



Sentencia 1319 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1319 DE 2000

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL

EMPRESA-Función social

CONVENCION COLECTIVA-Vigencia/CONVENCION COLECTIVA-Modificación/CONVENCION COLECTIVA-Revisión

CONVENCION COLECTIVA-Circunstancias de modificación

Las convenciones deben modificarse en dos circunstancias: ordinariamente y en forma periódica en tiempos de normalidad económica, pues ello es lo que realmente se ajusta al derecho de negociación colectiva, y lo que permite adaptarlas a las necesidades cambiantes tanto de los patronos como de los trabajadores; y, además, extraordinaria o excepcionalmente cuando por razones no previstas han variado las circunstancias económicas presentes al momento de su celebración, lo que impone su revisión para no alterar el equilibrio económico de las relaciones laborales.

TEORIA DE LA IMPREVISION EN CONVENCIONES COLECTIVAS-Reducción de beneficios laborales de mutuo acuerdo

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Convenios temporales concertados/DERECHOS ADQUIRIDOS-Convenios temporales concertados

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL NEGATIVO-Convenio de concertación de condiciones laborales especiales

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL NEGATIVO-Obligación a ser representados por sindicato

CAMARA DE COMERCIO-Función administrativa

CAMARA DE COMERCIO-Promotores y peritos en acuerdos de reestructuración empresarial

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Funciones de promotores no equiparables a conciliadores

ENTIDADES TERRITORIALES-Operaciones de crédito público

ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en contratación de crédito público

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía limitada en materia crediticia

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía limitada en endeudamiento público

Referencia: expediente D-2902

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial), 3º (parcial), 6º (parcial), 7º (parcial), 42 y 58 (parcial) de la Ley 550 de 1999.

Actor: Andrés De Zubiría Samper

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre dos mil (2000)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés De Zubiría Samper, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 2º (parcial), 3º (parcial), 6º (parcial), 7º (parcial), 42 y 58 (parcial) de la Ley 550 de 1999, "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el

régimen legal vigente con las normas de esta ley."

El Despacho del suscrito magistrado Sustanciador, mediante Auto del cuatro (4) de abril de 2000, decidió admitir la demanda presentada, por lo cual se ordenaron las comunicaciones de rigor, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda es el que se subraya, según aparece publicado en el Diario Oficial N° 43.940 del 19 de marzo de 2000.

"LEY 550 DE 1999

(diciembre 30)

"por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley."

Artículo 2. Fines de la intervención del Estado en la economía. El Estado intervendrá en la economía conforme a los mandatos de la presente ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

1. Promover la reactivación de la economía y el empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los sectores productivos de la economía, tales como el agropecuario, el minero, el manufacturero, el industrial, el comercial, el de la construcción, el de las comunicaciones y el de los servicios.
2. Hacer más eficiente el uso de todos los recursos vinculados a la actividad empresarial.
3. Mejorar la competitividad y promover la función social de los sectores y empresas reestructuradas.
4. Restablecer la capacidad de pago de las empresas de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.
5. Facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitan la reactivación del sector empresarial.
6. Fortalecer la dirección y los sistemas de control interno de las empresas.
7. Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las empresas reestructuradas.
8. Asegurar la calidad, suficiencia y oportunidad de la información que se suministre a socios o accionistas y a terceros.
9. Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad.

Artículo 3. Instrumentos de la intervención estatal. Para la obtención de los fines de la intervención, el Estado, a través del Gobierno Nacional o las entidades de Inspección, Vigilancia o Control, expedirá los decretos, órdenes y resoluciones que, dentro de sus respectivas competencias, faciliten y estimulen el desarrollo de la presente ley, entre otras, en las siguientes materias:

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

La capitalización de los pasivos.

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

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

La suscripción de capital y su pago.

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

La utilización y la readquisición de bienes operacionales entregados por el empresario a sus acreedores.

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

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

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

"Artículo 6. Promoción de los acuerdos de reestructuración. Los acuerdos de reestructuración podrán ser promovidos a solicitud escrita de los representantes legales del respectivo empresario o empresarios, o de uno o varios acreedores; o promovidos de oficio por las Superintendencias de Valores, de Servicios Públicos Domiciliarios, de Transporte, Nacional de Salud, del Subsidio Familiar, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Economía Solidaria y de Sociedades, tratándose de empresarios o empresas sujetos, respectivamente, a su vigilancia o control, de conformidad con las causales previstas en las normas vigentes.

(...)

Los empresarios o los acreedores que decidan solicitar la promoción del acuerdo, deberán hacerlo ante la Superintendencia que vigile o controle al respectivo empresario o a su actividad; tratándose de los empresarios no sujetos a esa clase de supervisión estatal, ante la Superintendencia de Sociedades, si son sucursales de sociedades extranjeras con actividad permanente en Colombia, o empresarios con forma de sociedad y con domicilio principal en el domicilio de las intendencias regionales de esa Superintendencia o en Santa Fe de Bogotá, D. C.; en los demás casos, ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal del respectivo empresario, societario o no.

(...)

Parágrafo 3. La promoción oficiosa de un acuerdo de reestructuración, o la solicitada por uno o varios empresarios, podrá referirse a varios empresarios vinculados entre sí por su carácter de matrices o subordinados, o cuyos capitales estén integrados mayoritariamente por las mismas personas jurídicas o naturales, sea que éstas obren directamente o por conducto de otras personas jurídicas. En ningún caso, la solicitud, la promoción, la negociación, la celebración y la ejecución de un acuerdo de reestructuración implica indicio, reconocimiento o declaración de unidad de empresa para efectos laborales.

(...)

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

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

(...)

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

Artículo 42. Concertación de condiciones laborales temporales especiales. Los acuerdos de reestructuración podrán incluir convenios temporales, concertados directamente entre el empresario y el sindicato que legalmente pueda representar a sus trabajadores, que tengan por objeto la suspensión total o parcial de cualquier prerrogativa económica que exceda del mínimo legal correspondiente a las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Tales convenios tendrán la duración que se pacte en el acuerdo, sin exceder el plazo del mismo y se aplicarán de preferencia, a las convenciones colectivas de trabajo, pactos colectivos, contratos individuales de trabajo vigentes, o laudos arbitrales.

La ejecución de los convenios deberá ser previamente autorizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo pronunciamiento deberá producirse dentro del mes siguiente a la fecha de presentación de la respectiva solicitud. En ausencia de sindicato, si se llega a un mismo convenio con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de los trabajadores de la empresa, sus términos se extenderán también a los demás trabajadores de la misma.

El incumplimiento a lo dispuesto en los convenios a que se refiere el presente artículo, podrá dar lugar a la terminación del acuerdo, en la forma y con las consecuencias previstas en esta ley.

Artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración y elementos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades de conformidad con las siguientes reglas especiales.

(.)

6. Con posterioridad a la celebración del acuerdo no podrán celebrarse nuevas operaciones de Crédito Público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con lo señalado por la Ley 358 de 1997.

(.)"

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1º, 2º, 25, 53, 54, 116, 287 y 294 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Arguye el actor que el numeral 9º del artículo 2º, el numeral 4º del artículo 3º y el artículo 42 del ordenamiento demandado contradicen el derecho a la negociación colectiva que consagra la Carta Política en su artículo 54. Afirmo la demanda que las disposiciones que incorporan las normas citadas permiten "que en los acuerdos de reestructuración empresarial, el empresario y el respectivo sindicato acuerden "la suspensión total o parcial de cualquier prerrogativa económica" superior a lo establecido en el Código Laboral", cuestionándose luego si una convención colectiva de trabajo si ésta puede ser posteriormente suspendida parcial o totalmente. Así mismo, aduce el demandante que el artículo 42 impugnado permite "una disminución en un derecho laboral individual (.) así no se requiera la expresa aprobación del propio trabajador, llevándose de bulto el enunciado en el artículo 25 superior, que precisa: "El trabajo es un derecho (.) y goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado" . Esto por cuanto permite que un convenio suscrito con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de empleados de la empresa, se extienda a la totalidad de los trabajadores de la misma, convenio en el cual puede pactarse la suspensión de dicho derecho laboral individual.

Por otro lado, el accionante señala que las facultades otorgadas por las disposiciones demandadas a las cámaras de comercio vulneran los postulados constitucionales. En efecto, sostiene que las funciones de promotores y peritos de acuerdos de reestructuración empresarial con que la ley inviste a las cámaras de comercio, son funciones eminentemente judiciales , "en atención a que mediante la misma se busca la solución de los pasivos económicos y financieros de una empresa, desconociendo abiertamente la norma superior que limita la actuación judicial de los particulares como conciliadores y árbitros (art. 116, C.P.)".

Finalmente, indica el actor que la prohibición legal hecha a las entidades territoriales de celebrar, con posterioridad al acuerdo de reestructuración, nuevas operaciones de crédito público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (art. 58 de la Ley 550 de 1999), va en contravía de los principios de autonomía territorial consagrados por los artículos 1º, 2º, 287 y 294 de la Ley Fundamental.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Manuel Avila Olarte, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de las disposiciones demandadas solicitando la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

En primer lugar, el apoderado del Ministerio indica que la Ley 550 de 1999 posee un carácter temporal destinado a conjurar los efectos de la actual crisis económica que ataca al país. Así las cosas, señala el interviniente, las conquistas laborales plasmadas en las convenciones colectivas podrían ser legítimamente suspendidas por un tiempo, toda vez que tal situación sería el fruto del acuerdo entre los empresarios, los sindicatos y los trabajadores, sin que, de ningún modo se lleguen a afectar los derechos laborales de manera que se sitúen por debajo del mínimo laboral protegido constitucional y legalmente.

Por otro lado, frente de la acusación relativa a la aplicación general de los acuerdos suscritos por las dos terceras partes de los trabajadores, arguye el interviniente que tal disposición pretende desarrollar el principio democrático de las mayorías, el de igualdad y el de solidaridad, pues "no se justifica que ese costo temporal sólo sea asumido por dos tercios de los trabajadores que tomaron la decisión referenciada, en la medida en que la reactivación empresarial (.) no va solamente a beneficiar al grupo de trabajadores que tomó la decisión sino a todos los que laboran en la respectiva empresa".

Por último, con respecto de la presunta vulneración del principio constitucional de la autonomía de los entes territoriales por parte del artículo 58 de la Ley demandada, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que dicha autonomía no es absoluta. La autonomía territorial, en concepto del interviniente, debe ceder ante el concepto unitario de la Nación cuando una razón de orden macroeconómico o fiscal haga necesaria su restricción.

De otra parte, en relación con la misma disposición, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que ella desarrolla el artículo 295 superior, que establece que las entidades territoriales pueden contratar crédito, de conformidad con la ley que regule la materia. Así, es al legislador a quien compete, de manera general, establecer las condiciones bajo las cuales las entidades territoriales pueden realizar operaciones de crédito, cosa que es justamente lo que hace la disposición demandada. El sentido de la restricción, de otra parte, radica en que

la crítica situación económica de los departamentos y municipios que acuden a acuerdos de reestructuración, pone en duda su capacidad de responder frente a nuevos compromisos de crédito público.

2. Intervención de la Superintendencia de Sociedades

El ciudadano Francisco Javier Córdoba Acosta, actuando en nombre de la de la Superintendencia de Sociedades, intervino en el proceso dentro de la oportunidad legal prevista, solicitándole a la Corte que proceda a declarar la exequibilidad de las normas impugnadas.

Comienza la Superintendencia de Sociedades por señalar que la Ley 550 de 1999, que sustituye temporalmente el proceso concordatario, es el fruto de la potestad otorgada al legislativo por el artículo 334 de la Carta Política, según el cual se podrá legislar transitoriamente con el "propósito de superar las causas y consecuencias de la crisis empresarial" que deriva de la crisis del sector real y financiero que ha venido padeciendo la economía nacional durante los años 1998 y 1999.

Por otro lado, anotando primero que el derecho a la negociación colectiva enunciado por el demandante se encuentra en el artículo 55 fundamental y no en el 54, como aparece en la demanda, la Superintendencia señala que tal precepto no es vulnerado por la ley pues, "en nada se opone a aquel el hecho de propiciar un espacio de concertación" cuando "una de las prerrogativas que concede la ley a los titulares de los derechos es, justamente, la disponibilidad de los mismos". Así pues, puntualiza el interviniente, el derecho a la negociación colectiva debe entenderse enmarcado dentro de un límite razonable de conformidad con los postulados esenciales del Estado Social de Derecho como la justicia, la equidad y el bien común.

Respecto de las facultades otorgadas por la ley a las cámaras de comercio, el ciudadano interviniente afirma que la Ley 550 de 1999 busca desjudicializar los procesos de recuperación empresarial y atender con instrumentos racionales las necesidades que demanda el problema económico a solucionar. Por ende, mal podría afirmarse que las cámaras de comercio están asumiendo cualidades judiciales que no les han sido otorgadas a los promotores o a los peritos por la ley *sub examine*.

Por último, en relación con la acusada limitación a la autonomía de las entidades territoriales, argumenta el interviniente que el necesario permiso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a tales entidades para que, una vez celebrado el acuerdo de reestructuración, puedan celebrar operaciones de crédito público, no vulnera la Constitución pues no se está restringiendo la autonomía fiscal. Arguye el escrito, que la facultad para contratar crédito externo corresponde a la capacidad de obtener ingresos de capital, sujetos éstos a la regulación legal y distintos de la captación de ingresos corrientes (ingresos tributarios y no tributarios), los cuales si hacen parte de los elementos de la autonomía fiscal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, salvo la expresión demandada del parágrafo 3º del artículo 6º de la Ley 550 de 1999, sobre la cual solicitó a esta Corporación inhibirse de pronunciamiento alguno por inepta demanda.

En su concepto, el Ministerio Público indica que la facultad de intervención económica del Estado se justifica en aras de asegurar la libertad de empresa, "la promoción de la competitividad y productividad y el desarrollo armónico de las regiones" y que, así las cosas, la Ley 550 de 1999 se erige como un instrumento destinado a que empresarios y trabajadores encuentren una salida "que le permita a la empresa cumplir con la función social que se le atribuye en el Estado Social de Derecho". En el mismo sentido, la aplicación de la teoría de la imprevisión "admite la revisión de las convenciones colectivas para ajustarlas a las realidades del contexto económico", en tanto - tal y como lo prevé la ley *sub iudice* - no se desconozcan los derechos mínimos de los trabajadores.

Prosigue el concepto fiscal señalando que la facultad que le otorga la Ley a las cámaras de comercio para tramitar la promoción de acuerdos de reestructuración empresarial, mal puede desconocer el artículo 116 fundamental, pues la función enunciada "constituye una actuación típicamente administrativa cuyo objetivo primordial no es dirimir con fuerza de cosa juzgada las controversias jurídicas que surgen sobre la naturaleza, alcance o efectividad de los derechos ciudadanos, sino todo lo contrario, corregir las deficiencias que presenten las empresas en su capacidad de operación o en el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias". Así, la facultad de las cámaras de comercio se instituye en una de las formas en que los particulares pueden desarrollar el precepto de descentralización por colaboración, admitiendo su participación en el desarrollo de tareas oficiales (art. 209 C.P.), a través de personas naturales que figuren inscritas como contralores en los centros de conciliación de dichas instituciones. Además, precisa la vista fiscal, no es cierto como lo afirma el demandante, que las Cámaras de Comercio actúen directamente como promotores y peritos, porque esta atribución, de conformidad con el artículo 7º de la Ley demandada, solamente puede ser ejercida por las personas naturales que figuren inscritas como contralores en los centros de conciliación de dichas instituciones o que estén inscritos como peritos en la lista de auxiliares de la justicia, mientras el Gobierno Nacional reglamenta las listas de elegibles para tales cargos.

Concluye el Ministerio Público que la limitación que prevé la ley a la autonomía de las entidades territoriales se encuentra plenamente justificada y posee un carácter razonable que no atenta contra "el reducto esencial que se necesita para hacer efectiva la autodeterminación de los entes locales". Lo anterior, por cuanto no prohíbe la obtención de créditos públicos a los entes territoriales sino que los condiciona al visto bueno del Ministerio de Hacienda, quien debe velar por el desarrollo armónico de las regiones y la debida prestación de los servicios a cargo de dichos entes (arts. 334 y 365 C.P.).

Finalmente, frente de la acusación parcial del parágrafo 3º de l artículo 6º de la Ley acusada, se solicita un pronunciamiento inhibitorio toda vez que el actor no expuso los motivos de su inconformidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

1. Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

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

2. En reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia C- 1185 de 2000¹, la Corte se refirió de manera general a la naturaleza jurídica y objeto de la Ley 550 de 1999, en los siguientes términos que ahora encuentra oportuno reiterar:

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

"Ante esta situación, se consideró que los instrumentos ordinarios del derecho concursal concebidos para afrontar estados de insolvencia o iliquidez en circunstancias de normalidad económica, resultaban ahora inapropiados para lograr la reactivación de las empresas, consideradas constitucionalmente como base del desarrollo, por lo cual la Ley 550 de 1999 busca dotar a deudores y acreedores de nuevos "incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que les permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros."²

"A esos efectos, la ley busca desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales referidas. Por ello, alternativamente al proceso jurisdiccional de concordato, cuya competencia por regla general se asigna a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la Ley 222 de 1995³, se prevé un nuevo mecanismo de solución para dichas crisis empresariales, que permita evitar su liquidación, cual es el denominado "acuerdo de reestructuración", que viene a ser un convenio entre los acreedores de la empresa y "que es una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores", cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley"⁴. Así, se busca acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general.

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

"De otro lado, la nueva Ley autoriza también que los acuerdos de reestructuración que ella regula sean aplicables a las entidades territoriales."

A partir de estas consideraciones generales, la Corte adelantará el examen de constitucionalidad de las disposiciones demandadas, agrupándolas temáticamente. Para esos efectos estudiará separadamente las que contemplan medidas de intervención que tienen que ver con derechos laborales, las relativas a las facultades que competen a las cámaras de comercio, y las referentes a los condicionamientos exigidos a las entidades territoriales sujetas a acuerdos de reestructuración, para contratar crédito público.

3. Examen de constitucionalidad del numeral 9° del artículo 2°, el numeral 4° del artículo 3°, la parte acusada del párrafo 3° del artículo 6° y el artículo 42 de la Ley 550 de 1999.

3. La demanda aduce un cargo general contra este grupo de disposiciones, según el cual ellas contradicen el derecho a la negociación colectiva que consagra la Carta Política en su artículo 55. Según el actor, una convención colectiva de trabajo, una vez perfeccionada, no puede ser posteriormente suspendida parcial o totalmente. De otra parte, cuestiona en particular el artículo 42 de la Ley acusada, en cuanto permite que un convenio suscrito por un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de empleados de la empresa, se extienda a la totalidad de los trabajadores de la misma para efectos de suspender un derecho laboral individual.

Para la Corte, las disposiciones que se analizan tienen origen en la inquietud del legislador por definir un marco legal apropiado para lograr la reestructuración del pasivo laboral de las empresas en crisis, y contribuir con ello a su reactivación y a la preservación de las fuentes de empleo. En relación concreta con ese pasivo laboral que grava actualmente a muchas de las empresas que atraviesan por esa situación, varias de las intervenciones que se produjeron en el Congreso de la República durante el trámite del proyecto correspondiente a la Ley que ahora se estudia, muestran cómo el legislador consideró que la carga laboral extralegal que tales empresas soportan, se erige frecuentemente en la mayor dificultad que impide su reactivación económica, por lo cual buscó atenuarla. En este sentido son elocuentes las siguientes intervenciones:

"Un elemento esencial de la reactivación empresarial está constituido por la conservación del empleo. Por esa razón se estimula la concertación de empresarios y trabajadores acerca de condiciones laborales especiales y temporales que contribuyan a la recuperación de la empresa, cuyo fortalecimiento interesa simultáneamente a todos los acreedores, comenzando por sus trabajadores y pensionados. En esta materia, otra vez, se pone de relieve que se interviene para la reactivación de la empresa, punto convergente de los intereses de empresarios y trabajadores."⁵

Y en la ponencia para primer debate al mismo proyecto en las Comisiones Terceras conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, se expresó:

"Hasta el 22 de noviembre del presente año, 162 empresas han sido admitidas en concordato y 130 más entraron en proceso de liquidación, dejando sin empleo a cerca de 16.000 trabajadores.

A lo anterior se une la comprometida situación financiera en que se encuentran muchas otras entidades colombianas, incluyendo las territoriales, lo que amenaza seriamente la generación de empleo y la estabilidad social del país.

...

"Se ha propuesto, un marco, legal para eliminar, en lo posible, las dificultades que actualmente encuentran tanto los acreedores como las empresas deudoras, para celebrar y ejecutar acuerdos de reestructuración de deudas corporativas.

...

"Se prevé la posibilidad de lograr la concertación de reglas laborales especiales y temporales, con vigencia únicamente en el período en que las dificultades financieras de la empresa así lo exijan, de manera que, mediante un proceso de concertación entre los empresarios y sus empleados, puedan establecerse, en forma temporal, condiciones laborales especiales que, al mismo tiempo que preserven las fuentes de empleo y el sustento de los trabajadores, permitan el desarrollo normal de las operaciones de la empresa y su recuperación.

"Es por todos conocido que muchas empresas económicamente viables, se han debido ir a liquidación por la imposibilidad de modificar un régimen laboral con múltiples prebendas extralegales para los trabajadores, que la empresa pudo brindar mientras desarrollaba normalmente su objeto social, pero que se volvieron insostenibles al entrar en crisis financiera." ⁶

Los antecedentes transcritos, muestran cuál es la finalidad perseguida por la ley al "propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad", finalidad que no es otra que la de preservar la empresa como fuente de empleo y de desarrollo. A juicio de la Corte, esta intención encuentra soporte en la función social que según la Constitución compete a la empresa como base del desarrollo, y en la misión de estimular su crecimiento que corresponde al Estado de conformidad con lo prescrito por el artículo 333 superior.

4. No obstante, el cargo de violación no pone en tela de juicio constitucional esta intención de preservar las empresas, y con ello las fuentes de empleo, sino que se estructura en cambio sobre el argumento según el cual las convenciones colectivas de trabajo, una vez perfeccionadas, no pueden ser modificadas, y que por lo tanto una ley que lo permita desconoce la Carta fundamental. Corresponde entonces a la Corte verificar, si, como lo afirma el demandante, de la Constitución se extrae que las convenciones y pactos colectivos perfeccionados son inmodificables.

Sobre el particular, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad incoada en contra del artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo, demanda que recaía justamente sobre la expresión contenida en dicha norma relativa a que las convenciones colectivas tienen un término de vigencia, la Corte expresó:

"El efecto útil que debe producir la norma del artículo 53 (se refiere al artículo 53 de la Constitución), aunado a la conciliación entre los derechos adquiridos por los trabajadores con el derecho de negociación colectiva, permite colegir, que en una nueva convención colectiva puedan modificarse, sustituirse, e inclusive eliminarse derechos, que antes reconocía una convención, siempre que la nueva situación en que se ubique a los trabajadores, en términos reales u objetivos, implique el reconocimiento de derechos que sean iguales o superiores a los obtenidos anteriormente, o que sea imperiosa su revisión, debido a circunstancias excepcionales e imprevisibles.

...

"Es de la naturaleza de la convención colectiva, el que se ocupe de regular las condiciones de trabajo durante una vigencia limitada, en lo concerniente a los aspectos jurídicos y económicos, por cuanto ellas vienen a suplir la actividad legislativa, en lo que respecta al derecho individual y la seguridad social, y a reglamentar la parte económica, en lo que se refiere al campo salarial, prestacional e indemnizatorio, y a los demás beneficios laborales, que eventualmente se puedan reconocer a los trabajadores, considerando las especiales circunstancias de la empresa, en un momento dado, tanto en lo jurídico, como en lo económico; por lo tanto, las normas de la convención no pueden tornarse indefinidas por cuanto ellas requieren adaptarse a las necesidades cambiantes de las relaciones laborales, aunque deben respetarse los derechos adquiridos por los trabajadores en dicha convención, según las precisiones que han quedado consignadas.

"Todo ello explica la norma del artículo 480 del C.S.T., la cual en aplicación de la teoría de la imprevisión, justifica la revisión de las cláusulas de la convención, cuando por circunstancias imprevisibles varíen sustancialmente las circunstancias económicas que se tuvieron en cuenta al momento de su celebración. Dice la norma en referencia:

"Artículo 480- REVISION. Las convenciones colectivas son revisables cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica cuando no haya acuerdo entre las partes acerca de la revisión fundada en tales alteraciones, corresponde a la justicia del trabajo decidir sobre ellas; y en tanto estas convenciones siguen en todo su vigor".

"Sostener la vigencia indefinida de las normas convencionales equivaldría a negar la esencia misma del derecho a la negociación colectiva que consagra nuestra Carta Política, como mecanismo idóneo para regular las relaciones del trabajo, lo que demanda que periódicamente se revisen

y se hagan ajustes a las normas convencionales para adaptarlas a las necesidades e intereses, tanto de los patronos como de los trabajadores." (Paréntesis y resaltado por fuera del original).⁷

Conforme con lo anterior, es claro que la Corte ya ha definido que es de la esencia misma del derecho de negociación colectiva que consagra el artículo 55 de la Carta, el que las convenciones tengan un término de vigencia y que sean modificables cuando éste expira, o cuando "sea imperiosa su revisión, debido a circunstancias excepcionales e imprevisibles."

5. Aclarado así que las convenciones colectivas no son inmodificables, es preciso definir, de cara a la Constitución, cuándo pueden serlo y sobre qué objeto puede recaer la modificación. Sobre la primera de estas cuestiones, está visto como según la jurisprudencia las convenciones son esencialmente modificables "para adaptarlas a las necesidades e intereses, tanto de los patronos como de los trabajadores." Pero además, también son revisables "cuando por circunstancias imprevisibles varíen sustancialmente las circunstancias económicas que se tuvieron en cuenta al momento de su celebración". Así las cosas, podría concluirse que tales convenciones deben modificarse en dos circunstancias: ordinariamente y en forma periódica en tiempos de normalidad económica, pues ello es lo que realmente se ajusta al derecho de negociación colectiva, y lo que permite adaptarlas a las necesidades cambiantes tanto de los patronos como de los trabajadores; y, además, extraordinaria o excepcionalmente cuando por razones no previstas han variado las circunstancias económicas presentes al momento de su celebración, lo que impone su revisión para no alterar el equilibrio económico de las relaciones laborales.

En cuanto al objeto sobre el cual puede recaer la modificación de las convenciones, en tiempos de normalidad ella puede comprender la modificación, sustitución o eliminación de derechos laborales reconocidos, "siempre que la nueva situación en que se ubique a los trabajadores, en términos reales u objetivos, implique el reconocimiento de derechos que sean iguales o superiores a los obtenidos anteriormente". Pero en aquellas oportunidades en las cuales cabe aplicar la teoría de la imprevisión para lograr la referida modificación, debido al advenimiento de nuevas circunstancias económicas excepcionales e imprevisibles, es claro que los beneficios laborales reconocidos anteriormente pueden reducirse de mutuo acuerdo, a fin de lograr restablecer el equilibrio económico entre las partes.

Para la Corte, el nuevo acuerdo modificadorio de una convención anterior, en el cual, a fin de restablecer el equilibrio económico afectado por las nuevas circunstancias imprevistas, patronos y trabajadores deciden suspender o reducir temporalmente derechos laborales antes reconocidos, no resulta contrario a la Carta. En efecto, los derechos laborales que se reconocen en las convenciones colectivas son de naturaleza extralegal y una vez adquiridos no pueden ser desconocidos unilateralmente por el empleador, ni eliminados por leyes posteriores, pero ello en sí mismo no impide una concertación para acordar su suspensión total o parcial, como lo propone la normatividad demandada.

Por ello, las normas acusadas que, como medidas de intervención económica en asuntos laborales, permiten que dentro de los acuerdos de reestructuración destinados a lograr la recuperación de empresas en crisis se incluyan convenios temporales concertados directamente entre el empresario y el sindicato que legalmente pueda representar a los trabajadores, suscritos con el fin de suspender total o parcialmente prerrogativas económicas que excedan del mínimo legal, no desconocen derechos adquiridos. Para la Corte esta posibilidad no está proscrita por las normas superiores.

6. De otra parte, la finalidad perseguida con estos convenios temporales en materia laboral, como una de las disposiciones acusadas lo indica, no es otra que la de facilitar la reactivación de las empresas en crisis y propender por su viabilidad económica y financiera para preservarlas como fuente de empleo y de riqueza, objetivos estos que, como se dijo, encuentran su soporte en la función social que compete a la empresa como base del desarrollo, y en la misión que corresponde al Estado de estimular su crecimiento, según la Constitución. (art. 333 superior). Por ello las normas que se refieren a la posibilidad de suscribir tales convenios temporales, o que señalan como objetivos de la ley el que se acuerden este tipo de condiciones laborales especiales, no contradicen la Constitución sino que, antes bien, la desarrollan de forma adecuada a la actual coyuntura de crisis que atraviesa nuestra economía. De ahí el carácter temporal de estos mecanismos de intervención.

7. No obstante todo lo anterior, el cargo de violación constitucional hace particular énfasis en la norma que se deduce del segundo inciso del artículo 42 de la Ley acusada, según la cual la concertación de condiciones laborales temporales especiales debe llevarse a cabo con el sindicato que legalmente pueda representar a los trabajadores, pero en ausencia de tal sindicato, "si se llega a un mismo convenio con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de los trabajadores de la empresa, sus términos se extenderán también a los demás trabajadores de la misma".

Para el demandante, esta norma desconoce flagrantemente el artículo 25 superior pues permite "una disminución de un derecho individual", sin el consentimiento particular de su titular, por lo cual contradice la disposición constitucional mencionada, según la cual el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, y toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Así, debe la Corte estudiar si, como lo afirma el actor, la posibilidad de que el convenio suscrito por la mayoría de los trabajadores se haga extensivo a la minoría que no lo aprobó, desconoce el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas y la protección especial que merece por parte del Estado, o sí, como lo afirman los intervinientes, esta aplicación extensiva encuentra fundamento en los principios democrático, de igualdad y de solidaridad.

8. A juicio de la Corte, la expresión "En ausencia de sindicato si se llega a un mismo convenio con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de los trabajadores de la empresa, sus términos se extenderán también a los demás trabajadores de la misma", contradice la Constitución. Ella no solamente significa una disminución o recorte de la autonomía individual de los trabajadores que no han consentido en el convenio de concertación de condiciones laborales temporales especiales, sino que, fundamentalmente, tiene el alcance

de impedir el ejercicio de asociación en su connotación negativa. Este derecho, como lo ha indicado esta Corporación, no sólo se ejerce positivamente asociándose, sino que igualmente puede hacerse valer para rechazar la posibilidad de dicha asociación:

"El derecho fundamental de asociación, tiene dos dimensiones. La primera, de carácter positivo, comporta la facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico etc., a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado y capacitada para operar en el tráfico jurídico... La segunda dimensión presenta una faceta negativa, claramente derivada del derecho general de libertad y pieza fundamental de todo sistema democrático. Se trata de la facultad de toda persona para abstenerse de formar parte de una determinada asociación y del derecho correlativo a no ser obligado -ni directa ni indirectamente- a ello."⁸

Dentro del contexto del ejercicio negativo del derecho de asociación sindical que reconoce la Constitución en su artículo 39, la Corte estima que el convenio de concertación de condiciones laborales especiales no puede ser impuesto a trabajadores no sindicalizados que no deseen participar en él. Estos trabajadores han optado por no sindicalizarse, precisamente por no querer participar de las negociaciones colectivas que sus compañeros lleven a cabo con el empleador. Obligarlos a someterse a los resultados de estas negociaciones, evidentemente desconoce la libertad de asociación en su connotación negativa.

No ocurre lo mismo con los trabajadores sindicalizados, quienes en virtud de su vinculación al sindicato están obligados a someterse a las decisiones y reglas adoptadas en su seno, cuando éstas han sido tomadas en debida forma. Además esta clase de trabajadores puede ser representada por el sindicato, por lo cual el convenio para la concertación de condiciones laborales temporales especiales suscrito entre el empleador y dicho sindicato con capacidad de representación, puede válidamente extenderse a todos los trabajadores sindicalizados.

Por las razones anteriores, la Corte declarará la inexecutable de la última frase del inciso segundo del artículo 42 de la Ley bajo examen, arriba transcrita.

9. Por similares motivos, la Corte retirará del ordenamiento jurídico la expresión "pactos colectivos" contenida en el primer inciso de la disposición en comento. Dichos pactos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, se suscriben entre los empleadores y los trabajadores no sindicalizados y sólo son aplicables a quienes los hayan suscrito y posteriormente adhieran a ellos. Así las cosas, prescribir, como lo hace el primer inciso del artículo 42 de la Ley 550 de 1999, que un convenio suscrito entre el empresario y el sindicato que legalmente pueda representar a sus trabajadores, pueda aplicarse preferencialmente a un pacto colectivo, desconoce el derecho de asociación sindical en su aspecto negativo, pues obliga a los trabajadores no sindicalizados a ser representados por el sindicato al que no convinieron en asociarse.

Por lo demás, en relación con la aplicación de los convenios de concertación de condiciones laborales especiales y temporales a los contratos individuales de trabajo, la Corte encuentra que dicha aplicación se circunscribe a los temas contenidos en los acuerdos modificatorios exclusivamente. De cualquier manera, como lo señala la Ley, dicha aplicación es esencialmente temporal.

10. En relación con la acusación formulada en contra de la parte arriba señalada del párrafo 3° del artículo 6°, la Corte aprecia que no existe formulación expresa de cargo, por lo cual se declarará inhibida para producir un fallo de fondo.

4. Examen de constitucionalidad de las expresiones acusadas del inciso 4° del artículo 6° y el inciso 1° y el párrafo 3° del artículo 7° de la ley 550 de 1999.

10. En relación con estas dos disposiciones, el cargo de violación constitucional aduce que las funciones de promotores y peritos de acuerdos de reestructuración empresarial con que la ley inviste a las cámaras de comercio, son funciones eminentemente judiciales, porque mediante ellas se busca dar solución a conflictos de tipo económico y financiero. Por ello, dichas disposiciones, en cuanto se refieren a tales funciones, abiertamente desconocen la norma superior contenida en el artículo 116 de la Carta, que sólo permite la actuación judicial de los particulares como conciliadores y como árbitros.

A juicio de la Corte, las expresiones parcialmente acusadas de las disposiciones citadas no tienen el alcance que señala el demandante, es decir ellas no confieren facultades jurisdiccionales a las cámaras de comercio. En efecto, la parte acusada del inciso 4° del artículo 6° prescribe que, tratándose de empresarios no sujetos a la vigilancia de ninguna superintendencia, la solicitud de acuerdo de promoción deberá presentarse "ante la cámara de comercio con jurisdicción en el domicilio principal del respectivo empresario, societario o no". Por su parte, la expresión demandada del inciso primero del artículo 7°, se refiere a la facultad que compete a las cámaras de comercio para designar el promotor del acuerdo de recuperación, y el aparte acusado del párrafo 3° del mismo artículo, a la posibilidad de escoger los peritos que intervengan en tales acuerdos, entre las personas que como tales se encuentran inscritas en las Cámaras de Comercio.

Tales expresiones se refieren en todos los casos a funciones de las cámaras de comercio que no son de naturaleza judicial sino administrativa, entre otras razones porque el propósito de la Ley 550 de 1999 es, justamente, desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales, por lo cual permite acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, como lo es el "acuerdo de reestructuración". A ese respecto, es claro que el propósito de la Ley es este, como se expresó en la exposición de motivos que en su momento hiciera el Gobierno Nacional cuando presentó el proyecto a consideración del Congreso; se dijo entonces:

"...se parte de la base de que la crisis empresarial generalizada debe afrontarse con instrumentos que no tengan la naturaleza de procesos jurisdiccionales, es decir, que debe consagrarse la desjudicialización de los mecanismos de recuperación empresarial; y como alternativa frente al concordato vigente, se propone un acuerdo entre los acreedores de la empresa que es una convención colectiva vinculante para el

empresario y todos los acreedores."⁹ (Negrillas por fuera del original)

Por eso las expresiones acusadas no confieren la facultad de dirimir conflictos entre particulares, ni entre particulares y entidades estatales, ni entre éstas entre sí. Tampoco asignan facultades de ejecución judicial, ni ningún género de jurisdicción. De su tenor literal no es posible extraer esa conclusión.

11. De su parte, las funciones que según la Ley competen a los promotores y a los peritos que en algunos casos designan a las cámaras de comercio, tampoco conllevan el ejercicio de funciones jurisdiccionales. A los primeros compete participar en la negociación, el análisis y la elaboración de los acuerdos de reestructuración, en sus aspectos financieros, administrativos, contables, legales y demás que se requieran y a los segundos asesorar a los promotores en esa labor, cuando ello sea requerido. (Ley 550 de 1999, artículo 7° inciso 2°)

Las funciones de los promotores son indicadas pormenorizadamente por el artículo 8° de la Ley en comento, sin que ninguna de ellas tenga naturaleza jurisdiccional, como se deduce de la lectura de la norma:

"Artículo 8. Funciones de los promotores. El promotor desarrollará las siguientes funciones principales en relación con la negociación y celebración del acuerdo:

Analizar el estado patrimonial de la empresa y su desempeño durante por lo menos los últimos tres (3) años.

Examinar y elaborar las proyecciones de la empresa, con el objeto de suministrar a los acreedores elementos de juicio acerca de su situación operacional, financiera, de mercado, administrativa, legal y contable.

Mantener a disposición de todos los acreedores la información que posea y sea relevante para efectos de la negociación, en especial la correspondiente a los numerales 1 y 2 del presente artículo.

Determinar los derechos de voto de los acreedores.¹⁰

Coordinar reuniones de negociación en la forma que estime conveniente.

Durante la negociación y en la redacción del acuerdo, actuar como amigable componedor por ministerio de la ley en los supuestos que en ella se prevén, o a solicitud de los interesados en los demás casos.

Proponer fórmulas de arreglo acompañadas de la correspondiente sustentación y evaluar la viabilidad de las que se examinen durante la negociación.

Obtener la formalización del documento en el que conste el acuerdo que llegue a celebrarse.

Participar en el comité de vigilancia del acuerdo, directamente o mediante terceras personas designadas por él.

10. Las demás funciones que le señale la presente ley."

12. El acuerdo que, valga la redundancia, compete promover a los promotores, es definido como "la convención que, en los términos de la presente ley se celebre a favor de una o varias empresas con el objeto de corregir las deficiencias que presente en su capacidad de operación, y para atender obligaciones pecuniarias, de manera que tales empresas puedan recuperarse dentro del plazo y en las condiciones que se han previsto en el mismo." Desde este punto de vista, es decir en cuanto el acuerdo de reestructuración pretende solucionar la situación de cesación en los pagos de la empresa en crisis, podría aducirse que la actividad de tales promotores que actúan como amigables componedores, se asimila a la de los conciliadores, y por lo tanto sería de naturaleza jurisdiccional, pues la propia Constitución califica de tal a la función de estos últimos. (Art. 116) Si así fuera, el cargo del actor debería prosperar. Sin embargo, la Corte no lo estima así, puesto que el acuerdo de reestructuración no produce los mismos efectos de cosa juzgada que la legislación reconoce a los acuerdos de conciliación, ni presta mérito ejecutivo, como si ocurre con éstos en los términos del artículo 66 de la Ley 446 de 1998. Por ello los promotores no ejercen funciones equiparables a las de los conciliadores, que, tal y como lo hace el artículo 116 superior, pueden catalogarse de jurisdiccionales.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte despacha como improcedente el presente cargo.

5. Examen de constitucionalidad del numeral 6° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

El artículo 58 permite que los acuerdos de reestructuración sean aplicables a las entidades territoriales, y para ello dispone algunas reglas dentro de las cuales está la contenida en el numeral 6° de dicho artículo, acusado en esta causa, que prohíbe a dichas entidades, cuando hayan celebrado tal acuerdo, realizar nuevas operaciones de crédito público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con lo señalado por la Ley 358 de 1997. El cargo considera que la referida prohibición vulnera la autonomía constitucional de dichos

entes territoriales.

13. En relación con lo anterior, la Corte, con fundamento en lo preceptuado por los artículos 295 y 364 superior, estima que el cargo no está llamado a prosperar. En efecto, esas disposiciones son del siguiente tenor literal:

ARTICULO 295. Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

"ARTICULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia."

Los artículos constitucionales transcritos asignan claramente una competencia al legislador, para determinar las condiciones dentro de las cuales las entidades territoriales pueden celebrar operaciones de crédito público. La disposición acusada contiene una norma que justamente desarrolla los preceptos constitucionales en comento, pues señala una condición o requisito necesario para que dichas entidades lleven a cabo tales operaciones cuando han celebrado acuerdos de reestructuración, cual es la previa autorización del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, la autorización exigida por la norma resulta ser un medio adecuado para garantizar la consecución del fin perseguido por el constituyente y expresado en el artículo 364 superior, cual es el de que el endeudamiento de la Nación y de las entidades territoriales no exceda su capacidad de pago.

14. Ello, además, no vulnera la autonomía constitucionalmente reconocida a tales entes, la cual, como muchas veces lo ha explicado esta Corporación, no es absoluta y debe conciliarse con el principio unitario del Estado. En efecto, el artículo 287 de la Carta dispone que las entidades territoriales gozan de dicha autonomía "para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley". Por consiguiente, se les otorga el derecho de gobernarse por autoridades propias, de ejercer las competencias que les correspondan, de administrar sus recursos, de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y de participar en las rentas nacionales, pero siempre con sujeción a las normas superiores y a los mandatos del legislador, que representan el principio unitario.

Dentro de esta perspectiva, para la contratación de crédito público, de manera similar a lo que ocurre con la facultad para establecer impuestos, la autonomía de las entidades territoriales se encuentra restringida por esos mismos factores, es decir, por la Constitución y por la ley. La razón de ser de esta limitación en materia crediticia obedece, además, a la necesidad de coordinar la política económica en los niveles territoriales con la política económica nacional, toda vez que ciertas variables tales como el déficit fiscal de la nación y de las entidades territoriales, tienen incidencias macroeconómicas generales.

Respecto de esta relación entre principio unitario y autonomía, en relación concreta con los temas presupuestal y crediticio, la Corte ha dicho:

"Tanto la unidad de la República, como la autonomía de las entidades territoriales que la integran, constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional, que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que involucre al mismo tiempo intereses Nacionales e intereses Regionales, Departamentales o Municipales. El fenómeno presupuestal es una de tales materias.

...

"Existen asuntos que por su misma naturaleza pertenecen al nivel nacional: regulación de la navegación aérea o marítima, defensa nacional, cambios, moneda, crédito, comercio exterior, relaciones internacionales, control de la actividad financiera y bursátil, etc ."11 (Negrillas por fuera del original)

15. La autonomía en materia crediticia de las entidades territoriales, es tema que queda comprendido dentro del de la autonomía presupuestal de los mismos entes, todas vez que, en virtud del principio de universalidad del presupuesto, todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el mismo presupuesto.¹² Por ello, los recursos del crédito integran también el presupuesto de rentas de las entidades territoriales. Así, si la autonomía presupuestal de los entes territoriales no es ilimitada, tampoco lo será la autonomía en materia crediticia. Por ello, a la autonomía de tales entes para recurrir al endeudamiento público, resultan aplicables las limitaciones generales reconocidas en materia presupuestal, tema sobre el cual la Corte ha dicho:

"...se concluye que en Colombia la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos especiales, se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que así lo señalan, como también por los preceptos consagrados en la ley orgánica, pues ésta contiene la normatividad de la cual emana el sistema presupuestal al que se ha hecho referencia, aplicable a todos los órdenes territoriales, como también a las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo."¹³

En síntesis, la autonomía en materia de endeudamiento público de las entidades territoriales, se encuentra limitada por las normas constitucionales, y en particular por la contenida en el artículo 364 de la Carta, y por las normas legales, en particular por las de la Ley orgánica del presupuesto, según lo ha admitido la jurisprudencia de esta Corporación.

De esta manera, la disposición *sub examine*, que exige a las entidades territoriales sometidas a acuerdo de reestructuración obtener autorización previa del Ministerio de Hacienda para proceder a realizar nuevas operaciones de crédito público, no desconoce la autonomía presupuestal de tales entes.

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

R E S U E L V E

Primero: Declarar EXEQUIBLES el numeral 9° del artículo 2°, el numeral 4° del artículo 3°, la expresión "en los demás casos ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal del respectivo empresario, societario o no.", contenida en el inciso 4° del artículo 6°, la expresión "o la Cámara de Comercio, según sea el caso" contenida en el inciso 1° del artículo 7° y la expresión "y en las Cámaras de Comercio" del párrafo 3° del mismo artículo y el numeral 6° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 550 de 1999, salvo las expresiones "pactos colectivos" contenida en el primer inciso de dicha disposición y "En ausencia de sindicato, si se llega a un mismo convenio con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de los trabajadores de la empresa, sus términos se extenderán también a los demás trabajadores de la misma", contenida en el segundo inciso del mismo artículo, que se declaran INEXEQUIBLES.

Tercero: Declararse INHIBIDA para proferir una decisión de fondo, respecto de la expresión " En ningún caso, la solicitud, la promoción, la negociación, la celebración y la ejecución de un acuerdo de reestructuración implica indicio, reconocimiento o declaración de unidad de empresa para efectos laborales.", contenida en el párrafo 3° del artículo 6° de la Ley 550 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario (e)

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-1319/00

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Sacrificios de beneficio de trabajadores (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-2902

Los suscritos magistrados nos permitimos, muy respetuosamente, aclarar nuestro voto en el fallo de la referencia. Aunque somos conscientes de que en el proceso indicado las decisiones que tomó la Corte se ajustan a la Constitución, y por esa razón las respaldamos, juzgamos que es pertinente subrayar un hecho que nos inquieta, y que se relaciona más con la política general que inspira la ley 550 de 1999, que con las disposiciones concretas que fueron analizadas en el proceso referido.

Tal inquietud consiste en que no entendemos por qué, en desarrollo de un Estatuto Superior que conforma un Estado Social de derecho, dentro del cual el derecho al trabajo (y las consecuencias jurídicas a él asociadas), ocupa un lugar prominente, y no puede ser de otro modo, un

propósito no solo legítimo sino altamente deseable, como lo es la reactivación empresarial se persigue utilizando de preferencia un medio cuestionable a la luz de la filosofía que informa la Constitución, y aún en contrapunto con ella: el sacrificio de beneficios que han conseguido los trabajadores a través de muchos años de luchas, bien por medio de leyes o, casi siempre, mediante convenciones extralegales, producto de aquéllas.

Fecha ut supra,

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

M.P Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550 de 1999. Gaceta del Congreso N° 390, del martes 26 de octubre de 1999. Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, el numeral 11 del artículo 2° de la misma contempla el de: "Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica. Ibídem Juan Camilo Restrepo Salazar y Jaime Alberto Cabal Sanclemente. Exposición de motivos al Proyecto de Ley 145 de 1999 Cámara. Gaceta del congreso N° 390. Martes 26 de octubre de 1999. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 145 de 1999 Cámara en las Comisiones Terceras Conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Gaceta del Congreso N° 543 del lunes 13 de diciembre de 1999. Sentencia C-009 de 1994. (M.P. Antonio Barrera Carbonell) Sentencia T-697 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) Exposición de motivos al Proyecto de Ley Número 145 de 1999 Cámara. Gaceta del Congreso N° 390, martes 26 de octubre de 1999. Esta función debe cumplirse siguiendo lo indicado por el artículo 22 de la Ley 550 de 1999. Sentencia C-478 de 1992. (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.) Cf. Sentencias C-478 de 1992 (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz), y C-514 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) Sentencia C-508 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 00:01:10