

Sentencia C-1551/00

ESTADO-Principios de dirección y organización de la economía

ESTADO-Intervención en la economía

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA ECONOMICA-Tratamiento diferenciado entre sectores o sujetos

El legislador goza de una libertad de configuración, sobre todo en materia económica atendiendo consideraciones de conveniencia y, previa la evaluación de circunstancias económicas específicas, que lo pueden conducir a establecer un trato diferenciado entre sectores o sujetos, siempre y cuando ese trato diferenciado obedezca a circunstancias razonables y objetivas, por una parte; y por otra, sin perder de vista que, por ministerio de la Constitución, la propiedad es una función social que implica obligaciones, ello significa que el Estado es el director de la economía con el fin de racionalizarla y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Finalidad

La finalidad de la Ley 550 de 1999 es la empresa y no el empresario. La razón del legislador para consagrar esa distinción, fue la de garantizar que los esfuerzos del Estado para lograr la reactivación económica, se dirigiera a las empresas y, de esta forma, evitar que se favorecieran intereses particulares totalmente ajenos a la actividad empresarial. Lo que se trata de lograr es establecer mecanismos idóneos para la celebración de acuerdos a favor de las empresas, con el fin de que se corrijan las deficiencias que presenten en su capacidad de operación, y puedan cumplir con sus obligaciones pecuniarias, de tal suerte que dentro de los plazos y previo cumplimiento de las condiciones que establece la ley, pueda la empresa como base del desarrollo, cumplir con su función social, generando riqueza y propendiendo por el desarrollo del Estado Social de Derecho.

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Ambito de aplicación/LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-aplicación a personas jurídicas

El hecho de que el Legislador haya consagrado que los mecanismos de reestructuración empresarial solamente se apliquen a las personas jurídicas pretende evitar que el patrimonio de la empresa se confunda con la del empresario como persona natural, pues se desvirtuaría la finalidad misma de la ley, cual es, permitir el cumplimiento de la función social de la empresa como tal, en beneficio de todas las personas. Además, encuentra su fundamento en los criterios de diferenciación implícitos en todo juicio que sobre el derecho a la igualdad se haga.

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Aplicación a empresas unipersonales

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Concordato de personas naturales comerciantes

Sala Plena

Referencia: expediente D-3133

Demanda de inconstitucionalidad en contra artículo 1 (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”.

Demandante: Guillermo Francisco Reyes González

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., noviembre veintiuno (21) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Guillermo Francisco Reyes González, demandó el artículo 1 (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”.

Por auto del 11 de agosto del presente año, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, y al señor Presidente del Congreso de la República, con el objeto que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

II. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 43836 de 30 de diciembre de 1999, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

Ley 550 de 1999

(diciembre 30)

“Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el

régimen legal vigente con las normas de esta ley”.

DECRETA:

“ART. 1º. **Ámbito de aplicación de la ley.** La presente ley es aplicable a toda empresa que opere de manera permanente en el territorio nacional, realizada por cualquier clase de persona jurídica, nacional o extranjera, de carácter privado, público o de economía mixta, con excepción de las vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que ejerza actividad financiera y de ahorro y crédito, de las vigiladas por la Superintendencia Bancaria, de las bolsas de valores y de los intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios sujetos a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.

Para los efectos de la presente ley, la actividad empresarial deberá corresponder a actos y operaciones previstos en los artículos 20 del Código de Comercio, 5º de la Ley 256 de 1996, 11 del estatuto orgánico del sistema financiero, y en el artículo segundo, literal b), de la Ley 527 de 1999; no tendrá que realizarse mediante establecimientos de comercio; la persona que la organice se denominará empresario, aunque no tenga el carácter de comerciante.

Esta ley se aplicará igualmente a las entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el título V de la misma, y a las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia.

PAR. 1º.- Las empresas desarrolladas mediante contratos o patrimonios que no tengan como efecto la personificación jurídica, no están comprendidas por la presente ley en forma separada o independiente del respectivo o respectivos empresarios.

PAR. 2º.- Para los efectos de esta ley, se consideran personas jurídicas públicas o de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y demás formas de asociación con personalidad que tengan por objeto el desarrollo de actividades empresariales, en cuyo capital el aporte estatal a través de la Nación, de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del total del capital suscrito y pagado. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación cualquier entidad del orden territorial de las reglas especiales previstas en el título V de esta ley”.

III. DEMANDA

Considera el ciudadano demandante que las expresiones demandadas vulneran el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13 y 333 de la Constitución Política, pues desconocen el principio y el derecho a la igualdad, la realización de un orden económico y social justo, el derecho a la libertad de empresa, y la obligación del Estado de impedir que se restrinja la libertad económica.

Manifiesta que el artículo 1 de la Ley 550 de 1999, limita el ámbito de aplicación solamente a las personas jurídicas, excluyendo de los beneficios de la misma a las personas naturales, contrariando el objeto de la misma, cual es el de la promoción de la reactivación económica, adicionalmente vulneran el derecho de todas las personas a la libre competencia y a la libre empresa.

Considera el accionante que la exclusión que consagra la ley para las personas naturales que realizan empresa en el territorio nacional, se constituye en una flagrante violación del artículo 13 Superior, porque todas las personas, esto es, naturales o jurídicas, en tanto se encuentren bajo una misma hipótesis, como es la realización de actividades de empresa en el territorio nacional, deben ser sujetas del mismo trato por parte de la ley y de las autoridades, en esas condiciones, tanto las personas jurídicas como las naturales tienen derecho a gozar de los beneficios de que trata la ley, en igualdad de condiciones.

Después de citar varias sentencias de la Corte Constitucional en relación con el derecho a la igualdad, señala que la violación al artículo 13 constitucional por parte de la expresión “jurídicas” contenida en el artículo demandado es evidente, por cuanto no se dan los presupuestos jurisprudencialmente exigidos para sostener que sea admisible constitucionalmente limitar y restringir exclusivamente a las personas jurídicas, los beneficios que consagra dicha ley tendientes a promover y facilitar la reactivación empresarial y asegurar la función social de las empresas.

También considera injustificable excluir de los beneficios consagrados en la Ley 550 de 1990 a las personas naturales “cuando por demás, por expreso reconocimiento de la Corte Constitucional, hay empresas como las unipersonales, donde su fundamento es la persona natural que da origen a ella, y por lo tanto quedarían excluidas del ámbito de aplicación de la ley”.

Finalmente, aduce que la definición de empresa consagrada en el artículo 11 de Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 11 de la Ley 510 de 1999, incluye toda actividad económica organizada sin excluir de su ejercicio a ningún tipo de persona, contrario a lo que ocurre con la disposición acusada

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Superintendencia de Sociedades

El apoderado de la entidad interviniente, solicita a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de las expresiones demandadas del artículo 1 de la Ley 550 de 1999, aduciendo como razones que justifican la exequibilidad solicitada, las siguientes:

Para la entidad interviniente, la Ley de Intervención Económica no vulnera la Constitución Política y la ley, al excluir a las personas naturales como destinatarias de un escenario propicio para realizar acuerdos de reestructuración de obligaciones contraídas en desarrollo de actividades empresariales, esto es, por la empresa y no por el empresario, pues las personas naturales confunden su patrimonio en el desarrollo de actividades particulares y actividades empresariales, lo cual desvirtúa el objeto de la ley, como es tratar de ofrecer un mecanismo idóneo que le permita a las empresas recuperarse en un plazo y en las condiciones previstas en el acuerdo celebrado para el efecto.

Manifiesta que la ley demandada se dirige a la protección de la empresa como fuente generadora de riqueza y base del desarrollo en el contexto del Estado Social de Derecho, lo que supone que se puede establecer con claridad cuáles obligaciones del empresario son reestructurables y cuáles no, lo que, tratándose de personas naturales resultaría

“prácticamente imposible”, como quiera que el mecanismo implementado en la ley para el efecto “la determinación de derechos de voto y de acreencias tanto de acreedores internos como de acreedores externos, por sustracción de materia no es predicable ni aplicable respecto de personas naturales”.

Para la entidad interviniente, el demandante incurre en una “desafortunada” imprecisión, cuando señala que las expresiones demandadas desconocen el derecho a la igualdad, pues si bien de alguna manera la exclusión implica discriminación legal en tal sentido, ésta encuentra justificación razonada y proporcional en el reconocimiento de diferencias fácticas y sustanciales entre las personas jurídicas y las naturales que desarrollan actividades empresariales. Cita apartes de la sentencia C- 556 de 1993 proferida por esta Corporación, y señala que dentro del contexto jurídico y jurisprudencial, y al amparo del artículo 334 Superior, la ley de intervención económica se justifica en la medida en que determina con claridad su ámbito de aplicación y propicia un escenario idóneo para superar las causas y consecuencias de la crisis empresarial.

La entidad interviniente, tampoco encuentra razonable el ataque del actor en el sentido de que la ley demandada conculca el artículo 333 del Estatuto Fundamental, pues por su propia definición y del desarrollo de todo el articulado, se desprende que la finalidad por ella pretendida no es otra que buscar la reactivación empresarial, y la reestructuración de los entes territoriales, así como lograr el desarrollo armónico de las regiones. Acepta, que si bien la libertad de empresa le otorga a las personas el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica en el contexto de un sistema económico de mercado y, que esa libertad no es absoluta pues se encuentra sometida a ciertos límites (interés social, ambiente y patrimonio cultural de la Nación), la ley que se acusa, ni siquiera se ocupa de establecer dichos límites, sino a contrario sensu, de promover y facilitar la reactivación empresarial.

Tampoco le asiste razón al demandante, dice la entidad interviniente, cuando manifiesta que las empresas unipersonales quedarían excluidas, pues el inciso 2º del artículo 71 de la Ley 222 de 1995, dispone que la empresa unipersonal una vez inscrita en el registro mercantil, forma una persona jurídica, norma esta que se encuentra en concordancia con lo establecido por el artículo 1 de la Ley 550 de 1999.

Finalmente expresa la interviniente que el artículo 46 de la Ley 590 de 2000, adicionó el artículo 1 de la Ley 550 de 1999, en el sentido de que las personas naturales que tengan la calidad de comerciantes, no podrán tramitar acuerdos de reestructuración en los términos señalados en la Ley 550 de 1999, pero el concordato que lleguen a celebrar a la luz de lo dispuesto en la Ley 222 de 1995, tendrá los efectos previstos para los acuerdos de reestructuración. Agrega que el artículo 41 de la Ley 590 dispuso que las micro, pequeñas y medianas empresas constituidas con posterioridad a su promulgación, serán beneficiarias de los recursos de que trata el artículo 51 de la ley demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En concepto No. 2332 de 25 de septiembre del presente año, el Procurador General de la Nación, se pronuncia en los siguientes términos:

En primer lugar el Ministerio Público solicita a la Corte la declaratoria de inhibición respecto de la expresión “jurídicas” contenida en el párrafo 2º del artículo 1º de la ley demandada, pues los cargos de la demanda se dirigen únicamente contra la misma expresión contenida en el párrafo 1º de la citada disposición.

Para el Procurador el análisis de constitucionalidad de la expresión “jurídicas” contenida en el párrafo 1º del artículo 1º de la Ley 550 de 1990, debe realizarse integrando el marco normativo que regula la actividad empresarial de personas naturales y jurídicas, con el fin de establecer si en efecto se está otorgando un trato discriminatorio a las personas naturales que desarrollan ese tipo de actividad, en las disposiciones encaminadas a lograr la reactivación económica. Así las cosas, a su juicio, es necesaria la unidad de conformación normativa con los artículos 41 y 46 de la Ley 590 de 2000.

Señala la entidad interviniente, que la Constitución de 1991 al referirse a la libertad de empresa y a la promoción de la actividad económica, no hace ninguna clase de distinción entre personas jurídicas y naturales, razón por la cual, en principio todas deben beneficiarse de las políticas económicas del Estado. Sin embargo, considera que en materia económica el legislador tiene una amplia libertad de configuración, de tal forma que al intervenir en materia económica puede establecer tratamientos diferenciados entre sectores o entre sujetos, siempre y cuando obedezcan a razones objetivas y razonables.

Considera el Procurador, que al accionante le asiste razón cuando afirma que la norma legal acusada contempla una discriminación al otorgar beneficios únicamente a las personas jurídicas, pero la razón de esa situación, tiene por fin garantizar que los esfuerzos estatales para la reactivación de la economía se orienten exclusivamente a empresas y, de esa forma, evitar que se terminen favoreciendo los intereses particulares de las personas naturales ajenas a la actividad empresarial, pues resulta muy difícil y, en ocasiones imposible distinguir cuando las actuaciones “de una persona natural que desarrolla actividades empresariales, están orientadas al objeto propio de la empresa y cuando a sus asuntos personales, cuando existe un patrimonio único que se afecta”.

Ahora bien, en relación con las empresas unipersonales, a juicio del Ministerio Público, se debe rechazar el argumento del actor según el cual estarían excluidas de los beneficios que contempla la ley, por cuanto, esas empresas conformadas por una persona natural o jurídica se constituyen como personas jurídicas, con el objeto de distinguir su patrimonio de aquel de la persona que las crea, para garantizar con ello la transparencia en su manejo y, la protección a terceros, de conformidad con lo establecido en la Ley 222 de 1995.

Después de citar apartes de jurisprudencia de esta Corporación, respecto de las empresas unipersonales, señala la Procuraduría, que resulta injustificado concluir que esas empresas se encuentran excluidas de los beneficios de la ley demandada y, por el contrario, se debe afirmar que se encuentran cobijadas por ella.

Adicionalmente, considera el Procurador, que en lo relacionado con las micro, pequeñas y medianas empresas, se encuentren o no conformadas como personas jurídicas, también están cobijadas por los beneficios de la Ley 550 de 1990, pues así lo dispone la Ley 590 de 2000.

Por último, concluye el Ministerio Público, que el ámbito de aplicación de la norma demandada es amplio y, cubija a todas las empresas, entre ellas las llamadas unipersonales y las clasificadas como micro, pequeñas o medianas empresas, estén o no conformadas como personas jurídicas, de tal suerte, que el marco legal de promoción a la actividad empresarial, no genera tratamientos discriminatorios injustificados y, por lo tanto, la disposición acusada no puede ser tachada de inconstitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico

A juicio del demandante la expresión “jurídicas” contenida en el artículo 1º de la Ley 550 de 1999, vulnera ostensiblemente el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 13 y 333 de la Constitución Política, pues, limita y restringe los beneficios consagrados en el precepto legal mencionado, tendientes a promover y facilitar la reactivación empresarial y asegurar la función social de las empresas, exclusivamente a las personas jurídicas, que como empresas realicen sus actividades dentro del territorio nacional, excluyendo en forma injustificada de dichos beneficios, a las personas naturales.

3. Constitucionalidad de la norma demandada

3.1. Para entrar la Corte a determinar si el precepto legal que se acusa, consagra una distinción injustificada y discriminatoria entre personas jurídicas y personas naturales para efectos de los beneficios encaminados a lograr la reactivación económica consagrados en la Ley 550 de 1999, debe hacer una interpretación sistemática de todas las disposiciones que regulan la actividad empresarial tanto de personas jurídicas como naturales. De tal suerte, que se impone para el análisis de constitucionalidad que ahora se plantea, analizar de manera integral el panorama normativo que rige la materia, particularmente la Ley 590 de 2000, artículos 41 y 46, éste último que adicionó el artículo 1º de la ley ahora demandada.

3.2. Esta Corporación en sentencia C-1185 de 13 de septiembre de 2000, realizó unas consideraciones generales respecto de la naturaleza jurídica y de los objetivos de la Ley 550 de 1999, que en concepto de la Corte, se hace necesario citar, con el fin de establecer la finalidad de la ley acusada.

En efecto, dijo la Corte: “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'.

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 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.

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".

3.3. Como se señaló, el ciudadano demandante considera que la expresión "jurídicas" contenida en el artículo 1º de la Ley 550 de 1999 es inconstitucional, pues en su concepto, las personas naturales que realicen empresa en el territorio nacional resultan injustificadamente discriminadas, por cuanto, mientras se encuentren en la misma hipótesis que las personas jurídicas, como es la realización de actividades de empresa, deben tener el mismo trato por parte de la ley y de las autoridades, en consecuencia, deben tener derecho a gozar de los mismos beneficios otorgados en el mencionado precepto legal a las personas jurídicas. Así las cosas, al excluirse de los beneficios que contempla la norma, a las personas naturales, sin justificación razonable ni objetiva, se vulnera el Estatuto Fundamental, particularmente los artículos 13, 333 y 334.

3.4. La Constitución consagra en el artículo 150-21, que corresponde al Congreso de la República "Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las

cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”; por su parte, el artículo 334 idem dispone que “La dirección general de la economía se encuentra a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

Como se ve, corresponde al Estado a través de las leyes establecer los principios que dirigirán y organizarán la economía, con poder de regulación y de dirección y, teniendo por finalidad la protección de los intereses generales, a los cuales está llamado el Estado. Así las cosas, al órgano legislativo le corresponde crear las herramientas indispensables para que el Estado pueda, a través de las leyes de intervención, racionalizar la economía, de tal forma que se garantice una mejor calidad de vida para las personas y, en ese orden de ideas, se pueda lograr una distribución equitativa de oportunidades, lo cual se constituye en el fundamento mismo del Estado Social de Derecho.

En efecto, la Ley 550 de 1999, establece la intervención del Estado en la economía, con el fin de “...promover y facilitar 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 señala dentro de su ámbito de aplicación a toda empresa que opere de manera permanente en el territorio nacional, de tal suerte que, como lo afirma el ciudadano demandante, se excluyó a las personas naturales como destinatarias de los mecanismos de reestructuración de obligaciones contraídas en desarrollo de actividades empresariales.

Ahora bien, corresponde a la Corte determinar si esta exclusión, se encuentra o no ajustada a la Constitución, esto es, si resulta ostensiblemente discriminatoria e injustificada o, si por el contrario, se fundamentó en circunstancias objetivas y razonables.

Al respecto, sea lo primero indicar, como lo señala el Ministerio Público, que el legislador goza de una libertad de configuración, sobre todo en materia económica atendiendo consideraciones de conveniencia y, previa la evaluación de circunstancias económicas específicas, que lo pueden conducir a establecer un trato diferenciado entre sectores o sujetos, siempre y cuando ese trato diferenciado obedezca a circunstancias razonables y objetivas, por una parte; y por otra, sin perder de vista que, por ministerio de la Constitución, la propiedad es una función social que implica obligaciones, ello significa que el Estado es el director de la economía con el fin de racionalizarla y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (arts. 58 y 344 C.P.).

En el concepto presentado por la Superintendencia de Sociedades, se traen a colación algunas consideraciones expuestas por el Superintendente de esa entidad, coincidentes en gran parte con la exposición de motivos presentada ante el Congreso de la República, en la cual se refiere al ámbito de aplicación de la Ley 550 de 1999 y, expresa: "...si este es un mecanismo que busca la reactivación empresarial y tiene unos incentivos y reglas que tienen que ver con deudas empresariales, la distinción cuando estamos hablando de personas naturales e incluso de personas naturales que por ser comerciantes estén matriculados como tales, que no quepa duda si lo son o no lo son, si se anuncian como tales, e incluso que organizan su actividad a través de establecimientos de comercio debidamente matriculados, que ya son en sí una universalidad; un comienzo de identificación de pasivos y de activos vinculados a un negocio, aun en esos casos la distinción entre la actividad empresarial y la actividad personal propiamente dicha, es imposible.

Cómo distinguir, en la práctica, el sobregiro que se usa para pagar la nómina, del sobregiro que tiene que ver con la fiesta del fin de semana; el crédito que tiene que ver con la vivienda, con el crédito que se utiliza como capital de trabajo para el negocio, y así sucesivamente. No es un problema de conveniencia, hay ahí un problema de igualdad, porque se podría llegar a través de este mecanismo a introducir soluciones (...) dentro del acuerdo a aspectos que no tienen que ver con la actividad empresarial propiamente dicha...".

Nótese pues, que la finalidad de la Ley 550 de 1999 es la empresa y no el empresario, de manera tal, que pueda desarrollarse el postulado constitucional consagrado en el artículo 333 de la Carta, que establece: "...La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial".

Para la Corte, la razón del legislador para consagrar esa distinción, fue la de garantizar que los esfuerzos del Estado para lograr la reactivación económica, se dirigiera a las empresas y, de esta forma, evitar que se favorecieran intereses particulares totalmente ajenos a la actividad empresarial. Entonces, lo que se trata de lograr con la ley de reactivación empresarial es establecer mecanismos idóneos para la celebración de acuerdos a favor de las empresas, con el fin de que se corrijan las deficiencias que presenten en su capacidad de operación, y puedan cumplir con sus obligaciones pecuniarias, de tal suerte que dentro de los plazos y previo cumplimiento de las condiciones que establece la ley, pueda la empresa como base del desarrollo, cumplir con su función social, generando riqueza y propendiendo por el desarrollo del Estado Social de Derecho.

En la exposición de motivos presentada al Congreso de la República, se dijo: "La difícil situación que ha enfrentado el país en los últimos años ha golpeado al sector productivo de la economía, lo que ha ocasionado un número creciente de concordatos, liquidaciones y numerosas dificultades a las empresas, con la consecuente reducción en su capacidad de generación de empleo...".

Resulta entonces, con toda claridad, que la finalidad de la norma no es otra que dar cumplimiento al mandato constitucional que obliga al Estado a intervenir en la economía "...para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en

particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos..” (art. 334 C.P.).

La Ley 550 de 1999, establece en su artículo 2º cuáles son las finalidades de la intervención del Estado en la economía, en el marco de lo dispuesto por los artículos 334 y 335 del Estatuto Fundamental, y señala dentro de sus fines, los siguientes:

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

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

1. Mejorar la competitividad y promover la función social de los sectores y empresas reestructuradas.

2. Restablecer la capacidad de pago de las empresas de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.

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

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

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

6. Asegurar la calidad, suficiencia y oportunidad de la información que se suministre a socios y a terceros.

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

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

9. 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”.

Hechas las anteriores precisiones, considera la Corte que no le asiste razón al demandante, al afirmar que las expresiones demandadas del artículo 1º de la Ley 550 de 1990, conculcan el derecho a la igualdad pues, el hecho de que el Legislador haya consagrado que los mecanismos de reestructuración empresarial solamente se apliquen a las personas jurídicas parece claro, en el sentido de que se pretende evitar que el patrimonio de la empresa se confunda con la del empresario como persona natural, pues se desvirtuaría la finalidad misma de la ley, cual es, permitir el cumplimiento de la función social de la empresa como tal, en beneficio de todas las personas. Además, esa diferenciación legal, encuentra su fundamento en los criterios de diferenciación implícitos en todo juicio que sobre el derecho a

la igualdad se haga. Esto es así, por cuanto, como lo ha sostenido esta Corporación si el derecho es al mismo tiempo un factor de diferenciación e igualación¹, los criterios para establecer las distinciones deben ser aplicados para promover la igualdad sustancial y, por ende, el ideal de justicia que contempla el Preámbulo de la Constitución.

Así las cosas, esta Corte ha dicho "...la igualdad solo se viola si está desprovista de una justificación objetiva y razonable y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida" ². En tales circunstancias, para esta Corporación, la finalidad perseguida con la norma demandada, no vulnera la Constitución Política, sino por el contrario la desarrolla, pues lo que busca la disposición mencionada es dar aplicación a los fines esenciales del Estado, propendiendo por la prosperidad general, en la medida en que busca reactivar la economía del país y, en ese orden de ideas, lograr el postulado constitucional del pleno empleo.

Conviene recordar, lo que ha dicho la Corte en relación con la intervención estatal en la economía: "En efecto, las empresas, las sociedades comerciales y en general las asociaciones de contenido patrimonial están sujetas a la dirección general de la economía por el Estado. Se impone pues una interpretación amplia de las posibilidades regulatorias del Estado, por cuanto la Constitución ha conferido un marco amplio y flexible al Congreso para regular estas materias.

Esto no significa obviamente que el legislador sea libre de establecer cualquier tipo de regulación económica. De un lado, por cuanto la Constitución estableció que en general las leyes de intervención económica 'deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica'. Por eso en la Asamblea Constituyente se precisó que la Constitución de 1991 'tampoco consagra el viejo concepto de la intervención sin límites, en razón de las nuevas características de las leyes de intervención'.

De otro lado, esta Corporación ha insistido en que el carácter de Estado Social de Derecho que la nueva Constitución confiere al régimen colombiano, los objetivos proclamados en el preámbulo así como la existencia de derechos económicos fundamentales son todos elementos que tienen implicaciones sustantivas sobre la legitimidad constitucional de las políticas económicas. (...)

(...) Esto significa que el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo distintas políticas económicas siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a 'hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales. Existe entonces entre las instituciones constituidas de representación popular y el texto constitucional una doble relación de libertad y subordinación.

Por eso el juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones

manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, si la ley que regula la actividad de sociedades de contenido patrimonial no vulnera claramente la Carta fundamental o establece regulaciones manifiestamente irrazonables debe ser considerada constitucional, por cuanto hay cláusulas generales que autorizan la intervención del Estado en la economía”.³

3.5. Otra de las razones aducidas por el actor, como fundamento de la violación del artículo 13 Superior por parte de la disposición acusada, radica en el hecho de que las empresas unipersonales quedarían excluidas del ámbito de aplicación de la ley, sin tener en cuenta el expreso reconocimiento que de dichas empresas ha realizado la Corte Constitucional.

A juicio de la Corte, tampoco le asiste razón al ciudadano demandante, pues al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 inciso 2º de la Ley 222 de 1995 “La Empresa Unipersonal, una vez inscrita en el registro mercantil, forma una persona jurídica”, ello significa entonces que las empresas unipersonales inscritas en el registro mercantil, se encuentran dentro del ámbito de aplicación establecido en el artículo 1º de la Ley 550 de 1999. Pero además de esto, el artículo 19, inciso 3º ejusdem, al referirse a las partes en los acuerdos de reestructuración, dispone que “Son acreedores internos los accionistas, socios, asociados o cooperados del empresario que tenga forma jurídica asociativa; el titular de las cuotas de la empresa unipersonal...”; adicionalmente, en los artículos 30, numeral 4º y 34 parágrafo 3º de la ley cuestionada, al referirse a los derechos de veto, el primero, y a los efectos de los acuerdos de reestructuración, el segundo, se refieren expresamente a la figura de la empresa unipersonal.

En relación, con las empresas unipersonales, dijo la Corte: “La empresa unipersonal, - conocida en algunas legislaciones como sociedad unipersonal-, es una novedad en el derecho colombiano, desde su presentación en la Ley 222 de 1995. Esta figura puede ser entendida en términos generales, como una empresa con personería jurídica, constituida por uno solo o de propiedad de una persona.

(...)

Es claro entonces que la Ley 222 de 1995, crea una nueva forma de organización empresarial, mediante la cual el comerciante puede destinar ciertos bienes a la realización de actividades mercantiles, con la garantía y el beneficio de la personalidad jurídica”⁴

Como se ve, carece de sustento la argumentación del accionante, cuando afirma que las empresas unipersonales se encuentran excluidas de los beneficios consagrados en la ley demandada.

Por otra parte, el artículo 46 de la Ley 590 de 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, adicionó el artículo 1º de la Ley 550 de 1999, con el siguiente parágrafo: “PARÁGRAFO 3º. Los acuerdos concordatarios celebrados entre una persona natural comerciante, debidamente matriculada en el registro mercantil, y sus acreedores, que sean aprobados por el juez civil del circuito competente, de conformidad con la Ley 222 de 1995, tendrán los efectos legales previstos en el artículo 34 de la Ley 550 de 1999 y, en general, darán lugar a la aplicación de todas las normas legales y reglamentarias correspondientes a empresas en cuyo favor se haya

celebrado un acuerdo de reestructuración, incluyendo las disposiciones de carácter tributario y laboral, únicamente en lo que se refiera a obligaciones y actos del comerciante relacionados con sus actividades de empresa de comercio, y contraídos o ejecutados para asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas en desarrollo de tales actividades”.

Se observa entonces, como lo hace notar la Superintendencia de Sociedades en su escrito de intervención, que este artículo no hace otra cosa que ratificar lo ya previsto en el párrafo 1º del artículo 66 de la ley acusada, cuando señala que “Los procedimientos concursales de las personas naturales continuarán tramitándose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 222 de 1995”, por una parte, y, por la otra, la asimilación de los acuerdos que se logren a la luz de lo dispuesto en la citada ley, a los acuerdos de reestructuración contemplados en la Ley 550 de 1999; de donde resulta que, si bien las personas naturales que ostenten la calidad de comerciantes, no pueden tramitar acuerdos de reestructuración en los términos de la ley demanda, el concordato que se llegue a celebrar, tendrá los efectos previstos para los acuerdos celebrados en los términos de la Ley 550 de 1999.

Por último, el artículo 41 de la Ley 590 de 2000, dispuso que serán beneficiarios de los recursos destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantía, que prevé el artículo 51 de la ley acusada, “todas las micro, pequeñas y medianas empresas, sin que para ello sea necesario que se acojan a lo establecido en dicha ley”, entre ellas, como bien lo señala la entidad interviniente, las empresas desarrolladas por personas naturales, en los términos del artículo 2º ejusdem.

3.6. En tal contexto, se puede concluir, que no resulta ser cierta la afirmación del demandante, de que se excluye de los beneficios de la ley demandada a las personas naturales, pues si bien el legislador las excluyó del ámbito de aplicación de la Ley 550 de 1990, en el sentido de que los mecanismos de promoción para los acuerdos de reestructuración que esa ley de intervención consagra, solamente pueden ser aplicados por las personas jurídicas, utilizando como se vio, criterios de diferenciación razonables y proporcionados a juicio de esta Corporación, los efectos previstos para los acuerdos celebrados, se aplican también a los concordatos que lleguen a celebrar las personas naturales dedicadas al comercio.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE las expresiones “jurídicas” contenidas en el artículo 1º de la Ley 550 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado(E)

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Corte Constitucional, Sent. T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Idem

3 Corte Constitucional, Sent. C-265 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Corte Constitucional, Sent. C-624 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.