débiles, creadas ad-hoc mediante el mecanismo que trató de revivir el legislador en el artículo 75 que se analiza y que, por las razones brevemente expuestas, habrá de retirarse del ordenamiento, permitiendo así que reviva una institución -la unidad de empresa- que, no obstante su carácter preconstitucional, resulta, ella sí armónica con la nueva Carta.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

Primero: Declarar EXEQUIBLE el párrafo 4° del artículo 7° de la Ley 550 de 1999.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLES el párrafo 3° del artículo 57 y el artículo 75 de la Ley 550 de 1999.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1185/00

La ley 550 de 1999 pretende ser instrumento adecuado de intervención del Estado en la coyuntura actual de la Economía. Así pues, el objeto de la Ley que contiene la norma que ahora se analiza, rebasa la intención de regular exclusivamente las empresas en crisis, y aspira a ser un instrumento general de reactivación económica. El interés del legislador en facilitar mecanismos para la reestructuración del pasivo de las empresas en crisis, se explica por la función social que, a la luz de la Constitución, compete a la empresa como base del

desarrollo, y por la misión que corresponde al Estado de estimular su crecimiento. Dentro de este contexto, la Ley regula diversos mecanismos de intervención, dentro de los cuales algunos son de naturaleza laboral.

UNIDAD DE EMPRESA-Abolición como mecanismo de reactivación económica (Salvamento de voto)

Dentro de este contexto se ubica también, como mecanismo general de reactivación económica, la derogatoria de la disposición del C.S.T. relativa a la unidad de empresa. La verdadera intención del legislador al derogar esta disposición, fue la de permitir un marco legal que facilitara la inversión en las empresas afectadas por la crisis, para de esta manera permitir la reactivación general de la economía, la preservación de la capacidad productiva, la generación de empleo, etc. No fue, pues, simplemente beneficiar a los empleadores particulares que atraviesan por dificultades coyunturales, ni mucho menos reducir las garantías históricamente alcanzadas por la clase trabajadora.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE EMPRESA-Derogatoria por legislador no desconoce garantías laborales (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes D-2852 y D-2864

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7º parágrafo 4º, 57 parágrafo 3º y 75 de la Ley 550 de 1999.

Actores: Henry Alfonso Fernández Nieto y Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas

Magistrados Ponentes:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Con el debido respeto, salvo parcialmente mi voto en esta decisión, respecto de la cual fui ponente y cuya parte considerativa en gran parte redacté, por las siguientes razones, expuestas en su oportunidad en el debate de la Sentencia:

La derogatoria del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T.), fue considerada

por la mayoría de la Sala como contraria a la Constitución por vulnerar el principio de favorabilidad laboral, al desconocer la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la primacía de la realidad social sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, la estabilidad en el empleo, la garantía a la seguridad social, y en general las garantías que el artículo 53 de la Constitución reconoce a los trabajadores.

A juicio del suscrito, la confrontación de la disposición acusada con Constitución que llevó a cabo la Corte, resulta ser excesivamente formalista, y no consulta la verdadera intención del legislador, ni tolera una interpretación de las normas superiores para adaptarlas a la situación de grave crisis económica que, como es de público conocimiento, atraviesa actualmente la Nación.

En efecto, la Ley 550 de 1999 pretende ser instrumento adecuado de intervención del Estado en la coyuntura actual de la economía. En ese sentido son elocuentes los siguientes apartes de la exposición de motivos del proyecto correspondiente a la ley bajo examen:

“Dotado de la jerarquía normativa propia de las leyes, y con la coherencia y unidad de materia derivada de la consideración de la crisis empresarial como objeto de regulación, el proyecto tiene mayor alcance que el de una simple reforma de la legislación concursal, o de un complemento de la misma, como sería el caso de un decreto reglamentario de acuerdos preconcursales. Y se ha considerado que el de una ley de intervención económica, en atención a que en situaciones como las actuales se impone la necesidad de que el estado haga valer su papel constitucional como director de la economía”⁹

Así pues, el objeto de la Ley que contiene la norma que ahora se analiza, rebasa la intención de regular exclusivamente las empresas en crisis, y aspira a ser un instrumento general de reactivación económica. El interés del legislador en facilitar mecanismos para la reestructuración del pasivo de las empresas en crisis, se explica por la función social que, a la luz de la Constitución, compete a la empresa como base del desarrollo, y por la misión que corresponde al Estado de estimular su crecimiento (art. 333 superior).

Dentro de este contexto, la Ley regula diversos mecanismos de intervención, dentro de los cuales algunos son de naturaleza laboral. Entre ellos, por ejemplo, se prevé la flexibilización de la prelación legal de los créditos de esta naturaleza (art. 34), la posibilidad de capitalización de los pasivos laborales no pensionales (art. 33 numeral 4º, artículo 40 inciso

4º) y, en el artículo 42, se permite la posibilidad de concertar con los trabajadores de las empresas, condiciones laborales especiales mediante acuerdos incluidos en el acuerdo de reestructuración, que tengan por objeto la suspensión total o parcial de cualquier prerrogativa económica que exceda del mínimo legal correspondiente a las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Esto, por cuanto un factor importante, presente en el interés social por la reactivación empresarial, es la conservación del empleo de los trabajadores vinculados a esas empresas, que justifica un sacrificio temporal de las ventajas salariales y prestacionales adicionales al mínimo de protección concedido por las normas vigentes, que es de naturaleza renunciable. De ahí que se vincule también el esfuerzo de la clase trabajadora al empeño común de sacar adelante las fuentes de trabajo y de producción del llamado sector real de la economía.

Dentro de este contexto se ubica también, como mecanismo general de reactivación económica, la derogatoria de la disposición del C.S.T. relativa a la unidad de empresa. La verdadera intención del legislador al derogar esta disposición, fue la de permitir un marco legal que facilitara la inversión en las empresas afectadas por la crisis, para de esta manera permitir la reactivación general de la economía, la preservación de la capacidad productiva, la generación de empleo, etc. No fue, pues, simplemente beneficiar a los empleadores particulares que atraviesan por dificultades coyunturales, ni mucho menos reducir las garantías históricamente alcanzadas por la clase trabajadora. En ese sentido, en relación con las cargas extralegales que gravan hoy en día a algunas empresas en dificultades, en la ponencia para primer debate al proyecto correspondiente, surtida en las comisiones terceras conjuntas de ambas cámaras, se dijo:

“Es por todos conocido que muchas empresas económicamente viables, se han debido ir a liquidación por la imposibilidad de modificar un régimen laboral con múltiples prebendas extralegales para los trabajadores, que la empresa pudo brindar mientras desarrollaba normalmente su objeto social, pero que se volvieron insostenibles al entrar en crisis financiera”¹⁰

El mantenimiento en las actuales circunstancias del principio de unidad de empresa disuade a posibles inversionistas que pudieran aportar recursos a las que se encuentran en crisis, pues puede llevar a gravarlos en otras empresas que sean de su dependencia económica, con las mismas prerrogativas laborales extralegales reconocidas en aquellas en las cuales

pretenden invertir. Y la situación también puede darse a la inversa, cuando la aplicación de la referida noción de unidad empresarial, resultara aumentando las obligaciones laborales de la empresa en crisis, en el evento en el cual un empresario inversionista que hubiera reconocido mejores derechos laborales extralegales a sus trabajadores en otra empresa, pretendiera aportar capital a aquella que atraviesa por la crisis y se considerara que en virtud de esa dependencia económica, se estaba en presencia de la mencionada unidad.

Así, la ratio legis de la derogación, era la de permitir un marco legal favorable a la reactivación económica general, que no arrojara sobre los nuevos inversionistas, ni sobre las empresas en crisis, o sobre otras que pudieran verse afectadas por ella, cargas laborales adicionales a las que ya soportaban, que podrían devenir de la permanencia en la legislación del referido principio de unidad de empresa. Por eso la generalidad de la derogatoria se adecuaba a la generalidad de los propósitos de reactivación perseguidos por el legislador.

De otro lado, la derogatoria considerada inexecutable por la mayoría, no desconocía ningún derecho adquirido ni garantía legal reconocida a los trabajadores, como pasa a explicarse. En efecto, las leyes rigen hacia el futuro, por lo cual su efecto retroactivo debe ser expresamente indicado por ellas, y justificado de cara a la Constitución. La norma que se contenía en el artículo 75 de la Ley 550 de 1999, no indicaba que ella se aplicaría a situaciones consolidadas con anterioridad a su vigencia, ni a situaciones en curso, por lo cual sus efectos en el tiempo no podían considerarse retroactivos ni lesionaban derechos adquiridos por los trabajadores en virtud de la aplicación del artículo 194 del C.S.T., relativo a la unidad de empresa. Sus efectos se proyectaban hacia el futuro, y sólo cobijaban a trabajadores que, en virtud de inversiones realizadas en o por las empresas donde trabajan, pudieran verse beneficiados por nuevas prebendas laborales derivadas de la aplicación de la norma que se derogaba. Por ello esta disposición no violaba el artículo 58 superior.

En relación con la acusación relativa al desconocimiento del principio de favorabilidad laboral, y en general de las garantías a que se refiere el artículo 53 superior, cabe decir que la derogatoria referida perseguía objetivos de interés general consistente en el logro de la reactivación económica y también de interés particular de los trabajadores, pues buscaba expresamente, al propiciar la mencionada reactivación, preservar las fuentes de empleo, por lo cual no podía alegarse que no buscara favorecer a los trabajadores. Es decir, si bien el alcance primario del principio de unidad de empresa es favorable a la clase trabajadora, en

las circunstancias actuales estaba teniendo un efecto negativo, contrario a los mismos intereses de esa clase, por lo cual el legislador había optado por derogarlo mientras permanecieran las circunstancias de crisis.

De cualquier manera, el interés general que animaba la adopción de la medida, imponía que el interés particular de algunos trabajadores cediera temporalmente para lograr el objetivo común de restablecimiento económico general, imposición que estaba justificada con fundamento en lo preceptuado por los artículos 2 y 58 superiores.

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-1185/00

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación no puede obstaculizar desarrollo de actividad legislativa (Salvamento de voto)

La disposición no violaba la regla de unidad de materia, por cuanto guardaba una conexidad suficiente con el tema de la Ley 550 de 1999. Y es que no podemos olvidar que, en reiterada jurisprudencia, la Corte ha señalado que “la materia” de una ley debe entenderse “en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”. Esta comprensión generosa de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte ha señalado que solamente deben retirarse del ordenamiento “aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia entre contenido del artículo y propósito de la

ley (Salvamento de voto)

Con nuestro acostumbrado respeto, los suscritos magistrados ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y VLADIMIRO NARANJO MESA, nos permitimos salvar parcialmente el voto en la presente sentencia, por cuanto no compartimos la decisión de declarar la inexecutable del parágrafo 3º del artículo 57 de la Ley 550 de 1999. Según la Corte, esa norma desconoce la regla de unidad de materia, pues no guarda una conexidad razonable con el contenido de la ley. Dice entonces la sentencia:

“En el caso presente se discute la inclusión dentro de una ley de reestructuración de empresa en crisis, de una norma que exige, con miras a contratar con el Estado, estar a paz y salvo con el tesoro nacional. La Corte no encuentra en esta disposición la relación de conexidad que se exige para no violentar el principio de unidad de materia: en efecto, la disposición acusada es una norma tributaria aislada dentro del contexto en el que está inscrita, en cuanto su redacción general la hace referente no sólo a aquellas empresas que son objeto de la ley bajo examen, sino en general a toda persona que pretenda participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado. Con lo cual, como lo afirma la demanda, se rebasa la materia propia de que trata la Ley 550 de 1993.

De otro lado, la disposición que se examina ahora parece contradecir la filosofía de la Ley a la que pertenece, que busca ayudar a las empresas en crisis con miras a lograr su reestructuración económica. En efecto, lo apropiado a estos objetivos, sería facilitar la contratación pública con dichas empresas, lo cual contribuiría a su reactivación económica. La finalidad perseguida por la norma contradice entonces los propósitos de la ley, por lo cual no acusa conexidad teleológica con ella.”

1- La ley 550 de 1999 fue expedida para enfrentar la aguda recesión que está viviendo la economía colombiana en los últimos años, para lo cual establece unos mecanismos excepcionales, y de vigencia temporal (5 años), para reactivar la actividad empresarial y aliviar sus finanzas, así como para sanear la situación de las entidades territoriales, que también han enfrentado, en este período, una muy difícil situación fiscal. Así, la exposición de motivos del proyecto de ley 145 de 1999 de la Cámara, que posteriormente se convirtió en la Ley 550 de 1999, precisó sus objetivos y su alcance, en los siguientes términos:

“El objetivo de este proyecto de ley consiste entonces en dotar a deudores y acreedores de incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que le permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.

De ser posible su reactivación, las empresas han de aliviar su carga financiera, mejorar sus perspectivas de producción, mantener el empleo que generan y ser otra vez sujetos de crédito con capacidad de pago (...)

Dotado de la jerarquía normativa propia de las leyes, y con la coherencia y unidad de materia derivada de la consideración de la crisis empresarial como objeto de regulación, el proyecto tiene mayor alcance que el de una simple reforma de la legislación concursal, o de un complemento de la misma (...)

Mediante el proyecto de ley que aquí se propone, con base en lo dispuesto en los artículos 150-21, 334 y 335 de la Constitución Política de Colombia, el Estado interviene en la economía para la reactivación de las empresas, constitucionalmente consideradas como la base del desarrollo (...)11

Este propósito general de la ley de reactivar la economía y sanear las finanzas públicas y privadas se ve, a su vez, reflejado en los artículos 2º y 3º de la misma, que señalan los fines específicos que persigue esta normatividad temporal de intervención estatal en la economía, así como los principales instrumentos para alcanzar esas metas. Así, el primero de esos artículos señala que los fines que persigue esa ley son los siguientes:

“1. Promover la reactivación de la economía y el empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los sectores productivos de la economía, tales como el agropecuario, el minero, manufacturero, el industrial, el comercial, el de la construcción, el de las comunicaciones, y el de los servicios.

2. Hacer más eficiente el uso de todos los recursos vinculados a la actividad empresarial.

3. Mejorar la competitividad y promover la función social de los sectores y empresas reestructurados.

4. Restablecer la capacidad de pago de las empresas, de manera que puedan atender

adecuadamente sus obligaciones.

5. Facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitan la reactivación del sector empresarial.

6. Fortalecer la dirección y los sistemas de control interno de las empresas.

7. Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las empresas reestructuradas.

9. Propender a que las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad.

10. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales.

11. Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de las empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica.”

Por su parte, el artículo 3º precisa que los principales instrumentos que puede desarrollar el Gobierno en su intervención para alcanzar esos propósitos son los siguientes:

“1- La negociación y celebración de acuerdos de reestructuración previstos en esta ley.

2- La capitalización de los pasivos.

3- La normalización de los pasivos pensionales, mediante mecanismos contemplados en esta ley.

4- La concertación al interior de cada empresa de condiciones laborales temporales especiales.

5- La suscripción de capital y su pago.

6- La transparencia y el profesionalismo en la administración de las empresas.

7- La utilización y la readquisición de bienes operacionales entregados por el empresario a su acreedores.

8- La negociación de deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas, entre ellas las deudas parafiscales y las deudas fiscales.

9- La inversión en las empresas y la negociación de las obligaciones derivadas de éstas.

10- La gestión y la obtención de recursos destinados al otorgamiento de crédito a las empresas”.

En ese marco, la Ley 550 de 1999 desarrolla en 79 artículos y 8 títulos esos fines e instrumentos de intervención económica. Así el título II, que es el núcleo de la ley, regula (artículos 5º a 40) la figura del acuerdo de reestructuración, que debería permitir a las empresas en dificultades corregir sus deficiencias operacionales y atender sus obligaciones, de tal manera que puedan recuperarse económicamente. Así, ese título establece, en forma detallada, cómo se pueden promover esos acuerdos, cómo se negocian y celebran, su contenido y efectos, así como su formas de terminación. Por su parte, el título III reglamenta otros instrumentos de intervención y reactivación de la economía, como la capitalización de los pasivos, la normalización de los pasivos pensionales, la concertación de condiciones laborales temporales especiales, o la obtención de recursos financieros para las empresas que hayan suscrito acuerdos de reestructuración. El título IV, del cual hace parte la norma acusada, regula aspectos tributarios vinculados a la puesta en marcha de estos instrumentos de intervención, como la exoneración de la renta presuntiva o la suspensión del proceso de cobro coactivo para las empresas que hayan suscrito los acuerdos. El título V desarrolla cómo se pueden aplicar a las entidades territoriales los acuerdos de reestructuración, mientras que el título VI establece normas específicas, de diversa índole, para desarrollar estos mecanismos de intervención económica, como el procedimiento para la selección de los evaluadores, las causales de recusación a los mismos, etc. Finalmente, el título VII señala la vigencia de la ley.

2- El anterior examen es suficiente para mostrar que esta Ley 550 de 1999 persigue propósitos muy amplios y prevé instrumentos numerosos para enfrentar la crisis económica del país. No es cierto entonces, como lo sugiere el actor, y como tácitamente lo acepta la sentencia, que esta normatividad pretenda únicamente reactivar las empresas, pues explícitamente señala el artículo 2º que la ley también busca “restablecer la capacidad de pago de las empresas, de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.” Y

dentro de ese contexto, la ley prevé instrumentos que permitan que las empresas tengan mayores facilidades para honrar sus pasivos, sin que esos pagos conduzcan a su insolvencia y quiebra, para lo cual prevé no sólo los acuerdos de reestructuración sino también cruces de cuentas y formas de compensación entre distintas obligaciones. Para ello la ley también diseña instrumentos para que las empresas puedan acceder a nuevos recursos económicos, que puedan estimular su reactivación. Igualmente, claramente la ley también pretende sanear y reestructurar las finanzas de las entidades territoriales

3- Dentro de ese contexto, las normas de contenido fiscal no son, en manera alguna, extrañas al contenido de la Ley 550 de 1999, pues no sólo la obtención de recursos para reactivar a las empresas tiene consecuencias fiscales sino que, además, explícitamente uno de los instrumentos básicos de intervención previstos por el artículo 3º de la ley es el cruce de cuentas y la “negociación de deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas, entre ellas las deudas parafiscales y las deudas fiscales”. Esto explica no sólo que haya un título de la ley que tiene explícitamente un contenido fiscal sino que numerosas disposiciones tomen en cuenta las consecuencias tributarias de la puesta en marcha de determinados mecanismos. Por ejemplo, al regular la celebración de los acuerdos de reestructuración, el artículo 30 ordinal 7º indica que la DIAN “tendrá derecho a vetar las cláusulas del acuerdo que provean la enajenación de activos de propiedad del empresario, si dicha enajenación implica que los activos restantes no sean suficientes para amparar las acreencias exigibles de los acreedores de primera clase.” Igualmente, el artículo 33, que establece el contenido de estos acuerdos de reestructuración, señala que los créditos pueden ser convertidos en bonos de riesgo pero esta conversión tiene límites “en el caso de las acreencias a favor de la DIAN y demás titulares de acreencias fiscales y parafiscales”. Igualmente, al regular los efectos de estos acuerdos, el artículo 34 indica que la DIAN “tendrá derecho a veto debidamente motivado y manifestado dentro del comité de vigilancia, sobre la enajenación a cualquier título de bienes del empresario cuya enajenación no haya sido pactada dentro del acuerdo, siempre que no se trate de activos corrientes y cuyo valor no sea inferior al cuarenta por ciento (40%) de las obligaciones vigentes frente a la DIAN por concepto de capital, sanciones y actualizaciones”.

4- Todo lo anterior muestra que uno de los principios que orienta esta ley es que la reestructuración de las empresas y entidades territoriales y la reactivación económica deben hacerse sin que eso se traduzca en un incumplimiento de las obligaciones fiscales. En esa

medida, en manera alguna se puede decir que la norma declarada inexecutable fuera extraña a la materia desarrollada por esta Ley 550 de 1999. En efecto, esa disposición establecía que para participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos con alguna entidad del Estado, el licitante debería estar al día en sus obligaciones tributarias nacionales y que la DIAN en el nivel nacional o la entidad que haga sus veces en los niveles territoriales certificarían tal hecho. Era pues una norma destinada a reforzar el cumplimiento de las obligaciones fiscales que, como se ha visto, es también uno de los propósitos de la Ley 550 de 1999, puesto que ese cuerpo normativo pretende, entre otras cosas, que la crisis económica y la puesta en marcha de instrumentos de reactivación, afecten lo menos posible las finanzas públicas. Existía pues una conexidad temática y teleológica entre la ley y la disposición acusada.

Pero hay más, la disposición acusada guardaba incluso un vínculo estrecho con algunos de los mecanismos que ésta prevé para reactivar las empresas y reestructurar los pasivos de las entidades territoriales. En particular, el artículo 57 de la Ley 550 de 1999 establece la posibilidad de que el acreedor de una “entidad estatal del orden nacional podrá efectuar el pago por cruce de cuentas de los tributos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con cargo a la deuda de dicha entidad”. Por ende, si la ley busca facilitar el pago de las deudas fiscales, permitiendo ese cruce, es entonces también razonable que la ley exija a las empresas ponerse al día con el fisco. La norma acusada guardaba entonces también una conexidad instrumental con el tema de la Ley 550 de 1999.

5- Por todo lo anterior consideramos que la disposición no violaba la regla de unidad de materia, por cuanto guardaba una conexidad suficiente con el tema de la Ley 550 de 1999. Y es que no podemos olvidar que, en reiterada jurisprudencia, la Corte ha señalado que “la materia” de una ley debe entenderse “en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”¹². Esta comprensión generosa de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento¹³, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte ha señalado que solamente deben retirarse del ordenamiento “aquellos apartes,

segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma”.¹⁴

Igualmente, la Corte ha indicado que el propio Congreso tiene la libertad de definir el alcance de la materia que pretende desarrollar por medio de una ley, siempre y cuando exista una coherencia básica entre los distintos aspectos que conforman esa materia. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“Es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte.

Empero, no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.

Por el contrario, y contrariamente a esa línea jurisprudencial, la presente sentencia interpreta de manera muy restringida y estricta la regla de unidad de materia, por cuanto exige no sólo que exista un vínculo muy estrecho entre el tema de la ley y la disposición acusada, sino que incluso requiere que haya coherencia entre el contenido del artículo y el propósito de la ley. En efecto, nótese que uno de los argumentos de la Corte es que la disposición declarada inexecutable contradecía los propósitos de la ley, por cuanto, según la sentencia, para ayudar

a las empresas en crisis no se debería exigir que éstas estuvieran a paz y salvo con la administración tributaria ya que “lo apropiado a estos objetivos, sería facilitar la contratación pública con dichas empresas, lo cual contribuiría a su reactivación económica”. Esta consideración es a todas luces extraña al alcance de la regla de unidad de materia.

Por todo ello, no podemos compartir la decisión de declarar la inexecutable del parágrafo 3º del artículo 57 de la Ley 550 de 1999.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 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.

2 Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, el numeral 11 del artículo 2º 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.

3 *Ibidem*

4 Sentencia 568 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz)

5 Sentencia C-025 de 1993 (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

6 Sentencia C-633 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

7 Cf. Sentencia C-025 de 1993 (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

8 Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de noviembre 4 de 1972.

9 Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550 de 1999. Gaceta del Congreso No. 390, del martes 26 de octubre de 1999

10 Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 145 Cámara. Gaceta del Congreso No. 543, Lunes 13 de diciembre de 1999

11 Gaceta del Congreso N° 390. Santa Fe de Bogotá, D.C., martes 26 de octubre de 1999. Páginas 13 y 14.

12 Cf sentencia C-025/93. Fundamento Jurídico No 43.

13 Cf. sentencia C-531/95 Fundamento Jurídico No 5. Ver también sentencia C-055/96

14 Sentencia C-025/93 del 4 de febrero de 1993. Fundamento Jurídico No 43. Ver igualmente sentencia C-280/96. Fundamento jurídico No 21. Ver igualmente sentencias C-597 de 1996.