

Bogotá D. C.,

H. Magistrada

**DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA**

Corte Constitucional

E. S. D.

**Ref.:** Expediente D-12250. Acción pública de  
inconstitucionalidad contra los artículos 50 y 51 de la Ley  
1676 de 2013.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, identificado como al pie de mi correspondiente firma, en calidad de ciudadano colombiano, presento intervención en el proceso de constitucionalidad de la referencia.

De conformidad con el punto resolutivo primero del auto emitido por la Magistrada sustanciadora el 11 de agosto de 2017, se admitió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Romeo Pedroza Garcés en los siguientes términos:

Primero.- ADMITIR la demanda de la referencia, en relación con los cargos por vulneración de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad, del derecho fundamental de igualdad y del principio de unidad de materia.

En la misma providencia se resolvió inadmitir la demanda en relación con los cargos por desconocimiento del deber oficial de promover la prosperidad general y asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, la función social de la empresa y la obligación de intervención del Estado en la economía. Dentro del plazo establecido para corregir la demanda el ciudadano demandante presentó un escrito mediante el cual corrigió su escrito respecto de los cargos inadmitidos.

Posteriormente, mediante auto de 4 de septiembre de 2017 se resolvió admitir la demanda de la referencia por vulneración del principio de prevalencia del interés general y de la función social de la empresa y rechazarla en relación con los cargos por desconocimiento

del principio de solidaridad (art. 1 CP.) y de la obligación de intervención del Estado en la economía (art. 334 CP.).

En consecuencia los cargos finalmente admitidos son los relacionados con la supuesta violación, por parte de las disposiciones acusadas, de: (i) el principio de unidad de materia, (ii) el derecho a la igualdad, (iii) los derechos de los trabajadores y de los menores de edad, (iv) la prevalencia del interés general y (v) de la función social de la empresa.

Esta intervención tiene como finalidad defender la constitucionalidad de las disposiciones legales demandadas. Para tal efecto se seguirá el siguiente orden expositivo:

- En primer lugar se hará una síntesis de los cargos presentados por el demandante contra las disposiciones acusadas;
- Luego se hará referencia a la finalidad de la Ley 1676 de 2013 en relación con la promoción del crédito;
- A continuación se consignarán algunas ideas en relación con la aptitud de la demanda;
- Posteriormente se consignarán las razones que justifican la constitucionalidad de los artículos demandados frente a los cargos de vulneración de los derechos de los trabajadores y los menores de edad;
- Luego se consignarán los argumentos en contra de la alegada vulneración del principio de igualdad por parte de los citados preceptos legales;
- Luego se expondrán los argumentos en relación con los cargos formulados contra los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 por la pretendida violación del principio de unidad de materia;
- Acto seguido se expondrán consideraciones relacionadas con la constitucionalidad de estos mismos preceptos en relación con la presunta violación de la prevalencia del interés general y de la función social de la empresa;

## **1. Las disposiciones acusadas**

La demanda se presenta contra los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 los cuales se transcriben a continuación:

*Artículo 50. Las garantías reales en los procesos de reorganización. A partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni*

continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor sobre bienes muebles o inmuebles necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor y que hayan sido reportados por el deudor como tales dentro de la información presentada con la solicitud de inicio del proceso; con base en esta información se dará cumplimiento al numeral 9 del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006.

Los demás procesos de ejecución de la garantía real sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, podrán continuar o iniciarse por decisión del acreedor garantizado. El juez del concurso podrá autorizar la ejecución de garantías reales sobre cualquiera de los bienes del deudor, en los términos del artículo 17 de la Ley 1116, cuando estime, a solicitud del acreedor garantizado, que los citados bienes no son necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor. También procederá la ejecución de los bienes dados en garantía cuando el juez del concurso estime que los bienes corren riesgo de deterioro o pérdida.

Los bienes en garantía reportados por el deudor al inicio del proceso de reorganización de que trata el inciso 1° de este artículo, deberán ser presentados en un estado de inventario debidamente valorado a la fecha de presentación de los estados financieros allegados con la solicitud.

En caso de que los bienes objeto de garantía estén sujetos a depreciación, el acreedor podrá solicitar al promotor y, en su caso, al juez del concurso, que se adopten medidas para proteger su posición de acreedor con garantía real, tales como la sustitución del bien objeto de la garantía por un bien equivalente, la dotación de reservas, o la realización de pagos periódicos para compensar al acreedor por la pérdida de valor del bien.

El promotor con base en esta información y demás documentos de prueba que aporte el acreedor garantizado, al presentar el proyecto de calificación y graduación y determinación de derechos de voto, reconocerá al acreedor garantizado el valor de la obligación como garantizada con los intereses inicialmente pactados hasta la fecha de la celebración del acuerdo de reorganización y hasta el tope del valor del bien dado en garantía.

Confirmado el acuerdo de reorganización, el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo. Si el acreedor garantizado tuviere una obligación pactada a plazo, el pago se realizará en el plazo originalmente pactado y siempre y cuando se pague el monto vencido con anterioridad a la apertura del proceso de reorganización. Igual tratamiento tendrá el acreedor garantizado que accede a que se venda el bien dado en garantía como parte del acuerdo de reorganización.

Si el acreedor garantizado vota afirmativamente el acuerdo de reorganización y acepta que se pague su crédito en el marco del acuerdo de reorganización con una prelación distinta a la establecida en el inciso anterior, podrá solicitar que la obligación que no sea garantizada se reconozca como crédito garantizado hasta el tope del valor del bien dado en garantía.

En caso de incumplimiento del acuerdo de reorganización, el liquidador en el proyecto de calificación y graduación de créditos reconocerá como obligación garantizada, el valor de la obligación hasta el tope del valor del bien reportado a la fecha de la solicitud de apertura del proceso de reorganización si este es mayor.

En caso de no presentarse el acuerdo de reorganización o de su no confirmación, a la liquidación por adjudicación se aplicará lo dispuesto en el presente artículo para la liquidación judicial.

Parágrafo. Las facilidades de pago de que trata el artículo 10 de la Ley 1116 de 2006, solo podrán referirse a las obligaciones por retenciones de carácter obligatorio a favor de las autoridades fiscales de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1429 de 2010.

Artículo 51. *Las garantías reales en los procesos de validación de acuerdos extrajudiciales de reorganización.* El tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial también se aplicará en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización.

Ahora bien, el demandante no formula cargos específicamente contra el artículo 51 de la Ley 1676 de 2013, a pesar de que se trata de una disposición con contenido normativo propio. Por otra parte todos los cargos formulados en relación con el artículo 50 parten de una lectura descontextualizada y asistemática de dicho precepto, pues lo interpreta de forma aislada sin hacer referencia a la Ley 1116 de 2006, a las disposiciones del Código Civil ni del Código Sustantivo del Trabajo, como tampoco a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que constituyen referentes indispensables para establecer su alcance y precisar sus contenidos normativos, por esa razón a continuación se hará una interpretación sistemática de los preceptos previamente transcritos, respecto de los cuales el demandante concentra sus acusaciones.

En primer lugar el inciso primero del artículo 50 hace referencia de forma específica al numeral 9 del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006<sup>1</sup>, precepto que debe ser tenido en cuenta para fijar su alcance. Adicionalmente este artículo no deroga el artículo 20 de la Ley 1116 de 2006, como pretende hacer ver el demandante, sino que establece una regla adicional para la interpretación de este precepto, de manera tal que la regla general establecida por el artículo 20 mencionado sigue vigente, y en ese sentido *a partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor.*

El inciso segundo del artículo 50 demandado establece la posibilidad de que puedan ser iniciados o que continúen procesos de ejecución de la garantía real sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, *por decisión del acreedor garantizado.* Empero, esta posibilidad no depende solamente del arbitrio del acreedor garantizado, pues como el mismo inciso establece esta decisión corresponde al juez del concurso, quien *podrá autorizar la ejecución de garantías reales sobre cualquiera de los bienes del deudor, cuando estime, a solicitud del acreedor garantizado, que los citados bienes no son necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor.* Por lo tanto, respecto de este inciso el cargo formulado carece de certeza pues hace una lectura aislada y parcial de la expresión acusada, sin ni siquiera tener en cuenta el contexto normativo establecido en el mismo artículo, amén de omitir cualquier referencia a una interpretación sistemática con la Ley 1116 de 2006. Adicionalmente este precepto no cercena la posibilidad de intervención de los restantes acreedores quienes podrán presentar objeciones en relación con la

---

<sup>1</sup> El numeral en cuestión señala: *Ordenar a los administradores del deudor y al promotor que, a través de los medios que estimen idóneos en cada caso, efectivamente informen a todos los acreedores la fecha de inicio del proceso de reorganización, transcribiendo el aviso que informe acerca del inicio expedido por la autoridad competente, incluyendo a los jueces que tramiten procesos de ejecución y restitución. En todo caso, deberá acreditar ante el juez del concurso el cumplimiento de lo anterior y siempre los gastos serán a cargo del deudor.*

calificación del bien como no necesario para la continuación de la actividad económica del deudor.

El demandante también acusa de forma específica uno de los preceptos contenidos en el inciso sexto del artículo 50 de la Ley 1367 de 2011: *Confirmado el acuerdo de reorganización, el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo.* Empero este enunciado, a diferencia de lo supone el actor, no modifica ni deroga el sistema de prelación entre acreedores establecido por el Código Civil, el Código de la Infancia y la Adolescencia, y el Código Sustantivo del Trabajo, como se explicará más adelante.

Se tiene entonces, que el demandante formula sus cargos a partir de una lectura parcial, descontextualizada e incompleta de las disposiciones acusadas, lo que tiene como consecuencia que la Corte Constitucional no pueda abordar el examen de fondo de los cargos presentados en la demanda y en su corrección.

## **2. Síntesis de los cargos presentados por el demandante y admitidos mediante los autos de 4 y 11 de agosto de 2017**

Si bien el demandante presentó diversos cuestionamientos sobre la constitucionalidad de los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, sólo fueron admitidos los cargos relacionados con la supuesta violación por parte de las disposiciones acusadas del principio de unidad de materia, el derecho a la igualdad, los derechos de los trabajadores y de los menores de edad, la prevalencia del interés general y de la función social de la empresa.

Sin embargo, en el escrito radicado el 18 de agosto de 2017, mediante el cual el demandante corrige la demanda en relación con los cargos inicialmente inadmitidos, el actor solicita a la Corte Constitucional que proceda a hacer un control integral de las disposiciones acusadas y las confronte con la totalidad de los preceptos de la Constitución, en aplicación del artículo 46 de la Ley Estatutaria 270 de 1996.

En relación con esta solicitud del actor cabe recordar que en la sentencia C-037 de 1996 al examinar la constitucionalidad de este precepto en sede de control oficioso del proyecto de ley estatutaria la Corte Constitucional sostuvo:

A través de la norma bajo examen se busca que la Corte, en caso de encontrar que un determinado canon constitucional ha sido violado por una norma legal, o que, por el contrario, él sirve para declarar su

exequibilidad, entonces pueda fundarse la sentencia en ese precepto, así este no haya sido invocado por el demandante. **Lo anterior no significa, y en esos términos lo entiende la Corporación, que en todos los casos la Corte deba realizar un análisis de la totalidad del texto de la Carta frente a la disposición legal que se estudia,** pues -se reitera- lo que se busca es la posibilidad de invocar argumentos adicionales sustentados en otras normas fundamentales que servirán para adoptar una mejor decisión (resaltado añadido).

Por lo tanto, el precepto invocado no tiene el alcance que pretende darle el demandante, de forma tal que justifique un control oficioso e integral de la Corte Constitucional con ocasión de una demanda presentada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Por el contrario ha sido práctica reiterada de dicho Tribunal circunscribir el examen ejercido en estos casos a los cargos formulados por demandante que fueron admitidos en el momento procesal oportuno. Sólo de forma excepcional se podrían examinar otros posibles vicios de inconstitucionalidad, pues de otra forma el control rogado que se ejerce por vía de la acción pública se desnaturalizaría y se convertiría en un control oficioso, en desmedro del carácter participativo de los procesos de control constitucional, pues los ciudadanos intervinientes no tendrían certeza sobre cuál es el alcance del examen que adelantará la Corte Constitucional.

En consecuencia se solicita a la Honorable Corte Constitucional que circunscriba su examen a los cargos formulados por el demandante, admitidos mediante los autos fechas el 11 de agosto y el 4 de septiembre de 2017, los cuales como previamente se consignó son los siguientes: (i) vulneración de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad, (ii) violación del derecho fundamental de igualdad, (iii) violación del principio de unidad de materia, (iv) vulneración del principio de prevalencia del interés general y (iv) violación de la función social de la empresa. A continuación se hará una síntesis de los alegatos presentados por el demandante para justificar las supuestas violaciones a los preceptos constitucionales.

### **2.1.Primer cargo: vulneración de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad**

A pesar de que el demandante presenta en un mismo acápite sus planteamientos en relación con la supuesta violación del principio de igualdad y de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad, estos cargos fueron admitidos de forma separada razón por la cual se sintetizarán de la misma forma.

En relación con la supuesta vulneración de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad el demandante alega que el enunciado normativo contenido en el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, según el cual *“el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo”*, modifica el orden de prelación legal de los créditos y por lo tanto *“el prestamista con garantía pasa a tener mayor protección que los acreedores que siempre han tenido mejor derecho, como los menores de edad, los trabajadores y la autoridad tributaria.”*

Añade que el pago preferente *“afecta el mínimo vital de menores y trabajadores, ya que la recuperación de sus créditos se ve ahora condicionada al pago de un acreedor con garantía real, que usualmente es una entidad financiera o un prestamista habilitado que tuvo la capacidad de negociación de la que carecen los niños y los trabajadores.”*

A continuación afirma que *“ese trato desigual entre el poderoso titular de la garantía (usualmente entidad financiera o prestamista) y los indefensos menores de edad y trabajadores, contraría el derecho fundamental a la igualdad y especialmente el inciso 3 del artículo 13 de la Constitución Nacional, pues, con el artículo 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 se está desprotegiendo a las personas que tienen una posición económica más débil en las crisis empresariales.”*

Adicionalmente el demandante agrega juicios de valor sobre la prudencia que deben tener las entidades crediticias al otorgar préstamos a los empresarios y sobre cuales debían ser las formas más idóneas para que el Estado promueva el acceso de las empresas al crédito, las cuales son reflexiones eminentemente subjetivas que carecen de los requisitos de pertinencia y especificidad que deben reunir los cargos formulados en una demanda de inconstitucionalidad. Esta tesis que el demandante plasma no sólo en este cargo, sino a lo largo de su libelo es muestra una postura personal ajena a un examen de constitucionalidad, la cual además carece de respaldo en las disposiciones demandadas, según la cual el crédito otorgado en virtud de una garantía mobiliaria no debe ser protegido debido a que el acreedor es una entidad financiera o un prestamista profesional, y que por lo tanto los créditos garantizados por una garantía mobiliaria son moralmente reprochables, razón por la cual no deben ser legalmente protegidos.

## **2.2. Segundo cargo: violación del principio fundamental de igualdad**

Según el demandante las disposiciones acusadas rompen la igualdad entre acreedores que supuestamente debe regir el régimen concursal, afirma que *“[m]ientras el proceso de reorganización y el de validación regulados en la ley 1116 de 2006 promueven la igualdad entre los acreedores y otorgan un trato especial para aquellos con especial valoración Constitucional,*



*como los menores, trabajadores y el Estado; los artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 rompen esta igualdad privilegiando al prestamista que cuente con garantía real, quien podrá sustraerse al concurso, sea para continuar la ejecución (en caso de activos no necesarios para la actividad) o exigir el cumplimiento de su crédito con preferencia sobre cualquier otro y sin importarle la viabilidad de la empresa.”*

Sostiene que el trato diferente establecido en los preceptos acusados carece de toda legitimidad, pues no protege valores constitucionalmente más valiosos que los derechos afectados, *“pues, la vocación de facilitar la colocación de créditos para los prestamistas o banqueros no puede anular los derechos fundamentales de los trabajadores, de los menores o del mismo Estado.”*

### **2.3. Tercer cargo: Violación del principio de unidad de materia**

Sostiene el demandante que los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 violan el principio constitucional de unidad de materia, pues supuestamente tratan materias ajenas al objeto de regulación –las garantías mobiliarias- ya que se refieren a las garantías reales constituidas sobre bienes inmuebles.

Alega que los artículos demandados *“violan la unidad de materia, por carecer de toda conexidad temática, sistemática y teleológica con el objeto de regulación, pues, no está ampliando los bienes admisibles como garantía, sino que se está modificando una legislación existente en torno a otro tipo de derechos.”*

Considera que el parágrafo del artículo 50, *“... modifica el artículo 10 de la ley 1116 de 2006 y el 32 de la ley 1429 de 2010, imponiendo un nuevo requisito para la admisión al proceso de reorganización, estableciendo nuevamente la necesidad de paz y salvo en materia de seguridad social para acceder al concurso, lo cual nada tiene que ver con un régimen de garantías mobiliarias, ni hace relación al cuerpo del artículo 50 al cual accede.”*

Afirma que las normas contenidas en los artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 *“son un agregado que busca privilegiar a los prestamistas que obtengan garantías reales, de manera que su negocio particular pueda crecer con menos riesgos y más rentabilidad, aun a costa del interés general”. En su opinión “[n]o queda duda de la violación del principio de unidad de materia cuando se afecta una ley procesal especial para casos de crisis, como es la 1116 de 2006, con un par de artículos ajenos al objeto de regulación de la ley 1676 de 2013 que es sustancial y que amplía su ámbito para tratar temas de inmuebles, procesales e incluso de seguridad social, motivo por el cual deben ser declaradas inexecutable.”*

## **2.4. Vulneración de la prevalencia del interés general**

Según el demandante si *“se reconoce que la crisis empresarial afecta a una comunidad y que el proceso concursal de reorganización es una solución colectiva y de interés general, es claro que los privilegios que otorgan los artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 son contrarios al interés de esa comunidad y limitan esencialmente el mecanismo concursal.”*

Sostiene que *“la protección del patrimonio concursal y la suspensión de pagos durante el proceso son garantías para el salvamento de la actividad empresarial y para la satisfacción ordenada de los derechos de los acreedores, aun en caso de liquidación. Se busca evitar el acreedor habilitado y con posición económica favorable, satisfaga su interés individual, mientras que otros acreedores de mejor derecho pierden su fuente de ingreso y sacrifican sus créditos.”*

## **2.5. Violación de la función social de la empresa**

Esgrime el actor que *“[l]os artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 violan el artículo 333 de la Constitución Nacional porque sobreponen el interés de un prestamista con garantía real, al salvamento de la empresa, es decir, subordinan la reorganización empresarial a la satisfacción del derecho de un crédito particular.”*

En su parecer los supuestos privilegios que otorgan las disposiciones demandadas a los prestamistas *“afectan esencialmente la posibilidad de reorganización de una empresa, pues, perderá activos a manos de estos acreedores que de otra forma hubiera podido recomponer para el fortalecimiento de su actividad, o en otros casos tendrá que pagar a ese acreedor sin atender a sus posibilidades de recuperación.”*

Considera que el cargo planteado es claro y *“consiste en que el artículo 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 sobreponen la protección del crédito garantizado al salvamento de la empresa, con lo cual se viola el artículo 333 de la Constitución Nacional, desprotegiendo a la actividad económica a pesar de ser la base del desarrollo.”*

Finalmente concluye: *“[n]o se diga que los artículos demandados buscan facilitar el acceso al crédito, ya que eso no pasa de ser un lema publicitario de las entidades financieras. La realidad es que el artículo 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 sirven para fortalecer la cobranza coactiva de los prestamistas y para facilitar el negocio de las entidades financieras, como se ha reconocido en todos los foros académicos.”*

### **3. La Ley 1676 de 2013 persigue un objetivo constitucionalmente legítimo cual es promover el crédito**

Como previamente se consignó, el demandante parte de una postura moral que a su vez constituye una petición de principio: La Ley 1676 de 2013 en su conjunto (y no solamente las disposiciones demandadas) no solamente carece de un fin constitucionalmente legítimo, sino que adicionalmente es moralmente reprochable pues favorece los intereses de los prestamistas (especialmente las entidades financieras) en detrimento del interés general, los derechos de personas vulnerables y la supervivencia de las empresas.

Este juicio moral del demandante, es reiterado una y otra vez a lo largo del líbello acusatorio, como lo demuestra uno de los párrafos conclusivos del escrito radicado ante la Corte Constitucional el 18 de agosto: “[n]o se diga que los artículos demandados buscan facilitar el acceso al crédito, ya que eso no pasa de ser un lema publicitario de las entidades financieras. La realidad es que el artículo 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 sirven para fortalecer la cobranza coactiva de los prestamistas y para facilitar el negocio de las entidades financieras, como se ha reconocido en todos los foros académicos”.

Por esa razón, antes de exponer argumentos en defensa de las disposiciones demandadas, es preciso referirse a la finalidad de promover el acceso al crédito que persigue la Ley 1676 de 2013. Como lo indica el título de la ley “*Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias*”, este cuerpo normativo busca aumentar la oferta del crédito formal ampliando los bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía, permitiendo que los deudores ofrezcan como garantía una amplia gama de bienes (bienes corporales, incorporales, presentes, futuros, derivados o atribuibles), y simplificando los procedimientos para la constitución de la garantía, reduciendo al mínimo las formalidades, previendo un único método para la constitución de las garantías en lugar de instituir múltiples mecanismos de garantía que dependen en la mayoría de los casos de los bienes objeto de la garantía, lo que permite una disminución de los costos de transacción de las operaciones garantizadas.

Esta finalidad quedó plasmada desde el Informe de ponencia para el primer debate en el Senado del proyecto de ley, el cual se transcribe *in extenso*:

Un régimen efectivo de garantías mobiliarias, puede aportar notables beneficios económicos, fomentando financiación para la creación y expansión de las empresas e incrementando el comercio.

Los estudios que inspiraron la redacción de este proyecto de ley identificaron que el sistema de garantías en Colombia, adolecía de numerosos problemas normativos. En efecto, se advirtió la fragmentación del sistema no solo desde el punto de vista de las normas que lo componen, sino también en aspectos tales como el registro y la publicidad registral.

Si Colombia carece de un sistema efectivo de acceso al crédito, no solo se perjudica el crecimiento de la empresa como fuente generadora de riqueza y de empleo, sino que también se afecta a los consumidores de bienes y servicios, en la medida en que los altos costos de financiación terminan trasladándose al precio de los bienes y servicios.

Los bienes muebles que pueden garantizar préstamos incluyen inventarios, maquinaria, cosecha, ganado y cuentas por cobrar; la constitución de una garantía sobre bienes muebles típicamente se ha implementado a través del contrato de prenda, la prenda es limitada por la ley a pocas operaciones de crédito y a escasos tipos plenamente identificables de bienes muebles.

Asimismo, las normas sobre prenda establecen costos de documentos públicos que son altos con relación con los montos comunes de los créditos con garantías mobiliarias.

Adicionalmente, el sistema de registro de los contratos de prenda y de fiducias en garantía no proporciona medios públicos y de bajo costo para averiguar si existen gravámenes previos sobre los bienes.

La ejecución es onerosa y demora largo tiempo y la mayoría de los bienes muebles se deprecian antes de que puedan ser recuperados y vendidos para pagar un préstamo en mora o garantizan créditos muy pequeños con relación a los altos costos de ejecución que la ley determina.

Estos problemas legales tienen su fuente en las normas sobre prenda del Código Civil y del Código de Comercio y se combinan con registros ineficientes y con procedimientos de ejecución costosos, para limitar y encarecer el acceso al crédito garantizado por bienes muebles.

Estas dificultades tienen un impacto económico importante en el acceso a crédito de los individuos y de los empresarios que no son dueños de propiedades inmuebles. En Colombia, como en muchos países, se ha tendido a suplantar los problemas legales para garantizar créditos con bienes muebles a través de la exigencia, directa o indirecta, de otorgar garantías sobre propiedades inmuebles o derechos personales.

El sistema de garantías a su vez debe estar respaldado por un sistema de ejecución eficaz y eficiente, así como por la existencia de un régimen

adecuado de insolvencia empresarial, en el que se respeten los derechos de los deudores y los acreedores involucrados en las relaciones de crédito. Hoy Colombia cuenta con un adecuado régimen de insolvencia pero no con uno eficiente de garantías. Este desequilibrio, es un motivo adicional a los antes mencionados y hace aún más necesaria la reforma que se propone mediante este proyecto de ley. En efecto, el régimen de la insolvencia y el régimen de las operaciones garantizadas tienen una interacción profunda, pese a que tienen diferentes problemas que resolver y persiguen distintos objetivos que pueden superponerse cuando los derechos regulados por el régimen de las operaciones garantizadas se ven afectados por la apertura de un procedimiento de insolvencia.<sup>2</sup>

De la lectura del Informe de ponencia queda claro que la finalidad de la ley no se agota en la promoción del crédito, sino que también abarca otras finalidades constitucionalmente legítimas, cuales son el crecimiento económico, la financiación de las empresas, la disminución del costo de los bienes y servicios, la modernización del régimen jurídico en materia de garantías, la publicidad y el acceso a la información financiera, las cuales gozan de protección constitucional y están contempladas incluso en algunas de las disposiciones que el demandante considera vulneradas, tales como los artículos 1, 2, 333 y 334 constitucionales.

En efecto, como ha señalado de forma reiterada la jurisprudencia constitucional, el modelo de Estado social de derecho adoptado por el Constituyente de 1991 fue la economía social de mercado<sup>3</sup>, en la que si bien se garantiza la libertad económica, principalmente a través de la libertad de empresa y la libre competencia -con autorrestricciones-, también se establece la obligación del Estado de intervenir<sup>4</sup> a fin de corregir las fallas del mercado y lograr escenarios de equidad y justicia en los que sea realizable la efectividad de los derechos fundamentales de los asociados y demás fines sociales del Estado<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 200 de 2012 Senado *“por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”*, Gaceta del Congreso No. 288 de mayo 30 de 2012, Bogotá D. C. Imprenta nacional.

<sup>3</sup> Las sentencias C-074 de 1993 y T-389 de 1993, argumentaron a favor del principio de neutralidad en materia económica, afirmando que la Constitución no había adoptado modelo específico alguno. Uno de los primeros pronunciamientos que apuntó a una comprensión del modelo económico mixto es el contenido en la sentencia C-524 de 1995.

<sup>4</sup> Sentencias C-616 de 2001, C-830 de 2010, y C-909 de 2012.

<sup>5</sup> Al respecto, en la Sentencia C-228 de 2010, la Corporación afirmó: *“Como se observa, el Estado Constitucional colombiano es incompatible tanto con un modelo del liberalismo económico clásico, en el que se proscriben la intervención estatal, como con modalidades de economía de planificación centralizada en las que el Estado es el*

En el marco de un Estado social de derecho la libertad económica -que comprende la libertad de competencia y de empresa- es una garantía de las personas de participar en la vida económica de la Nación, a través del cual se promueve el desarrollo económico y social y se garantiza una sociedad democrática y pluralista<sup>6</sup>. Dichos objetivos se logran a través de la intervención del Estado en la economía, en aras de garantizar una mejor calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y un ambiente sano<sup>7</sup>, conforme a lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución.<sup>8</sup>

Desde esa perspectiva la Ley 1676 de 2013 es un instrumento de intervención económica que busca la consecución de valores, principios y derechos constitucionalmente protegidos, tales como el desarrollo económico, la libertad de empresa y el acceso al crédito. Estos propósitos aparecen claramente plasmados en el artículo primero de la Ley 1676 de 2013, el cual al establecer el objeto de la ley indica: “[l]as normas contenidas en la presente ley tienen como propósito incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria simplificando la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de las mismas.”

Precisamente, uno de los obstáculos para estimular el desarrollo empresarial en Colombia es la dificultad de acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas – Mipymes, que usualmente carecen de garantías reales para el respaldo de obligaciones. Esta situación, ha generado la aparición de formas de financiación más costosas y poco seguras para los empresarios dificultando el crecimiento y sostenibilidad del sector empresarial colombiano.

Igualmente, es necesario mencionar que el 95% de las empresas colombianas son micro, pequeñas y medianas empresas – Mipymes, de acuerdo con los datos del Registro Único Empresarial y Social RUES. El Banco Mundial por otra parte, ha señalado que en Colombia sólo el 12 % de las empresas pueden acceder a los instrumentos formales de financiación, lo cual evidencia la dimensión del problema que requiere una respuesta

---

*único agente relevante del mercado y la producción de bienes y servicios es un monopolio público. En contrario, la Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general.”*

<sup>6</sup> Sentencias C-639 de 2010, C-277 de 2006, C-870 de 2003, C-615 de 2002, entre otras.

<sup>7</sup> Sentencia C-219 de 2015.

<sup>8</sup> Sentencia C-353 de 2006.

solida de políticas públicas para superarlo. De esta forma la Ley 1676 de 2013, al mejorar las posibilidades de las pequeñas empresas para acceder al crédito formal materializa el principio de estado social de derecho, consagrado en el artículo primero constitucional pues crea condiciones para promover el bienestar general y el crecimiento económico, igualmente permite que las pequeñas empresas participen en la economía formal, valores consagrados por el artículo 2 constitucional. Igualmente la ley es un instrumento de intervención estatal en la economía, ordenada por el artículo 334 constitucional, con el fin de racionalizar la economía y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

De manera tal que la supuesta dicotomía sobre la cual se estructura la demanda entre unas disposiciones que sólo persiguen la defensa de los intereses egoístas de las entidades financieras prestamistas, por un lado, y la defensa del interés general, de la función social de la empresa, y de los derechos de los restantes acreedores diferentes a las entidades financieras prestamistas, por el otro, sólo tiene lugar en la imaginación del actor, a partir de una postura que carece de respaldo probatorio y que no toma en consideración el conjunto de los interés constitucionalmente protegidos en juego.

Igualmente el Informe de ponencia previamente transcrito resulta revelador en mostrar la relación entre el régimen de insolvencia y la regulación de las garantías inmobiliarias, pues como bien se afirma *“... el régimen de la insolvencia y el régimen de las operaciones garantizadas tienen una interacción profunda, pese a que tienen diferentes problemas que resolver y persiguen distintos objetivos que pueden superponerse cuando los derechos regulados por el régimen de las operaciones garantizadas se ven afectados por la apertura de un procedimiento de insolvencia”*. Aseveración que será retomada más adelante, al abordar la supuesta vulneración del principio de unidad de materia.

Por otra parte la Ley 1676 de 2013 ha sido idónea para conseguir la finalidad constitucionalmente legítima que persigue, permitir el acceso al crédito formal de las micro, pequeñas y medianas empresas. En el año 2012, Colombia ocupaba el lugar número 70 en el indicador “Obtención de Crédito” del estudio anual comparativo del Doing Business del Banco Mundial. Es decir, hasta la reforma de las garantías mobiliarias, Colombia contaba con uno de los sistemas de acceso al crédito más deficientes del mundo.

Mientras que en el año de 2015, Colombia fue clasificada como número 2 en el mundo en el indicador “Obtención de Crédito” del Doing Business del Banco Mundial. Este salto de 68 lugares en ranking, se atribuye a la reforma introducida en la Ley 1676, que se enfoca

en los dos ejes del indicador: “la fortaleza de los sistemas de información crediticia y la eficacia de las leyes sobre garantías y quiebras para facilitar los préstamos”. De esta manera, el nuevo marco regulatorio está alineado con el interés general de la sociedad y con el deber del Estado de fomentar el desarrollo de las empresas, especialmente de las PYMES.

Entonces la Ley 1676 de 2013 ha sido un instrumento útil para el acceso de los pequeños empresarios al crédito formal, el cual –a diferencia de lo que parece creer el demandante– se otorga en condiciones mucho más ventajosas que el crédito informal, y permite la expansión y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, lo que resulta acorde a su vez con el artículo 333 constitucional.

#### **4. La aptitud de los cargos formulados por el demandante**

Previamente se hizo notar que la demanda adolece de falta de certeza pues el demandante hizo una lectura asistemática y descontextualizada de las disposiciones acusadas. Estos defectos no fueron subsanados en el escrito de corrección de la demanda pues la mayoría de las acusaciones presentadas contra los artículos 50 y 51 demandados no consiguen reunir los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia particularmente aquellos relacionados con la supuesta vulneración del interés general y de la función social de la empresa.

En efecto, en relación con la supuesta afectación del interés general el actor de limita a hacer unos planteamientos vagos e indeterminados basados en la supuesta intangibilidad del régimen concursal, la cual resulta afectada debido a que *“los privilegios que otorgan los artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 son contrarios al interés de esa comunidad y limitan esencialmente el mecanismo concursal.”*

Estos argumentos, además de ser claramente insuficientes, terminan por reproducir los relacionados con la supuesta afectación del principio de igualdad debido al trato diferenciado establecido entre el acreedor garantizado y los restantes acreedores. Este cargo carece por lo tanto de especificidad y de pertinencia, pues resulta vago, general y adicionalmente se edifica solamente a partir del prejuicio del demandante en contra de las garantías mobiliarias.

Por otra parte, en relación con los cargos de supuesta vulneración de los derechos de los menores de edad y de los derechos de los trabajadores el actor parte de un supuesto



errado cual es que las disposiciones demandadas modifican el régimen de prelación de créditos previsto para a liquidación judicial de las empresas.

Esta premisa de la cual parte la demanda formulada es claramente errónea porque la Ley 1676 de 2013 no modifica ni deroga la prelación que le corresponde a los créditos alimentarios ni a los créditos laborales. Varios argumentos llevan a concluir lo anterior:

- *La Ley 1676 de 2013 no derogó expresamente las reglas sobre prelación legal de créditos contenidas en el Código Civil y en la legislación complementaria a éste.*

El artículo 91 de la Ley de Garantías Mobiliarias dispone, en relación con su vigencia y con las derogatorias que de ella se siguen:

Artículo 91. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias y especialmente los artículos 2414, inciso 2o del artículo 2422, se modifica el artículo 2425 en el sentido de modificar la cuantía de ciento veinticinco pesos a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el 2427 del Código Civil, los artículos 1203, 1208, 1209, 1210, lo referente al Registro Mercantil del artículo 1213 del Código de Comercio; el artículo 247 de la Ley 685 de 2000 (sic); los artículos 1o, 2o, 3o de la Ley 24 de 1921. Se adiciona el artículo 24 del Código General del Proceso con un numeral 6 así: “La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia de garantías mobiliarias”. Los artículos 269 al 274 y 468 entrarán en vigencia para los efectos de esta ley y en la fecha de su promulgación.

Parágrafo. Las garantías mobiliarias constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, conservarán su validez hasta cuando los créditos amparados por las mismas sean extinguidos por cualquier medio legal.

Del texto transcrito salta a la vista que el Legislador no tuvo la intención de derogar expresamente ninguna de las disposiciones que establecen la prelación especial de los créditos alimentarios ni de los créditos laborales. Se dejan a salvo los artículos 2495 del Código Civil, 134 del Código de la Infancia y la Adolescencia, 157 y 345 del Código Sustantivo del Trabajo, 126 y 270 de la Ley 100 de 1993.

- ***La Ley 1676 de 2013 sólo modificó algunas reglas precisas del orden de prelación de créditos, que no impactan ni los créditos alimentarios ni los créditos laborales.***

La Ley de Garantías Mobiliarias sólo realiza algunas modificaciones puntuales del régimen de prelación de créditos previsto en el Código Civil. Tales cambios se pueden agrupar en dos categorías, dentro de las cuales no se tocan los créditos alimentarios ni los laborales.

Una primera categoría se refiere a la prelación al interior de la categoría de los créditos garantizados. Los artículos 48 y 49 establecen unas reglas de prevalencia de las garantías mobiliarias sobre un mismo bien, respectivamente, según la fecha del registro o de la celebración del contrato de garantía. En otras palabras, la Ley 1676 de 2013 estableció que, en tratándose de créditos caucionados con garantías mobiliarias, no opera el principio de igualdad o *par condicio creditorum*, sino un orden de atención, que depende de la oponibilidad o de la constitución del gravamen.

Una segunda categoría se refiere a los créditos fiscales. El artículo 56 de la Ley 1676 de 2013 establece que *“La prelación de las obligaciones fiscales y tributarias en garantías mobiliarias operará solo en el evento en que la entidad pública obtenga la garantía a su favor y se encuentren debidamente registradas de manera previa a los demás acreedores”*. Es decir, las obligaciones fiscales sólo pueden prevalecer sobre otros créditos garantizados, en la medida en que ellas se hayan constituido e inscrito como garantías mobiliarias, y de acuerdo con las reglas generales explicadas en el párrafo anterior.

Salta a la vista que ninguna de las dos categorías toca, ni siquiera remotamente, la prelación que le corresponde a los créditos alimentarios y laborales, y mal puede deducirse una modificación a dicho régimen, como lo hace el demandante. Precepto que a su vez resulta acorde con lo establecido en el artículo 263 de la Ley 1819 de 2016, de conformidad con el cual *“[s]in perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1676 de 2013, el pago de la obligación tributaria en todos los casos se deberá realizar atendiendo la prelación legal del crédito fiscal establecida en el Código Civil, de acuerdo con lo dispuesto en el Título VIII del Libro Quinto de este Estatuto.”*

- ***La Ley 1676 de 2013 no derogó tácitamente ninguna disposición sobre prelación de los créditos alimentarios ni laborales.***

Los artículos 71 y 72 del Código Civil establecen:

Artículo 71. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial.

Artículo 72. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

El demandante deduce unas derogaciones tácitas del texto de la norma demandada, a la que atribuyen la virtualidad de derogar el orden privilegiado que la ley asigna a los créditos alimentarios y laborales. Sin embargo, en ningún momento se observa que exista una incompatibilidad entre las disposiciones de la Ley 1676 de 2013 y las normas preexistentes, que no puedan conciliarse entre sí.

Por lo tanto los cargos formulados en la demanda sobre la alegada violación de los derechos de los menores de edad y de los derechos de los trabajadores carecen de certeza, pues tiene fundamento en una concepción errada del actor en torno a la derogatoria por parte de las disposiciones acusadas de las disposiciones que regulan la prelación de créditos en eventos de liquidación judicial.

Cabe recordar que la Corte Constitucional, llegó a esta misma conclusión en la sentencia C-447 de 2015 al estudiar los cargos presentados en contra del artículo 52 de la Ley 1676 de 2013 por la supuesta violación del régimen de prelación de créditos establecido en el Código Civil, en esa oportunidad sostuvo el Tribunal:

En el caso *sub examine* el análisis debe comenzar por las reglas previstas en el artículo 2498, porque se trata de establecer lo que correspondería a los créditos de los niños y de los trabajadores respecto de los créditos de los acreedores con garantía mobiliaria. Así, pues, se tendría que el crédito del acreedor con garantía mobiliaria puede excluir a los créditos de primera clase respecto del bien o especie que soporta la garantía, a menos que los demás bienes del deudor no sean suficientes para cubrirlos, caso en el cuál éstos tendrán preferencia en cuanto a su déficit. La exclusión en favor de los créditos de segunda clase respecto de los de primera, entre los que están los créditos de los niños y los de los trabajadores, está, pues, condicionada

y, por tanto, no puede darse de manera automática. En este contexto, es posible afirmar que no se desconoce la prevalencia de los créditos de los niños y de los trabajadores, pues sea con unos bienes o con otros, se procederá a su pago antes que los créditos de los acreedores con garantía mobiliaria.

Dado que el anterior referente legal no ha sido derogado ni modificado expresamente, debe examinarse el artículo 52 de la Ley 1676 de 2013, para establecer si éste lo modificó o no de manera tácita. A partir del objeto de la ley<sup>9</sup>, de su ámbito de aplicación<sup>10</sup> y de sus derogatorias expresas, es posible advertir que la ley no pretende cambiar la calificación de los créditos de los acreedores con garantía mobiliaria. En efecto, con el propósito *“incrementar el acceso al crédito”*, se amplía los bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía y se simplifica la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de dicha garantía. De manera consecuente con dicha ampliación, la ley se aplica a las garantías que correspondan a *“obligaciones de toda naturaleza, presentes o futuras, determinadas o determinables y a todo tipo de acciones, derechos u obligaciones sobre bienes corporales, bienes incorporales, derechos o acciones u obligaciones de otra naturaleza sobre bienes muebles o bienes mercantiles”*; y, además, se aplica a la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de dichas garantías mobiliarias. Por ello, entre las derogatorias de la ley<sup>11</sup>, no se encuentran los artículos 2488 y siguientes del Código Civil, que regulan la prelación de créditos.

---

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY.** Las normas contenidas en la presente ley tienen como propósito incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria simplificando la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de las mismas.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Esta ley será aplicable a la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de garantías mobiliarias sobre obligaciones de toda naturaleza, presentes o futuras, determinadas o determinables y a todo tipo de acciones, derechos u obligaciones sobre bienes corporales, bienes incorporales, derechos o acciones u obligaciones de otra naturaleza sobre bienes muebles o bienes mercantiles.

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 91.** La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación y deroga expresamente las disposiciones que le sean contrarias y especialmente los artículos 2414, inciso 2o del artículo 2422, se modifica el artículo 2425 en el sentido de modificar la cuantía de ciento veinticinco pesos a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el 2427 del Código Civil, los artículos 1203, 1208, 1209, 1210, lo referente al Registro Mercantil del artículo 1213 del Código de Comercio; el artículo 247 de la Ley 685 de 2000 <sic, es 2001>; los artículos 1o, 2o, 3o de la Ley 24 de 1921. Se adiciona el artículo 24 del Código General del Proceso con un numeral 6 así: “La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia de garantías mobiliarias”. Los artículos 269 al 274 y 468 entrarán en vigencia para los efectos de esta ley y en la fecha de su promulgación.

**PARÁGRAFO.** Las garantías mobiliarias constituidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, conservarán su validez hasta cuando los créditos amparados por las mismas sean extinguidos por cualquier medio legal.

Por otra parte el demandante tampoco explica claramente cuáles enunciados normativos contenidos en los artículos 50 y 51 demandados vulneran los derechos de los trabajadores y de los menores de edad, lo que acarrea la falta de claridad y de certeza en torno a los cargos formulados.

En efecto, en el escrito inicialmente presentado afirma que el enunciado normativo contenido en el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 según el cual *“el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo”* modifica el orden de prelación legal de los créditos y por lo tanto *“el prestamista con garantía pasa a tener mayor protección que los acreedores que siempre han tenido mejor derecho, como los menores de edad, los trabajadores y la autoridad tributaria”*. De manera tal que parece que su acusación se circunscribe al inciso sexto del artículo 50, mientras que los restantes enunciados normativos contenidos en el artículo demandado no son objeto de reproches de inconstitucionalidad concretos en relación con la supuesta violación de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad.

No obstante, el cargo formulado parte de una lectura aislada y descontextualizada del enunciado normativo acusado, sin que el demandante haga una lectura sistemática del artículo 50 acusado ni de las disposiciones de la Ley 1116 de 2006 que regulan los acuerdos de reorganización empresarial a las cuales remite precisamente el artículo demandado. Cabe señalar que la Ley 1116 de 2006 contiene un orden de prelación propio, distinto al establecido en el Código Civil, el cual se aplica en los procesos de reorganización empresarial, dicho orden de prelación persigue la supervivencia de las empresas. Este orden de prelación no resulta desarticulado por las reglas introducidas por la Ley 1676 de 2016, las cuales simplemente lo complementan y precisan.

## **5. La alegada violación de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad**

El primer cargo que formula el demandante es la supuesta afectación de los derechos de los trabajadores y de los menores de edad. Alega que el enunciado normativo contenido en el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, según el cual *“el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo”*, modifica el orden de prelación legal de los créditos y por lo tanto *“el prestamista con garantía pasa a tener mayor protección que los acreedores que siempre han tenido mejor derecho, como los menores de edad, los trabajadores y la autoridad tributaria.”*

Añade que el pago preferente *“afecta el mínimo vital de menores y trabajadores, ya que la recuperación de sus créditos se ve ahora condicionada al pago de un acreedor con garantía real, que usualmente es una entidad financiera o un prestamista habilitado que tuvo la capacidad de negociación de la que carecen los niños y los trabajadores.”*

Aunque el demandante no especifica contra cual enunciado normativo se dirige los cargos formulados, al parecer estos se circunscriben al inciso sexto del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, el cual señala:

Confirmado el acuerdo de reorganización, el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo. Si el acreedor garantizado tuviere una obligación pactada a plazo, el pago se realizará en el plazo originalmente pactado y siempre y cuando se pague el monto vencido con anterioridad a la apertura del proceso de reorganización. Igual tratamiento tendrá el acreedor garantizado que accede a que se venda el bien dado en garantía como parte del acuerdo de reorganización.

El precepto previamente enunciado tiene varios contenidos normativos que deben ser tenidos en cuenta para su correcta interpretación:

1. En primer lugar se refiere a un momento específico del proceso de reorganización: con posterioridad a la confirmación del acuerdo de reorganización.
2. En segundo lugar confiere un derecho al acreedor garantizado: que su obligación se pague con preferencia los demás acreedores que hacen parte del acuerdo.
3. Luego señala que si el acreedor garantizado tuviere una obligación pactada a plazo, el pago se realizará en el plazo originalmente pactado y siempre y cuando se pague el monto vencido con anterioridad a la apertura del proceso de reorganización.
4. Finalmente regula un último supuesto: el acreedor garantizado que accede a que se venda el bien dado en garantía como parte del acuerdo de reorganización tendrá un “tratamiento igual”.

Ahora bien, los contenidos normativos previamente referidos no pueden ser interpretados de manera aislada pues deben ser entendidos dentro del contexto normativo del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, de las restantes disposiciones del mencionado cuerpo normativo y de la Ley 1116 de 2006, del Código Civil y de los artículos 157 y 345 del Código Sustantivo del Trabajo.

Cobra aquí particular importancia el artículo 71 de la Ley 1116 de 2006 el cual señala:

Artículo 71. Obligaciones posteriores al inicio del proceso de insolvencia. Las obligaciones causadas con posterioridad a la fecha de inicio del proceso de insolvencia son gastos de administración y tendrán preferencia en su pago sobre aquellas objeto del acuerdo de reorganización o del proceso de liquidación judicial, según sea el caso, y podrá exigirse coactivamente su cobro, sin perjuicio de la prioridad que corresponde a mesadas pensionales y contribuciones parafiscales de origen laboral, causadas antes y después del inicio del proceso de liquidación judicial. Igualmente tendrán preferencia en su pago, inclusive sobre los gastos de administración, los créditos por concepto de facilidades de pago a que hace referencia el parágrafo del artículo 10 y el parágrafo 2° del artículo 34 de esta ley.

Este precepto establece la preferencia del pago de las obligaciones causadas con posterioridad a la fecha de inicio del proceso de insolvencia, las cuales son denominadas *gastos de administración*. Estos gastos de administración comprenden los salarios y las prestaciones laborales de los trabajadores que continúan laborando en la empresa y por lo tanto su pago tiene preferencia sobre las obligaciones objeto del acuerdo de reorganización e incluso pueden exigirse coactivamente. De forma tal que de una interpretación sistemática del inciso sexto del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 y del artículo 71 de la Ley 1116 de 2006 se desprende que los *acreedores* a los cuales hace referencia el precepto demandado no son los trabajadores de la empresa cuyos salarios y prestaciones laborales resultan garantizados a partir del inicio del proceso de reorganización.

Cabe recordar además, que el incumplimiento en el pago de los gastos de administración es una causal de terminación del acuerdo de reorganización, de conformidad con lo señalado en el artículo 45 de la Ley 1116 de 2006, por lo tanto en el caso de que se deje de pagar los salarios y prestaciones laborales a los trabajadores se daría inicio a un proceso de liquidación en el cual los acreencias de carácter laboral gozan de prelación sobre las garantías mobiliarias.

En relación con los menores de edad, el demandante no introduce mayores elementos de juicio para determinar cuál es la razón de la violación alegada, pues simplemente hace referencia a que se ve afectado *el mínimo vital porque la recuperación de sus créditos se ve condicionada al pago del acreedor con garantía mobiliaria*. Si bien el cargo formulado por el demandante carece de los requisitos de certeza y suficiencia, al parecer se refiere a la

hipótesis de que el proceso de reorganización se inicie respecto de una persona natural comerciante la cual se deudora de créditos alimentarios a favor de niños, niñas o adolescentes. Este evento, aunque remoto, puede ocurrir pero aquí cabe recordar que cuando el proceso de reorganización empresarial tiene como sujeto a una persona natural comerciante, en principio todos sus bienes quedan comprendidos dentro del proceso de reorganización pues nuestra legislación no prevé una separación de su patrimonio, no obstante, el juez del concurso debe dejar al deudor los bienes que sean necesarios para su congrua subsistencia, o mejor, para la satisfacción de su mínimo vital entre los cuales se cuentan los necesarios para satisfacer sus obligaciones alimentarias.

Por otra parte el artículo 77 de la Ley 1116 de 2006 se refiere a las obligaciones alimentarias dentro de los procesos de reorganización empresarial y señala:

Artículo 77. Procesos ejecutivos alimentarios en curso. En los procesos de insolvencia de las personas naturales comerciantes o que desarrollen una actividad empresarial, los procesos ejecutivos alimentarios continuarán su curso y no serán suspendidas ni levantadas las medidas cautelares decretadas y practicadas en ellos. No obstante, en caso de llegar a desembargarse bienes o de quedar un remanente del producto de los embargados o subastados, serán puestos a disposición del Juez que conoce del proceso de insolvencia.

No obstante lo anterior, en la calificación y graduación de créditos y derechos de voto deben ser relacionados todos los procesos alimentarios en curso contra el deudor.

Esta disposición no ha sido modificada por el artículo 50 demandado, y de ella se desprende en primer lugar que los créditos alimentarios serán relacionados en el proceso de reorganización, y que de conformidad con el artículo 134 de la Ley 1098 de 2006, estos créditos gozarán de preferencia sobre todos los demás acreedores, incluyendo el acreedor garantizado. Por lo tanto, el cargo formulado por el demandante nuevamente adolece de falta de certeza porque no se fundamenta en una lectura sistemática del conjunto de disposiciones que rigen los procesos de reorganización empresarial.

Por otra parte respecto de las obligaciones alimentarias que se causen durante el proceso de reorganización empresarial es menester recordar que estas resultan garantizadas con dicho proceso, pues la continuidad en el funcionamiento de la empresa garantiza el pago



de los salarios a los trabajadores e igualmente garantiza que cuando el deudor es una persona natural comerciante perciba lo necesario para su subsistencia. El pago de los alimentos futuros se garantiza precisamente con la prohibición de que sean ejecutados los bienes necesarios para que el deudor continúe desarrollando su actividad económica.

## **6. La alegada violación del principio de igualdad**

Según el demandante las disposiciones acusadas rompen la igualdad entre acreedores que supuestamente debe regir el régimen concursal, afirma que *“[m]ientras el proceso de reorganización y el de validación regulados en la ley 1116 de 2006 promueven la igualdad entre los acreedores y otorgan un trato especial para aquellos con especial valoración Constitucional, como los menores, trabajadores y el Estado; los artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 rompen esta igualdad privilegiando al prestamista que cuente con garantía real, quien podrá sustraerse al concurso, sea para continuar la ejecución (en caso de activos no necesarios para la actividad) o exigir el cumplimiento de su crédito con preferencia sobre cualquier otro y sin importarle la viabilidad de la empresa.”*

Este cargo del demandante se construye sobre una premisa que no es cierta: la supuesta igualdad entre acreedores establecida en el proceso de reorganización empresarial. Por el contrario, el proceso de reorganización empresarial regulado por la Ley 1116 de 2006 se desarrolla precisamente a partir de la diferenciación entre los acreedores para lo cual

basta la lectura de los artículos 24<sup>12</sup> y 31<sup>13</sup> del citado cuerpo normativo, los cuales establece claramente un trato diferenciado entre los acreedores dependiendo del orden de prelación de créditos.

---

<sup>12</sup> Artículo 24. Calificación y graduación de créditos y derechos de voto. Reglamentado por el Decreto Nacional 1749 de 2011. Para el desarrollo del proceso, el deudor deberá allegar con destino al promotor un proyecto de calificación y graduación de créditos y derechos de voto, en el cual estén detalladas claramente las obligaciones y los acreedores de las mismas, debidamente clasificados para el caso de los créditos, en los términos del Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen o adicionen.

Los derechos de voto, y sólo para esos efectos, serán calculados, a razón de un voto por cada peso del valor de su acreencia cierta, sea o no exigible, sin incluir intereses, multas, sanciones u otros conceptos distintos del capital, salvo aquellas provenientes de un acto administrativo en firme, adicionándoles para su actualización la variación en el índice mensual de precios al consumidor certificado por el DANE, durante el período comprendido entre la fecha de vencimiento de la obligación y la fecha de corte de la calificación y graduación de créditos. En el caso de obligaciones pagadas en varios contados o instalamentos, serán actualizadas en forma separada.

En esta relación de acreedores deberá indicarse claramente cuáles de ellos son los vinculados al deudor, a sus socios, administradores o controlantes, por cualquiera de las siguientes razones:

1. Parentesco, hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.
2. Tener o haber tenido en los cinco últimos años accionistas, socios o asociados comunes.
3. Tener o haber tenido, en el mismo período indicado en el numeral anterior, representantes o administradores comunes.
4. Existencia de una situación de subordinación o grupo empresarial.

Las reglas anteriores deberán aplicarse en todos los eventos donde haya lugar a la actualización de la calificación y graduación de créditos y los derechos de voto de los acreedores.

<sup>13</sup> Artículo 31. Término para celebrar el acuerdo de reorganización. Modificado por el art. 38, Ley 1429 de 2010. En la providencia de reconocimiento de créditos se señalará el plazo para celebrar el acuerdo, el cual, en principio, no será superior a cuatro (4) meses.

No obstante, antes del vencimiento del término indicado en el inciso anterior, el deudor y un número plural de acreedores que represente la mayoría de los votos, podrán presentar una solicitud conjunta, debidamente motivada, para que sea concedida una prórroga en el plazo para celebrar el acuerdo, la cual en ningún caso podrá ser superior a dos (2) meses adicionales a los inicialmente otorgados.

Para efectos de lo anterior, el promotor deberá informar acerca de esta situación, respaldada en una certificación expedida por el representante legal y contador público o revisor fiscal, según sea el caso, donde acrediten que la sociedad viene cumpliendo con el pago oportuno de las obligaciones causadas con posterioridad al inicio del proceso de insolvencia.

Esta misma regla aplicará para el evento de la no confirmación del acuerdo en la audiencia respectiva.

Dentro del plazo indicado para celebrar el acuerdo, el promotor con fundamento en el plan de reorganización de la empresa y el flujo de caja elaborado para atender el pago de las obligaciones, deberá presentar ante el juez del concurso, según sea el caso, un acuerdo de reorganización debidamente aprobado por el voto favorable de un número plural de acreedores que representen, por lo menos, la mayoría absoluta de los votos admitidos. Dicha mayoría deberá, adicionalmente, conformarse de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Existen cinco (5) clases de acreedores, compuestas respectivamente por:
  - a) Los titulares de acreencias laborales;
  - b) Las entidades públicas y las instituciones de seguridad social;
  - c) Las instituciones financieras nacionales y demás entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia de carácter privado, mixto o público; y las instituciones financieras extranjeras;
  - d) Acreedores internos, y
  - e) Los demás acreedores externos.
2. Deben obtener votos favorables provenientes de por lo menos de tres (3) clases de acreedores.

En el mismo sentido la jurisprudencia constitucional ha avalado el tratamiento diferenciado entre acreedores en procesos de reorganización empresarial.<sup>14</sup>

En segundo lugar, el trato diferenciado que reprocha el demandante consiste en: (1) la posibilidad de que el acreedor garantizado, a diferencia de aquellos que no gozan de una garantía mobiliaria o inmobiliaria, pueda iniciar o continuar un proceso de ejecución de la garantía real sobre los bienes no necesarios para la actividad económica del deudor; (2) el derecho del acreedor garantizado a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo una vez confirmado el acuerdo de ejecución. No obstante, el demandante parece olvidar que tanto los acreedores garantizados como aquellos que no lo son, tiene derecho a ejecutar la diferencia por el remanente de su crédito.

Nótese la insuficiencia de los cargos formulados por el demandante el cuál no identifica claramente cuáles son los sujetos comparables, ni expone por qué las semejanzas entre estos sujetos obligan al legislador a darles un trato semejante.

Ahora bien, como ha señalado la jurisprudencia para efectos de determinar si un trato diferenciado resulta constitucionalmente legítimo lo primero que se debe determinar es si los sujetos respecto de los cuales se predica están en una situación comparable. Sobre el particular cabe señalar que a pesar de que el demandante no lo aclara al parecer los sujetos objeto de la comparación son, por un lado, los acreedores no garantizados, y por el otro los acreedores garantizados.

Y aquí es donde se pone de manifiesto la falta de argumentos de la demanda, pues en el ordenamiento jurídico colombiano el trato diferenciado entre los acreedores titulares de una garantía real y aquellos que no están garantizados es una constante. Precisamente

---

3. En caso de que sólo existan tres (3) clases de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos favorables provenientes de acreedores pertenecientes a dos (2) de ellas.

4. De existir sólo dos (2) clases de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos favorables provenientes de ambas clases de acreedores.

Si el acuerdo de reorganización debidamente aprobado no es presentado en el término previsto en este artículo, comenzará a correr de inmediato el término para celebrar el acuerdo de adjudicación.

El acuerdo de reorganización aprobado con el voto favorable de un número plural de acreedores que representen, por lo menos, el setenta y cinco por ciento (75%) de los votos no requerirá de las clases de acreedores votantes, establecido en las reglas contenidas en los numerales anteriores.

<sup>14</sup> En la sentencia C-854 de 2005 la Corte encontró que el tratamiento diferencial previsto para los acreedores internos y externos, en el marco de la Ley 550 de 1999 (sobre reactivación empresarial y reestructuración de las entidades territoriales), está constitucionalmente justificado en virtud de la función que los primeros cumplen dentro del rol empresarial.

sobre este trato diferenciado se edifica la institución de las garantías reales, las cuales no tendrían razón de existir si la legislación estableciera un trato igualitario entre todos los acreedores.

Ahora bien, aunque el demandante no lo articula claramente al parecer su cargo se funda en que los acreedores deben ser tratados de forma igual en los procesos de insolvencia, y que por lo tanto no hay una justificación para un tratamiento diferenciado a favor de aquellos que son titulares de una garantía real. Pero esta tesis nuevamente resulta contraria al ordenamiento jurídico colombiano, especialmente a los artículos los artículos 2488 y siguientes del Código Civil y a la Ley 1116 de 2006, que regulan la prelación de créditos, los cuales precisamente establecen un régimen de prelación entre los distintos acreedores y establecen un tratamiento diferenciado entre los garantizados y los que no o están.

En definitiva, los acreedores que gozan de una garantía real y aquellos que no lo están no son sujetos comparables porque las garantías reales les otorgan a los primeros el privilegio de satisfacer su crédito con prelación con el producto de la venta del bien garantizado. En esa medida, el tratamiento diferenciado que cuestiona el demandante no sólo está establecido en las disposiciones acusadas sino que es una constante en las disposiciones que regulan las garantías reales, por lo tanto el juicio de igualdad debería abarcar estas figuras.

Este tratamiento diferenciado persigue distintas finalidades legítimas a la cuales se ha hecho referencia previamente, tales como la promoción y protección el crédito, por lo tanto resulta justificado.

Ahora bien, el actor restringe sus reproches de constitucionalidad a dos supuestos: en primer lugar la posibilidad de que el acreedor garantizado, a diferencia de aquellos que no gozan de una garantía mobiliaria, pueda iniciar o continuar un proceso de ejecución de la garantía real sobre los bienes no necesarios para la actividad económica del deudor. Este supuesto se refiere sólo a los bienes del deudor no necesarios para el desarrollo de su actividad económica, por lo tanto no comprende la parte principal de los bienes del deudor, los cuáles permanecerán en su patrimonio en caso de que el acuerdo de reorganización no sea confirmado o sea incumplido. Es decir, estos bienes seguirán sirviendo de prenda general del deudor para el pago de sus acreencias no garantizados en caso de que se proceda a una liquidación judicial. Además esta posibilidad requiere la anuencia del juez del concurso, razón por la cual no procede por la mera voluntad del

acreedor garantizado. Es decir, que la ley establece un conjunto de limitaciones dirigidas a salvaguardar los derechos de los acreedores no garantizados y la supervivencia de la empresa.

El segundo supuesto se refiere al el derecho del acreedor garantizado a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo una vez confirmado el acuerdo de ejecución. No obstante, este enunciado normativo simplemente reproduce la legislación civil en relación con el privilegio que gozan los acreedores prendarios, pues hace referencia a que el acreedor garantizado conserva prelación que le otorgaba el gravamen para que le paguen el saldo insoluto de sus créditos.

Igualmente el demandante parece creer que la prelación de créditos establecida en el Código Civil es una especie de cláusula pétrea del ordenamiento jurídico colombiano, postura que resulta de una lectura descontextualizada y parcial de la jurisprudencia constitucional. En este ámbito, como en tantos otros, el legislador tiene un amplio margen de configuración, siempre y cuando respete los valores, principios y derechos constitucionales en juego. En efecto, la Ley 1116 de 2006 establece un orden de prelación propio que persigue fines constitucionalmente legítimos cuales son la protección de las empresas y los trabajadores, y el artículo 41 de este cuerpo normativo establece la posibilidad de modificar la prelación de créditos en el acuerdo de reorganización, siempre y cuando se respeten las reglas fijadas en el mismo precepto.

Por ejemplo el inciso 5 de dicho artículo consagra una prelación especial para aquellos acreedores que durante el proceso de reorganización hayan entregado nuevos recursos al deudor o que se comprometan a hacerlo en ejecución del acuerdo, la cual será aplicada inclusive en el evento del proceso de liquidación judicial. Según esta disposición “cada peso nuevo suministrado, dará prelación a un peso de la deuda anterior.”

## **7. La alegada violación del principio de unidad de materia**

La Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2014 reiteró los criterios jurisprudencia en relación con el principio de unidad de materia y su aplicación en las leyes de honores. En la citada providencia recordó que con respecto al principio de unidad de materia existe una jurisprudencia constante y reiterada. Así, desde sus fallos iniciales la Corte ha

señalado que el principio de unidad de materia se enmarca en el propósito constitucional de ‘racionalizar y tecnificar’ el proceso de deliberación y creación legislativa.<sup>15</sup>

Mediante este principio, “[...] *el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.*”<sup>16</sup> Así, una de las principales funciones del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando. En otras palabras, que a los proyectos de ley que tramita el Congreso se les inserten normas ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los ‘*micos legislativos*’.<sup>17</sup>

La jurisprudencia ha precisado que la aplicación del principio de unidad de materia no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. De manera que la unidad de materia no tiene como propósito “*obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa*”<sup>18</sup>, pues “*el principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo*”.<sup>19</sup>

En tal medida, por ejemplo se ha advertido que la noción de ‘materia’ que usa la Constitución es amplia, por lo cual permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática.<sup>20</sup> Por tanto, se planteó desde un inicio de la jurisprudencia que para la “[...] *ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia*

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993. En este caso se decidió, entre otras cosas, que el Reglamento del Congreso era inconstitucional al establecer la posibilidad de que existieran proyectos de ley que se ocuparan de diferentes materias.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-995 de 2001. En este caso se reiteró la jurisprudencia constitucional fijada en sentencias tales como la C-531 de 1995 y C-501 de 2001.

<sup>17</sup> En la sentencia C-523 de 1995 se dijo que la intención del artículo 158 “[...] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como ‘micos’, término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular.”

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-948 de 2014.

<sup>19</sup> En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: “La interpretación del principio de *unidad de materia* no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el *principio democrático*, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

<sup>20</sup> En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: “Anótase que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.”

*dominante del cuerpo legal al cual ella está integrada”*.<sup>21</sup> En tal sentido, ha advertido que entre una norma legal y la materia de la cual trata la ley de la cual forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando “[...] sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática ni (iv) sistémica con la materia dominante de la misma.”<sup>22</sup>

Desde la anterior perspectiva se ha establecido que “[...] una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo ‘cuando existe absoluta falta de conexión’ entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre consignada.”<sup>23</sup> Es decir, no se exige un tipo de conexidad estrecha o directa, lo que se prohíbe es que tal relación no exista.<sup>24</sup>

En concordancia con los anteriores criterios es posible verificar que: ***“los casos en los cuales la Corte Constitucional ha considerado violado el principio de unidad de materia demuestran la deferencia con el legislador en su aplicación. En efecto, sólo en casos en los cuales la norma claramente carece de relación con la materia de la ley se ha declarado su inconstitucionalidad”*** (negritas añadidas).<sup>25</sup> En este tipo de situaciones, ha reiterado

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1994. En este caso se decidió, entre otras cosas, que incluir el régimen de concesiones y licencias de los servicios postales (artículo 37) dentro de Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) no viola el principio de unidad de materia, “[...] por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993”.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993. Esta posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones, entre ellas las sentencias C-407 de 1994, C-006 de 2001.

<sup>23</sup> Así lo señaló la sentencia C-1025 de 2001, caso en el que se estudió el cargo por unidad de materia en el contexto de una legislación portuaria.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1025 de 2001. Al respecto se dijo lo siguiente: “[...] para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. [...]”

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-948 de 2014. En esta sentencia se citan entre otros los siguientes ejemplos: la sentencia C-214 de 2007, mediante la cual se declaró parcialmente inexecutable el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005. En este caso la Corte consideró lo siguiente: “Ahora bien en el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 ‘por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca, y se dictan otras disposiciones’-que tenía por objeto, como se ha visto, establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales-, difícilmente puede entenderse relacionada con una estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Igualmente se cita la sentencia C-309 de 2002 mediante la cual se declaró parcialmente inexecutable el artículo 2 de la Ley 678 de 2001, en esta última providencia se indicó: “Se dijo al respecto “[...] al contrastar la norma demandada con el núcleo temático de la Ley 678, se aprecia que en efecto aquella constituye un cuerpo extraño a la materia desarrollada en esta ley pues la sola circunstancia de corresponder a dos modalidades del *ius puniendi* del Estado, no son suficientes para superar válidamente el condicionamiento de unidad de materia legislativa fijado por la Carta Política.”

la Corte, “[...] si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido”<sup>26</sup>.

Hechas las anteriores referencias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a continuación se expondrán los argumentos dirigidos a rebatir las razones formuladas por el demandante para cuestionar la constitucionalidad de los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013.

Según el demandante estas disposiciones *“violan la unidad de materia, por carecer de toda conexidad temática, sistemática y teleológica con el objeto de regulación, pues, no está ampliando los bienes admisibles como garantía, sino que se está modificando una legislación existente en torno a otro tipo de derechos”*. Añade que el parágrafo del artículo 50, *“... modifica el artículo 10 de la ley 1116 de 2006 y el 32 de la ley 1429 de 2010, imponiendo un nuevo requisito para la admisión al proceso de reorganización, estableciendo nuevamente la necesidad de paz y salvo en materia de seguridad social para acceder al concurso, lo cual nada tiene que ver con un régimen de garantías mobiliarias, ni hace relación al cuerpo del artículo 50 al cual accede.”*

Como punto de partida para analizar el cargo de violación del principio de unidad de materia es preciso recalcar que el Legislador expresamente reconoce que *“el régimen de la insolvencia y el régimen de las operaciones garantizadas tienen una interacción profunda, pese a que tienen diferentes problemas que resolver y persiguen distintos objetivos que pueden superponerse cuando los derechos regulados por el régimen de las operaciones garantizadas se ven afectados por la apertura de un procedimiento de insolvencia.”*

En efecto, con motivo de la apertura de un procedimiento de reorganización empresarial se suscitan numerosas cuestiones relacionadas con la intervención de los acreedores en el mismo, así como en relación con las garantías de los créditos. Prueba de ellos son las numerosas alusiones que contiene la Ley 1116 de 2006 a esta materia. En efecto, cabe recordar que el supuesto mismo de un proceso de reorganización empresarial es la existencia de una situación de cesación de pagos o de incapacidad de pago inminente (art. 9); los acreedores están legitimados para solicitar el inicio de un proceso de reorganización (art. 11); la solicitud de inicio de un proceso de reorganización debe ser acompañada de un proyecto de calificación y graduación de acreencias del deudor, en los términos previstos en el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007.



legales que lo modifiquen y adicionen, así como el proyecto de determinación de los derechos de voto correspondientes a cada acreedor (art. 3 numeral 7); una vez iniciado el proceso de reorganización el promotor designado, que con base en la información aportada por el deudor y demás documentos y elementos de prueba que aporten los interesados, debe presentar el proyecto de calificación y graduación de créditos y derechos de voto (art. 19 numeral 3). Si las anteriores referencias fueran insuficientes basta con revisar el artículo 24 de la Ley en comento el cual establece la obligación del deudor de allegar con destino al promotor un proyecto de calificación y graduación de créditos y derechos de voto, en el cual estén detalladas claramente las obligaciones y los acreedores de las mismas, debidamente clasificados para el caso de los créditos, en los términos del Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen o adicionen, para el desarrollo del proceso de reorganización.

En definitiva el régimen de insolvencia, en particular el proceso de reorganización empresarial, y el régimen de garantía de los créditos, entre ellos las garantías mobiliarias están estrechamente relacionados, pues los acreedores garantizados intervienen en el desarrollo del proceso de reorganización empresarial, la calificación y gradación de los créditos es particularmente importante para efectos de determinar la participación de los acreedores, y adicionalmente es preciso evitar que los bienes garantizados sean sustraídos del patrimonio del deudor para efectos de garantizar que el proceso de reorganización empresarial sea exitoso, de forma tal que el actor yerra cuando afirma que no existe conexidad temática y sistémica entre las disposiciones acusadas y la regulación de las garantías mobiliarias.

Por otra parte el actor afirma que *“los artículos 50 y 51 de la ley 1676 de 2013 terminan refiriéndose a materias ajenas al objeto de regulación, y ampliando su ámbito de aplicabilidad a las garantías reales constituidas sobre bienes inmuebles”*. Si bien la demanda no identifica cual precepto considera que incurre tal trasgresión, al parecer se refiere al inciso primero del artículo 50 demandado el cual prevé que *a partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor sobre bienes muebles o **inmuebles** necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor y que hayan sido reportados por el deudor como tales dentro de la información presentada con la solicitud de inicio del proceso; con base en esta información se dará cumplimiento al numeral 9 del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006.*

La anterior previsión legal se justifica debido a la estrecha relación existente entre los procesos de reorganización empresarial y la regulación de las garantías crediticias, a la cual ya se hizo referencia, además la alusión a bienes inmuebles tiene conexidad temática

y sistemática con la regulación de las garantías crediticias en los procesos de reorganización empresarial. Si no se regula lo relacionado con los derechos de los acreedores inmobiliarios se desarticula el régimen de garantía en los procesos de reorganización.

Por otra parte el párrafo del artículo 50 tiene estrecha relación con el tema de las garantías mobiliarias, porque precisa el alcance del artículo 10 de la Ley 1116 de 2006, en relación con el pago preferente de las obligaciones pensionales y fiscales a cargo del deudor, y de esta forma introduce un contenido normativo relacionado con el derecho del acreedor garantizado a que se pague su obligación una vez confirmado el acuerdo de reorganización.

## **8. La alegada violación del interés general**

Los cargos formulados por el actor, relacionados con la alegada violación del interés general, no reúnen los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficientes para que la Corte Constitucional pueda emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas. En efecto, en el escrito mediante el cual corrige la demanda el actor se limita a hacer una extensa transcripción de la sentencia C-327 de 2013 y luego formula algunas aseveraciones que carecen de respaldo argumentativo.

Por una parte, estos cargos se fundan en los prejuicios del actor en contra del régimen de garantías mobiliarias establecido en la Ley 1116 de 2015, el cual en su opinión busca proteger los intereses de acreedores habilitados y no cumple la función de permitir el acceso al crédito. Postura que como se ha explicado a lo largo de este escrito carece de fundamento y resulta contraria al texto mismo de la ley y a lo consignado en sus trabajos preparatorios.

Por otra parte este cargo parece construirse a partir del siguiente razonamiento del actor –aunque aquí entramos en el terreno de la especulación porque la demanda dista de ser clara sobre este punto-: dado que según la jurisprudencia constitucional el régimen de insolvencia establecido en la Ley 1116 de 2006 tiene como fundamento la protección del interés general, la regulación contenida en la Ley 1676 al modificar el régimen de insolvencia vulnera el interés general en provecho de los “acreedores habilitados”, por regla general entidades financieras.

Sobre el particular cabe señalar que en primer lugar ese cargo está construido sobre una petición de principio del demandante: que la Ley 1676 de 2013 resulta contraria a los propósitos de *“velar por la protección del crédito, recuperar y conservar la empresa como unidad de explotación económica y fuente de empleo, normalizar las relaciones comerciales y, de ser necesario, asegurar la liquidación pronta y ordenada protegiendo la buena fe en las relaciones comerciales y sancionando conductas contrarias a ella”*<sup>27</sup>, fines relacionados con el interés general y protegidos por la regulación concursal, tal como ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Salvo sus prejuicios el demandante no aporta argumentos que apoyen esta tesis.

Adicionalmente el contenido normativo de las disposiciones acusadas contradicen la acusación formulada por el demandante, pues el inciso primero del artículo 50 demandado específicamente hace alusión a que los bienes muebles e inmuebles necesarios para el desarrollo de la actividad empresarial del deudor no pueden ser perseguidos a partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización, es decir, que el legislador hizo una ponderación entre dos interés legítimos: la protección del crédito y la recuperación empresarial y le dio primacía al segundo. En otras palabras, la disposición acusada expresamente le da prevalencia a la recuperación empresarial sobre los derechos del acreedor garantizado de forma tal que no se percibe como se configura la vulneración al interés general alegada por el demandante.

Finalmente, al parecer el demandante también funda la alegada vulneración del interés general en la supuesta ruptura de la igualdad entre los acreedores en los procesos de reorganización empresarial, la cual al parecer considera un elemento constitutivo del interés general, aspecto que ya fue abordado previamente en el presente escrito.

## **9. La alegada violación de la función social de la empresa**

Los cargos formulados por el demandante en relación con la supuesta vulneración de la función social de la empresa nuevamente carecen de los requisitos de certeza y pertinencia que permiten un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad.

En efecto, el demandante alega que las disposiciones demandadas *“violan el artículo 333 de la Constitución Nacional porque sobreponen el interés de un prestamista con garantía real, al salvamento de la empresa, es decir, subordinan la reorganización empresarial a la satisfacción del derecho de un crédito particular.”*

---

<sup>27</sup> Sentencia C-327 de 2013.

Esta aseveración es contraria al texto mismo del artículo 50 demandado el cual como ya se dijo prohíbe la ejecución de los bienes muebles e inmuebles del deudor que sean necesarios para la ejecución de su actividad empresarial, es decir, como previamente se dijo prevalece la recuperación de las empresa como unidad de explotación económica y fuente de empleo a la protección del crédito. El inciso segundo del artículo en comentario sólo permite la ejecución de los bienes garantizados mediante una garantía mobiliaria cuando no resulten necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor y previa autorización judicial. Según el actor esta disposición resulta inconstitucional porque estos bienes pueden ser utilizados por el deudor para recomponer su actividad empresarial. Es aquí donde el cargo se torna impertinente porque se basa en una mera apreciación subjetiva del demandante sobre cuál hubiera sido la mejor forma de regular este supuesto, la cual carece de cualquier fundamento constitucional.

Por otra parte el demandante parece sugerir que a partir de la vigencia de la Ley 1676 de 2013 la mayoría de los acuerdos de reorganización fracasan, pues los acreedores garantizados no estarían interesados en la supervivencia de la empresa sino en la satisfacción de sus créditos y por lo tanto las reglas de prelación establecidas en los artículos demandados serían contrarias a la función social de la empresa. Sin embargo estas suposiciones entran en clara contradicción con los datos disponibles. Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1676, entre los años 2011 y 2013, se iniciaron 547 procesos de reorganización empresarial ante la Supersociedades. Con posterioridad a la vigencia de la norma, entre 2014 y 2016, se iniciaron 717 procesos<sup>28</sup>. Sin embargo, mientras que en el período de 2011-13 la tasa de fracaso en la negociación de los acuerdos fue del 18%, en el período 2014-16 esta tasa se redujo a 12%. Esto demuestra que, con posterioridad a la vigencia de la Ley 1676, se verifica un *mayor dinamismo* en el proceso de reorganización, pero también un *mayor éxito* en el mismo, al reducirse en una tercera parte el número de acuerdos fallidos<sup>29</sup>. Por lo tanto el cargo que formula el demandante es meramente especulativo y carece de cualquier asidero fáctico y normativo.

## 1. Solicitud

En razón a los argumentos previamente expuestos y de forma muy respetuosa, elevo a la Honorable Corte Constitucional la siguiente petición:

---

<sup>28</sup> Un aumento del 31% probablemente atribuible al deterioro de la situación económica del país durante estos años.

<sup>29</sup> Superintendencia de Sociedades. *Información requerida por la Agencia Nacional de Defensa del Estado sobre Procesos de Reorganización*. Sistema General de Sociedades (SIGS). Nov. 2017.

PRIMERA: DECLARAR exequibles los artículos los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013.

De la Honorable Magistrada,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

C.C.

T.P