

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Control formal

LEY-Vicios de trámite

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Confrontación entre normas de igual jerarquía

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Justificación de vulneración de normas constitucionales

Referencia: expediente D-2794

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75 (total) y 79 (parcial) de la Ley 550 de 1999 “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”.

Actor: Alfredo Castaño Martínez

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., octubre diecinueve (19) de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ALFREDO CASTAÑO MARTINEZ demandó el artículo 75, en su totalidad, y el artículo 79, en forma parcial, de la Ley 550 de 1999 “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la

función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.836 del 30 de diciembre de 1999 es el siguiente:

“LEY 550 DE 1999

(diciembre 30)

(...)

Artículo 75.- Derógase el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo.

(...)

Artículo 79.- Esta ley regirá durante cinco (5) años, contados a partir (sic) la fecha de su publicación en el Diario Oficial, y durante el mismo plazo se aplicará de preferencia sobre cualquier norma legal, incluidas las tributarias que le sean contrarias.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, las disposiciones de esta ley se entienden incorporadas en los acuerdos de reestructuración que lleguen a celebrarse legalmente durante su vigencia, por lo cual se ejecutarán con sujeción a lo dispuesto en ella al igual que los demás actos y contratos que se celebren en desarrollo de los mismos.

El párrafo primero del artículo 14 de esta ley sólo se aplica a las garantías de terceros otorgadas con posterioridad a su entrada en vigencia. Las garantías preexistentes sólo podrán hacerse efectivas si transcurrido el plazo previsto en el artículo 27 de esta ley no se celebra un acuerdo; mientras tanto, podrán practicarse medidas cautelares; y la iniciación y

la continuación de procesos judiciales contra el garante, al igual que la ejecución de las garantías reales o fiduciarias, se sujetarán a lo dispuesto en el literal b) del párrafo segundo del artículo 14 de esta ley. El párrafo segundo del artículo 14 de esta ley se aplica respecto de garantes personas naturales que hayan otorgado la garantía antes o después de la vigencia de la ley.”

III. LA DEMANDA

1. El actor sostiene que los artículos cuestionados no siguieron el trámite consagrado en los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política. Afirma que durante el trámite legislativo del proyecto de Ley N° 145/99 (Cámara de Representantes) - N° 208/99 (Senado), que finalmente fue adoptado como la Ley 550 de 1999, existieron algunas irregularidades que, a su juicio, son insubsanables. En primer lugar, indica que de la lectura y estudio de los antecedentes legislativos del trámite del proyecto, se desprende que el Legislador incumplió el término señalado por el artículo 160 de la Carta, puesto que “no medió un lapso no inferior a ocho días hábiles entre el primero y segundo debate del proyecto de ley.” Por otra parte, asevera que el texto del artículo 75 de la Ley 550 de 1999 no fue discutido en primer debate en las comisiones terceras conjuntas de las cámaras legislativas, pues fue una proposición introducida en el debate de plenaria de la Cámara de Representantes. Agrega que el texto del artículo 75 aprobado por la Cámara, no fue sometido a consideración del Senado, ni discutido posteriormente por la Comisión de Conciliación “como adición o modificación al proyecto de ley” (CP art. 157 y 161).

Señala que el artículo 75 de la referida Ley, por tratar de un asunto de carácter laboral, tenía que discutirse en las Comisiones Séptimas de las respectivas cámaras legislativas, las cuales son las competentes para estudiar tales asuntos. Así mismo, considera que la decisión de derogatoria del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, que consagraba la figura de la unidad de empresa, debía ser objeto de previo estudio y concertación por parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CP., art. 53), ya que la eliminación de dicha figura afecta los contratos de trabajo, al permitir el desconocimiento de los derechos adquiridos de los trabajadores.

2. De otro lado, el demandante señala que el artículo 75 desconoce el artículo 158 de la Carta Política, en cuanto no guarda una conexidad razonable con la materia general de la

Ley 550 de 1999. En su criterio, la disposición acusada introduce “una reforma al Código Sustantivo del Trabajo, que es una materia diferente a la de la reestructuración financiera de las obligaciones de las empresas y entidades territoriales regulada en la Ley 550 de 1999.”

3. Por otra parte, el demandante estima que el artículo 75 de la Ley 550 de 1999, vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 39, 53, 55, 56, 58, 93 de la Constitución Política, así como los tratados y convenios internacionales del trabajo ratificados por el Estado colombiano, “que versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aún bajo los Estados de excepción”, los cuales conforman el bloque de constitucionalidad en materia laboral. A este respecto, sostiene que la derogatoria de la unidad de empresa, desconoce la constitucionalización del derecho al trabajo (C.P., art. 25), y los principios mínimos fundamentales en las relaciones laborales (C.P., art. 53), así como el carácter progresivo de los derechos laborales reconocido por el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Explica que la consagración de la unidad de empresa, reconocida por la legislación laboral desde 1965, ha sido un avance histórico en la protección de los derechos de los trabajadores, a través de la cual se busca poner a estos y a los empleadores en igualdad de condiciones. Afirma que al eliminar dicha figura, los empresarios logran “beneficios económicos a costa de la disminución de conquistas logradas por los trabajadores, por medio de la escisión de empresas y su reestructuración financiera.” Agrega que, si bien es necesario tomar medidas para contrarrestar la crisis económica actual, los derechos de los trabajadores no pueden ser disminuidos “en nombre de la reactivación y la apertura económica (...)”.

A juicio del actor, el referido artículo 75 es violatorio de los derechos constitucionales de asociación sindical (CP., art. 39) y de negociación colectiva (CP., art. 55), los cuales son igualmente protegidos por los convenios de la OIT num. 87 y 98 de 1948 y 1949 ratificados por Colombia. Expone que la derogatoria de la figura “permite a los empresarios acabar y disolver los sindicatos de empresa y terminar la vigencia de pactos colectivos y convenciones colectivas de trabajo a través de la escisión total o parcial del patrimonio de las empresas donde existen sindicatos de trabajadores de empresa y pactos o convenciones colectivas o laudos arbitrales laborales, al constituir nuevas sociedades con el patrimonio de la empresa o sociedad escindida y escidentes, de conformidad con lo previsto en el Capítulo II de la Ley 222 de 1995, con lo cual se introduce una profunda y regresiva reforma laboral

(...)"

4. En relación con el artículo 79 de la Ley 550 de 1999, que dispone la aplicación preferente de dicha ley sobre cualquier otra norma legal, el demandante aduce que este precepto es contrario a los "artículos 10 a 13 del Código Civil, el art. 5 de la Ley 57 de 1887, Ley 153 de 1887 art. 1 y ss y demás disposiciones sobre hermenéutica jurídica posteriores que reformaron este artículo." Anota que dicha disposición viola los artículos 13, 25, 53 y 152 de la Constitución y "la jerarquía normativa de los tratados internacionales de carácter laboral que se encuentran incorporados al ordenamiento jurídico interno y del carácter de orden público y de irrenunciabilidad de las normas sustantivas laborales - arts. 13, 14, 16, 20, 21 del C. S. del T.-"

IV. INTERVENCIONES

En defensa de la constitucionalidad de las normas acusadas intervinieron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Asociación Nacional de Industriales - ANDI -, la Superintendencia de Sociedades y el Ministerio de Desarrollo Económico. El ciudadano Benjamín Ochoa Moreno intervino para coadyuvar a la demanda contra el artículo 75 de la Ley 550 de 1999.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El jefe del Ministerio Público, en concepto recibido el 22 de junio de 2000, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 75 de la Ley 550 de 1999 y declarar la constitucionalidad de la expresión "y durante el mismo tiempo se aplicará de preferencia sobre cualquier norma legal", contenida en el artículo 79 de la Ley 550 de 1990.

En primer término, afirma que con la expedición de la Ley 550 de 1999, el Legislador pretendió establecer un régimen que "promueva y facilite la reactivación de las empresas y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones, lo mismo que armonizar el régimen legal vigente con la situación económica y financiera que se vive en los actuales tiempos." Indica que la reestructuración empresarial es una medida eficaz para alcanzar la reactivación económica, puesto que afecta directamente, entre otros, la generación de empleo y el mejoramiento de los niveles de producción. Sin embargo, a juicio del Procurador General de

la Nación, el artículo 75 de la referida ley, el cual deroga el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, es un tema ajeno a la reactivación empresarial y, por tal razón, vulnera el artículo 158 de la Carta Política porque “no guarda relación alguna con el objeto abordado por la Ley 550 de 1999.” Igualmente, sostiene que la derogatoria del artículo 194 del C.S. del T., desconoce el artículo 53 de la Constitución, por cuanto al eliminar la figura de la unidad de empresa “se priva de algunos privilegios a las personas a ellas vinculadas.”

Por otra parte, en relación con la expresión acusada del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, la vista fiscal sostiene que los cargos formulados por el demandante, consistentes en la violación de normas del Código Civil y de las Leyes 57 y 153 de 1887, deben desestimarse pues “en los juicios de constitucionalidad no es posible cotejar los textos acusados con disposiciones de orden legal”. Manifiesta, finalmente, que el Legislador está facultado para señalar la vigencia de las leyes y su aplicación preferencial sobre otras normas de carácter legal, sin que dicha medida sea violatoria del Estatuto Superior.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

2. Cosa juzgada constitucional

Mediante sentencia C-1185 del 13 de septiembre de 2000, la Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 75 de la Ley 550 de 1999. En consecuencia, en relación con este, existe cosa juzgada constitucional.

3. Vicios de trámite

No obstante lo anterior, la Corte entra a examinar los cargos de inconstitucionalidad formulados por el actor desde el punto de vista formal, pues aunque se plantean específicamente respecto del artículo 75 de la Ley 550 de 1990 - el cual como ya se indicó, fue declarado inexecutable - uno de los vicios alegados afectaría eventualmente de

inconstitucionalidad toda la ley.

En primer término, el demandante sostiene que el artículo 75 de la Ley 550 de 1999, aunque fue aprobado por la Cámara de Representantes, no fue sometido a consideración del Senado, ni aprobado por la comisión de conciliación. Por su parte, el interviniente Benjamín Ochoa Moreno, señala que en el acta de conciliación obra constancia de que se acoge la proposición N° 7 de la Cámara, la cual asegura contiene el texto del artículo acusado. Sin embargo precisa, que al revisar el informe de la subcomisión de la Cámara de Representantes del día 16 de diciembre de 1999, se observa que la proposición mencionada no regula el tema en cuestión, pues la disposición fue introducida por la proposición No. 39. Concluye, que no existe prueba alguna de que el artículo acusado fuera aprobado por las comisiones constitucionales de cada cámara, por parte de la plenaria de la Cámara, ni sometido a trámite de conciliación.

A fin de establecer cuál fue el trámite al cual se sometió el texto acusado, la Corte solicitó a las cámaras la transcripción de los debates del día 16 de diciembre de 1999 y certificaciones por parte de los secretarios generales de ambas corporaciones. Según se desprende de la información remitida por ellos, ante el Senado de la República se presentó la proposición N° 7, firmada por el senador Gabriel Zapata y otro (ilegible), que contiene el texto acusado. En cuanto a la Cámara de Representantes, la proposición N° 39 es de idéntica naturaleza. Es decir, el texto acusado fue sometido a consideración de ambas corporaciones.

Con todo, subsiste la duda acerca de si fue aprobado el artículo 75. En cuanto se refiere a la Cámara de Representantes, se pudo establecer que, en efecto, la subcomisión designada para estudiar las proposiciones, únicamente consideró 38 de estas. Sin embargo, una vez aprobado el informe de la subcomisión, se advirtió la existencia de otra proposición - la N° 39 - y de dos artículos nuevos, los cuales fueron aprobados por la plenaria de dicha Corporación, según aparece consignado en la transcripción del debate del 16 de diciembre de 1999.

En relación con el Senado de la República, mediante oficio del 6 de julio de 2000, el Secretario General del Senado de la República informa a la Corte que el articulado del proyecto de ley No. 208/99 fue aprobado en conjunto, razón por la cual "no hay mención expresa al artículo 75 de la ley". A lo anterior se suma, que mediante oficio del 13 de marzo de 2000, el mismo Secretario General del Senado certifica que el día 16 de diciembre de

1999 el artículo 75 acusado fue aprobado “con un quórum de 91 Honorables Senadores”.

Por consiguiente, dado que el artículo acusado fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras, no era indispensable que fuera sometido a consideración de la comisión de mediación. Cabe señalar, que en la copia manuscrita de la proposición No. 39 de la Cámara de Representantes a la cual se ha hecho alusión se indica expresamente:

Lo anterior demuestra plenamente que al momento de aprobarse el texto en la Cámara existía conciencia de que también se había sometido a consideración del Senado de la República.

En segundo lugar, el demandante asegura que entre el primer y segundo debate no mediaron los ocho días que exige el artículo 160 de la Constitución. La Corte ha señalado que este término debe ser contabilizado en días comunes y no hábiles¹.

Según las certificaciones remitidas por los secretarios generales de las comisiones terceras permanentes del Senado y Cámara, en sesión conjunta del 1º de diciembre de 1999, se surtió el primer debate al proyecto de ley que después se adoptó como ley 550. Por su parte, los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes certifican que el segundo debate se surtió de manera simultánea, el día 16 de diciembre del mismo año. Por lo tanto, entre el primer y segundo debate corrieron catorce días comunes, con lo cual se desvirtúa el cargo del actor.

De otro lado, el demandante y el ciudadano interviniente sostienen que por su materia, el artículo 75 de la ley 550 de 1999 debió someterse a consideración de la Comisión Séptima y no, como ocurrió, a la Comisión Tercera de cada Cámara, pues a la primera le competen los asuntos de naturaleza laboral. Al respecto, la Sala observa que no se comprende como tanto el actor como el interviniente afirman que el artículo acusado no fue sometido a consideración de las comisiones terceras de la Cámara y del Senado, en razón de que fue propuesto ante la plenaria de ambas cámaras, para posteriormente señalar que ello no fue así.

Debe recordarse, que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 dispone en relación con las acusaciones por vicios de forma, que las demandas contendrán “el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue

quebrantado". Al respecto, en sentencia C-131/93 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), esta Corporación señaló:

"Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado: este requisito es sólo eventual, ya que no opera sino por ataques de forma. Si el actor estima que se ha desconocido un procedimiento es porque conoce el procedimiento regular, ya que de otra manera no habría podido arribar a tal juicio. Luego si el demandante conoce el procedimiento regular que la norma atacada supuestamente no cumplió, se le pide que diga cuál es el procedimiento. Se trata de nuevo de una exigencia razonable".

En el caso bajo examen, dicho trámite está regulado por el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso - disposición que autoriza a la plenaria de ambas cámaras, la inclusión de modificaciones, adiciones o supresiones al texto del proyecto de ley sin que éste deba ser remitido nuevamente a consideración de la comisión permanente. Sin embargo, el demandante, además de que se contradice en la formulación de este cargo, no explicó de manera suficiente cuál fue la forma en que se violó el trámite constitucional, habida consideración de la autorización contenida en el artículo 178 del Reglamento del Congreso. Por tal motivo, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre esta acusación.

Finalmente, el concepto del actor y del ciudadano interviniente, el artículo 75 acusado debió someterse previamente a consideración de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Esta Comisión tiene su origen en el artículo 56 de la Carta Fundamental que le asigna las funciones básicas de fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de conflictos de trabajo y servir de escenario de concertación de las políticas salariales y laborales. En ninguna parte de la Constitución o del reglamento del Congreso, como tampoco en la Ley 278 de 1996, que reglamenta su composición y funcionamiento, o de la ley Orgánica del Congreso se impone la obligación del Congreso de la República de someter los proyectos de ley que regulen ámbitos de la legislación laboral a consideración de dicha Comisión. Por lo tanto, dado que no hace parte del proceso de formación de la ley, no es posible derivar violación de la Constitución por las circunstancias anotadas.

En este orden, es evidente que con excepción del cargo formulado respecto del término de ocho días que debe mediar entre el primer y segundo debate legislativo, el anterior examen no tiene ninguna consecuencia práctica, habida cuenta que el artículo 75 de la Ley 550 de 1999 respecto del cual se adujeron los demás vicios de trámite, fue retirado del ordenamiento jurídico mediante la sentencia C-1185/2000 que lo declaró inexecutable, de modo que, por sustracción de materia, no tiene ningún objeto declararlo executable por los aspectos formales analizados.

4. Ineptitud sustantiva de la demanda

En concepto del demandante, el artículo 79 de la Ley 550 de 1999 desconoce los principios hermeneúticos establecidos en los artículos 10 a 13 del Código Civil, en las leyes 57 de 1887 y 153 de 1887, así como distintas normas constitucionales. En relación con este cargo, la Corte ha señalado que los cargos de inconstitucionalidad únicamente pueden llevar a la Corte a revisar si un texto legal se ajusta a la Carta y no, como pretende el demandante, a que se realice una confrontación entre textos de igual jerarquía.² Por otra parte, respecto de la violación de los artículos 13, 25, 53 y 152 de la Carta, el demandante se limita a asegurar que se desconoce el principio hermenéutico contenido en el artículo 53, sin precisar de qué manera la regla contenida en el artículo 79 de la Ley 550 de 1999 tiene el efecto anotado. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en que no basta la mera afirmación de que se viola la Carta. La violación debe ser justificada y expuesta al juez constitucional.³

Por lo anterior, y como quiera que la demanda no cumple con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre el cargo contra el artículo 79 de la Ley 550 de 1999.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1185 de 2000, por medio de la cual se

declaró inexecutable el artículo 75 de la Ley 550 de 1999.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 550 de 1999, únicamente respecto del vicio de trámite examinado en la presente sentencia.

Tercero.- INHIBIRSE de fallar de mérito respecto de la constitucionalidad del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

FABIO MORON DIAZ Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e)

1 Ver entre otras, las sentencias C-067/92 M.P. Alejandro Martínez caballero, C-203/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-510/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-565/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Al respecto ver la sentencia C-078/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Ver, entre otras, las sentencias C-568/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-236/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-044/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.