



Bogotá, D.C.,

26 JUN 2018



Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

**REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, "Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias."**

**Demandante: Romeo Pedroza Garcés**

**Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera**

**Expediente: D-12250**

**Concepto No. 6402**

De conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Romeo Pedroza Garcés, quien en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1 de la Carta, solicita que se declare la inexequibilidad de los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, cuyos textos se transcriben a continuación:

***"Ley 1676 de 2013***

***Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.***

**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*



Concepto No. 6402 111

*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 1o 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”.*

### **1. Planteamientos de la demanda**

Para el accionante los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 son contrarios al derecho a la igualdad, a los derechos de los menores de edad y de los trabajadores, atentan contra el principio de prevalencia del interés general y la función social de la empresa, y además no respetan el principio de unidad de materia.

Como fundamento de las afirmaciones anteriores, el demandante adujo que la norma acusada modifica sustancialmente la Ley 1116 de 2006, en la cual se estipularon una serie de principios como el de la universalidad, que implica la vinculación de todos los acreedores al proceso de reorganización *en aplicación de la justicia distributiva, la equidad social y la eficiencia económica*, y que, en contraste con los artículos demandados, no privilegian el interés particular sobre el interés general, al permitir -la norma acusada- al acreedor con



Concepto No. 6402

garantía real satisfacer su crédito sin tener en cuenta la viabilidad de la empresa.

En relación con la presunta violación del derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, manifiesta que los artículos acusados impiden la igualdad real y efectiva de los grupos de acreedores, y anula la protección especial de aquellos a los que se le reconoce un mejor derecho, como los menores de edad, las deudas laborales y fiscales. Agrega, que se privilegia al prestamista que cuenta con una garantía real quien, a su juicio, podrá sustraerse al concurso, bien sea para continuar con la ejecución o para exigir el cumplimiento de su crédito con preferencia sobre cualquier otro.

El accionante señaló además que no existe igualdad en el tratamiento procesal, toda vez que mientras a todos los acreedores se les obliga a concurrir al proceso de reorganización y se les prohíbe continuar con los procesos de ejecución ordinarios para que participen en la negociación, al garantizado se le permite continuar con su ejecución, sustrayendo el activo de la masa concursal.

Agrega, que cuando el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 establece que *“el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo”*, queda claro que se ha modificado el orden de prelación legal, y que el acreedor con garantía pasa a tener mayor protección que quienes siempre han tenido mejor derecho, como los menores de edad, los trabajadores y la autoridad tributaria.

En cuanto a la presunta violación del principio de unidad de materia, el actor expresa que los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, vulneran el artículo 158 C.P. porque en aquellos se enuncia como finalidad la de establecer un régimen de garantías mobiliarias y actualizar la legislación de garantías reales sobre bienes muebles, y que en cambio, dichas normas terminan refiriéndose a materias ajenas al objeto de regulación y ampliando su ámbito de aplicabilidad a las garantías reales sobre bienes inmuebles. Agrega que si la materia objeto de regulación eran las garantías sobre bienes muebles, el hecho de que los artículos demandados se refieran a bienes inmuebles, viola la unidad de materia por carecer de conexidad con el anunciado objeto.

Por último, estima violado el artículo 333 Superior, al sobreponer los intereses de un acreedor por encima de la posible viabilidad de la empresa, pues, en sus propias palabras, *subordinan la reorganización empresarial a la satisfacción del derecho de un crédito particular*, lo que genera una desprotección de la actividad económica como base del desarrollo.



Concepto No. 6402

### 3. Problema jurídico

Corresponde determinar si los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 son contrarios a la primacía del interés general (art. 1° C.P.), al derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), a la prevalencia de los derechos de los menores de edad y de los trabajadores (arts. 44 y 25 ibídem), al principio de unidad de materia (art. 158 ibídem) y a la función social de la empresa (art. 333 ibídem), al otorgar un tratamiento especial y preferencial a los acreedores que cuentan con garantías reales en los procesos de reorganización empresarial.

### 4. Análisis de constitucionalidad

#### 4.1. Generalidades sobre el régimen de insolvencia.

La finalidad del régimen de insolvencia es *la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, siempre bajo el criterio de agregación de valor*<sup>1</sup>, teniendo presente el principio de buena fe y sancionando las conductas contrarias a este<sup>2</sup>.

En concordancia con lo anterior, el legislador previó dos tipos de procesos concursales para quienes se sometan al régimen de insolvencia: el *proceso de reorganización* y el *proceso de liquidación judicial*<sup>3</sup>. El primero, parte del supuesto de que la empresa conserva su viabilidad a pesar de la coyuntura crítica, y por lo tanto, el objetivo principal de la intervención es mantenerla activa y sanear los asuntos que ocasionaron la crisis; *contrario sensu*, el proceso de liquidación judicial responde a la imposibilidad de continuar con la actividad y en consecuencia incluye medidas para disolver la empresa, protegiendo los intereses de las partes.

En este orden, el proceso de reorganización es un mecanismo por medio del cual se busca, a través de un acuerdo, tomar medidas que permitan *asegurar*

<sup>1</sup> Ley 1116 de 2006 "Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones".

<sup>2</sup> Cfr. Ibídem.

<sup>3</sup> "Los procesos concursales se orientan hacia la protección de la organización empresarial y, a través de ella, hacia el mantenimiento del empleo y la salvaguarda del sistema crediticio. Este triple objetivo se logra mediante la sujeción de las empresas que afrontan crisis económicas a ciertos trámites, que pueden ser de dos clases: a) el concordato, o acuerdo de recuperación de los negocios del deudor, y b) la liquidación obligatoria, o realización de los bienes del deudor para atender el pago ordenado de sus obligaciones", C-1143 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



Concepto No. 6402

*el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio*<sup>4</sup>. En otras palabras, es una medida dirigida a la conservación de las empresas como unidades de explotación económica y base del desarrollo, y a la protección del crédito, a través de su reestructuración operacional, administrativa y financiera<sup>5</sup>.

*Esta figura "permite que las empresas con dificultades graves en el pago de sus pasivos, lleguen a un acuerdo con sus acreedores, con la finalidad de permitir su recuperación y conservación, en tanto unidades de explotación económica y fuentes generadoras de empleo, y asimismo proteger el crédito, a la vez que se trazan las reglas a las cuales se someterá el cumplimiento de las obligaciones insolutas a su cargo. El régimen concordatario encuentra su justificación constitucional, en el deber del Estado de crear mecanismos para promover el sector empresarial, y así preservar la función que éste cumple en materia de desarrollo económico"*<sup>6</sup>.

El proceso de liquidación por su parte, tiene lugar cuando no es posible reactivar la actividad económica y volver a hacer viable el negocio, y *persigue la liquidación pronta y ordenada, buscando el aprovechamiento del patrimonio del deudor*, con el fin de realizar el pago de las obligaciones que no ha podido solventar con ocasión de la crisis económica que generó una afectación negativa a los negocios.

En el caso bajo análisis, los artículos acusados hacen referencia a las garantías reales en los procesos de reorganización, y a las implicaciones de estas sobre la prelación de créditos, lo que de acuerdo con el accionante, vulnera los derechos de los niños y de los trabajadores, además de la afectación del principio de prevalencia del interés general y de la función social de la empresa. Específicamente, el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, establece una preferencia del acreedor con garantía real sobre los demás acreedores que hacen parte del acuerdo de reorganización, poniéndolo en primer lugar en el orden de prelación de créditos.

#### **4.2.- Sobre la prelación de créditos**

Como método de organización de los procesos concursales descritos con anterioridad, el legislador estableció reglas de preferencia que permiten determinar la forma y el orden de pago de los créditos y obligaciones a cargo del deudor. La prelación de créditos es una figura de carácter sustancial, que responde a una valoración legislativa sobre la importancia de los créditos en

<sup>4</sup> Sentencia C-620 de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt.

<sup>5</sup> Cfr. Sentencia T-760 de 2013, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt.

<sup>6</sup> C- 1143 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



Concepto No. 6402

atención, bien sea a la persona del acreedor, a la naturaleza del crédito, o a las garantías que respaldan el cumplimiento de la obligación<sup>7</sup>.

En otras palabras, la prelación de créditos puede definirse como el orden de preferencia establecido expresamente por el legislador, en consideración a la calidad del crédito. *“Las preferencias pueden clasificarse en generales y especiales. Las primeras permiten al acreedor perseguir todos los bienes del deudor para la satisfacción de su crédito, como sucede con los créditos de primera y cuarta clase. Las segundas sólo afectan determinados bienes, como en el caso de los créditos hipotecarios, en los que sólo puede ser perseguido por el acreedor el bien sobre el que recae el gravamen, de tal forma que si queda un saldo insoluto, éste se convierte en un crédito común que se paga a prorrata con las demás acreencias no privilegiadas”<sup>8</sup>.*

En virtud de lo anterior, el legislador estableció cinco clases de créditos, así:

- (i) La primera clase, conformada por **los salarios y prestaciones provenientes del contrato de trabajo**, las costas judiciales que se causen en interés general de los acreedores, las expensas funerales del deudor difunto, los gastos de la enfermedad de que haya fallecido el deudor, los artículos necesarios de subsistencia suministrados al deudor y su familia durante los últimos tres meses y **los créditos por alimentos a favor de menores** y, por último, los créditos del fisco y los de las municipalidades por concepto de impuestos (art. 2495 C.C.); (Negrillas y subrayas fuera del texto original)
- (ii) A la segunda clase pertenecen aquellos créditos en cabeza de: [e]l posadero sobre los efectos del deudor, introducidos por éste en la posada, mientras permanezcan en ella, y hasta concurrencia de lo que se deba por alojamiento, expensas y daños; El acarreador o empresario de transportes sobre los efectos acarreados que tenga en su poder o en el de sus agentes o dependientes, hasta concurrencia de lo que se deba por acarreo, expensas y daños; con tal que dichos efectos sean de la propiedad del deudor, y por último; el acreedor prendario sobre la prenda. (art. 2497 C.C.);
- (iii) Los créditos hipotecarios.
- (iv) Los créditos de la cuarta clase son: los del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales; los de los establecimientos de caridad o de educación, costeados con fondos públicos y los del común de los corregimientos contra los recaudadores, administradores y rematadores de sus bienes y rentas; los de los hijos de familia por los bienes de su propiedad que administra el padre sobre los bienes de éste; los de las personas que están bajo tutela y curaduría, contra sus respectivos tutores o curadores; los de los proveedores de materias

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia C-664 de 2006.

<sup>8</sup> Sentencia C-092 de 2002

- (v) *primas o insumos necesarios para la producción o transformación de bienes o para la prestación de servicios. (art. 2502 C.C.)*  
*A la quinta y última clase de créditos pertenecen todos aquellos créditos que no estén incluidos en ninguna de las clases anteriores y se denominan quirografarios (artículo 2509 del C.C.)<sup>9</sup>.*

Entre tanto, en consideración a que la prelación de créditos es “una institución que rompe el principio de igualdad jurídica de los acreedores”<sup>10</sup>, no se puede perder de vista el mandato constitucional de prevalencia de los derechos de los niños, el cual ha sido ampliamente reconocido y desarrollado por la Corte Constitucional, así como tampoco el orden legal que se estableció para los créditos derivados de las relaciones laborales, con motivo de la protección a los trabajadores.

#### **4.3. Del interés superior del niño.**

Uno de los efectos del reconocimiento de los menores de edad como sujetos de especial protección constitucional y del carácter prevalente de sus derechos e intereses<sup>11</sup>, es que se constituye un criterio orientador de políticas y de acciones concretas dirigidas a la materialización de la protección y garantía de sus derechos fundamentales.

Lo anterior encuentra sustento en el artículo 44 C.P., en el cual se reconoce la primacía de los derechos de los niños sobre los demás, y el mandato constitucional de su asistencia y protección para evitar cualquier forma de afectación, razón por la cual el Ministerio Público no encuentra justificación objetiva para omitir dicho precepto constitucional, privilegiando a los acreedores garantizados sobre los menores de edad en los procesos concursales de reorganización.

En efecto, [e]l ordenamiento constitucional no sólo confiere a los niños una serie de derechos fundamentales que no reconoce a los restantes sujetos de derecho, sino que, adicionalmente, establece que dichos derechos tendrán prevalencia sobre los derechos de los demás. En el Estado social de Derecho, la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-092 de 2002.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> El principio del interés superior del menor, fue consagrado además en la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y en la Convención sobre Derechos del Niño (1989), entre otros instrumentos internacionales ratificados por Colombia.



Concepto No. 6402

*condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas, de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen (C.P. art. 44)<sup>12</sup>.*

En la Sentencia C-092 de 2002, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 2495 del Código Civil, en el cual se estableció el orden de pago de los créditos de *primera clase*, otorgándole el quinto lugar a los créditos por alimentos a favor de menores. En dicha oportunidad, la Corte concluyó que al ponderar los derechos de los niños frente a otros, prevalecen sin lugar a dudas los de los primeros, pues es la propia Constitución la que así lo ordena, *cuando establece explícitamente que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. Es claro que el Constituyente buscó la protección de los derechos de los menores por encima de todos los demás sujetos del Estado, teniendo en cuenta que en ellos se encuentra el futuro del mismo y que son personas vulnerables e indefensas cuya vida apenas comienza, motivo por el cual debe propenderse por la búsqueda de su bienestar. Cualquier norma que desconozca esta prevalencia va en contravía del espíritu de la Carta y, por tanto, debe ser declarada inconstitucional.* (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la naturaleza de los créditos a favor de los menores, dado que los alimentos *“incluye[n] todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, formación integral y educación o instrucción del menor y, también, la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 del Decreto Ley 2737 de 1989 (Código del Menor)”*. Es así como otorgar un trato preferencial para el pago, sobre los menores, a los acreedores que cuenten con garantías reales en los procesos de reorganización judiciales (art. 50) o extrajudiciales (art.51), atenta contra derechos fundamentales de los niños, que de no garantizarse afectarían su existencia y su calidad de vida.

De todo lo anterior es posible concluir que la norma acusada es contraria al interés superior del niño, y en consecuencia al mandato constitucional de prevalencia de los derechos de los menores sobre los derechos de los demás, al estipular que *“el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo”*.

#### **4.4. Créditos derivados de obligaciones laborales.**

En el artículo 25 de la Constitución Política se reconoce que el derecho al trabajo tiene especial protección estatal, y por ello, la Procuraduría estima que

<sup>12</sup> Sentencia SU-2265 de 1998, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.



Concepto No. 5402

existen razones de orden constitucional que justifican la preferencia de las acreencias derivadas de relaciones laborales sobre las garantías reales como las prendas e hipotecas. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

*El trabajo es uno de los principios fundantes del Estado colombiano, razones constitucionales justificarían la prelación de los embargos decretados en los procesos ejecutivos laborales sobre aquellos decretados en procesos ejecutivos con garantía hipotecaria, e igualmente los otros órdenes establecidos en la primera clase de créditos que trae el artículo 2495 del Código Civil pueden encontrar fundamento en diversos preceptos constitucionales, o en última instancia se podría recurrir al mandato constitucional de supremacía del derecho sustancial, lo que a su vez llevaría a sostener que los embargos decretados para cobrar créditos de la primera clase, e incluso de segunda clase, deberían tener prelación sobre aquellos decretados en procesos ejecutivos con garantía real por gozar de una preeminencia de naturaleza sustancial<sup>13</sup>.*

En virtud de lo anterior, el artículo 2495 del Código Civil calificó los salarios y prestaciones provenientes del contrato de trabajo, como créditos de primera clase, es decir que gozan de una preferencia en el orden de pago de las obligaciones por la naturaleza misma de estas, y por los derechos que se afectan como consecuencia de su incumplimiento.

*“Ahora bien, no se puede perder de vista que los procesos concursales están enmarcados en principios constitucionales que buscan la protección de los derechos de las partes involucradas y la garantía del orden social y económico. A este respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que los principios más importantes de los procesos concursales son el de universalidad e igualdad entre acreedores, también conocido como par conditio omnium creditorum.*

*De acuerdo con el primer principio, todos los bienes del deudor conforman una masa patrimonial que se constituye en prenda general de garantía de los acreedores; correlativamente, los acreedores establecen una comunidad de pérdidas, lo que significa que sus créditos serán cancelados a prorrata, o en proporción a las posibilidades económicas, una vez realizada la venta de los bienes del deudor. El principio de igualdad entre acreedores, por su parte, establece que todos los interesados deben hacerse parte dentro del proceso concursal, respetando de forma rigurosa los procedimientos, recursos y cargas previstas por el legislador para la participación en el concurso. Es evidente que todos los procedimientos legales deben ser respetados, en virtud del carácter general y abstracto de la ley; sin embargo, en el caso de los concursos de acreedores, esta exigencia hace*

<sup>13</sup> Sentencia C-664 de 2006.

*parte de la naturaleza del proceso, pues si se toma en cuenta la limitación patrimonial que se enfrenta al iniciarse una liquidación obligatoria, la posibilidad de que algunos acreedores persigan sus intereses por vías privilegiadas, o la flexibilidad en cuanto al cumplimiento de los términos procesales, implicaría una afectación del conjunto de acreedores, particularmente de los más vulnerables, que suelen ser trabajadores y pensionados*<sup>14</sup>.

En los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, se concede un privilegio en el pago del crédito al acreedor garantizado, quien puede solicitar al juez concursal la exclusión de la masa patrimonial de aquellos bienes sobre los que recae la garantía, lo que afecta la prelación legal de créditos, en particular aquellos a favor de los trabajadores.

En este sentido, el Ministerio Público concuerda con el demandante cuando afirma que los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 varían la prelación de créditos y el orden de pago establecido en el Código Civil, afectando incluso los derechos fundamentales de los menores de edad y de los trabajadores. Es evidente que la protección otorgada a los acreedores garantizados como consecuencia de lo dispuesto en los artículos demandados, no puede ser más favorable que la protección constitucional y superior con la que cuentan las acreencias en favor de los menores de edad y de los trabajadores, pues sus créditos siempre deberán estar en primer lugar, tanto en la prelación de créditos como en la de pago.

Finalmente, respecto del cargo por violación a la prevalencia del interés superior del niño y de los derechos de los trabajadores como sujetos de especial protección constitucional, la Procuraduría concluye que la Corte Constitucional deberá condicionar las normas demandadas en el entendido de que el acreedor con garantía real tendrá derecho al pago de su obligación con preferencia, únicamente, cuando se hayan pagado los créditos de alimentos a favor de menores de edad y las obligaciones derivadas de relaciones laborales, en ese estricto orden, de modo tal que se garantice el cumplimiento del mandato constitucional de especial protección a los niños y de la prevalencia de sus derechos e intereses y de la garantía de los derechos de los trabajadores, derivada de la protección al derecho al trabajo respectivamente.

#### **4.5. Del interés general y de la función social de la empresa (artículos 1° y 333 C.P.)**

Para el accionante, las normas demandadas vulneran el principio del interés general y la función social de la empresa consagrado en los artículos 1° y 333

<sup>14</sup> Sentencia T-079 de 2010, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.



Concepto No. 6402

de la Carta Política. Como sustento de sus afirmaciones, adujo que la Ley 1116 de 2006 regula los procesos concursales de insolvencia empresarial, en aplicación del derecho a la igualdad, y contiene el principio de universalidad que vincula a todos los acreedores y a todo el patrimonio del deudor a la solución concursal como base de la aplicación de la justicia distributiva, de la equidad social y de la eficiencia económica y, que los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 modifican esencialmente estas normas y protegen el interés particular de quien cuenta con garantías reales, sustrayéndolo de la solución concursal.

Ahora bien, para el Ministerio Público es claro que cuando el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 establece la prohibición de admitir o continuar demandas de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor, sobre aquellos bienes muebles o inmuebles que son necesarios para el desarrollo de la actividad económica de la empresa, se está protegiendo y amparando a la empresa como base del desarrollo y la función social que esta cumple.

Por ello, en lo referente a la presunta vulneración del principio de prevalencia del interés general consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política y de la función social de la empresa, establecido en el artículo 333 Superior, no se estiman vulnerados los citados preceptos constitucionales, pues los artículos acusados no tienen como finalidad dejar sin bienes a la masa concursal, y adicionalmente los bienes que puede perseguir el acreedor garantizado son aquellos no esenciales para desarrollar la actividad económica de la empresa, es decir que se busca conservar la viabilidad de la misma.

De otra parte, no es posible inferir, como lo aduce el accionante, que las normas demandadas fueron promulgadas para proteger o favorecer el negocio de prestamistas habidosos, ni que aquella atente contra la prosperidad general o la afecte negativamente, por lo que no hace ineficaces los principios del Estado Social de Derecho.

El legislador mediante la normatividad objeto de reproche, estableció el pago preferencial de los créditos de los acreedores garantizados, y amparó las garantías reales en los procesos concursales de reorganización, promoviendo el acceso al crédito, incluso en la situación de crisis, pues al garantizar el pago al acreedor, este puede continuar apoyando al deudor, lo que a la postre permite continuar con el desarrollo de la actividad económica y de paso se protege el trabajo como función social de la empresa.

Resultaría admisible desde el punto de vista constitucional que se garantice y se priorice el pago de las deudas en favor de los acreedores garantizados siempre y cuando no se vulneren los derechos y las garantías constitucionales y superiores tanto de los menores de edad como de los trabajadores en los procesos de reorganización empresarial, es decir, que las acreencias de éstos



Concepto No. 6402

sean pagadas en primer lugar y con preferencia al pago que eventualmente se pudiere llegar a hacer en favor de los acreedores garantizados.

En conclusión, frente al cago por la presunta vulneración del principio de la función social de la empresa, la Procuraduría estima que una de las medidas útiles y reales para recuperar o conservar esa función, consiste precisamente en evitar que las empresas viables que atraviesan dificultades económicas y se vean en la necesidad de acudir a un proceso de reorganización, puedan acceder a nuevos créditos para la preservación y continuidad de la misma, y así proteger el trabajo como expresión de la función social.

Para el Ministerio Público, cuando en la legislación que desarrolla un proceso concursal, bien sea de liquidación obligatoria o de reorganización, no se reconoce ni se protege la acreencia de los acreedores garantizados con el pago de sus créditos, éstos perderían el incentivo y la seguridad jurídica para el otorgamiento de nuevos créditos a empresas que atraviesan problemas financieros, lo que afectaría negativamente el desarrollo de la iniciativa empresarial así como la función social que cumplen las empresas con su actividad económica.

Por ello, la protección otorgada a los acreedores garantizados en virtud de lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, actúa en favor no solamente del interés general, sino de la función social de la empresa, aclarando, que será bajo el entendido de que el pago de las acreencias en favor de los menores de edad y de los trabajadores debe priorizarse, y por ello, el juez concursal deberá salvaguardar ante todo sus derechos y garantías constitucionales y superiores.

#### **4.6. Principio de unidad de materia.**

El principio de unidad de materia implica que aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente la existencia de vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la actuación legislativa, son inadmisibles.

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 1676 de 2013, el propósito de la misma es *“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”*, lo que se encuentra íntimamente ligado con las garantías inmobiliarias en el proceso de reorganización empresarial.



Concepto No. 6402

En este orden es preciso mencionar que en el Título II de la Ley 1676 de 2013, se establecen las garantías reales en los procesos de insolvencia, lo que en concordancia con el artículo 50 de la misma ley, involucra tanto las garantías reales mobiliarias como inmobiliarias en los procesos concursales de reorganización, razón por la cual para el Ministerio Público no existe vulneración del artículo 158 constitucional. De este modo y contrario a lo que manifiesta el accionante, se tiene que las garantías inmobiliarias a las que se refiere el Título II de la Ley bajo reproche, guardan estrecha relación con el propósito de promover el crédito y asegurar las garantías reales en los procesos de reorganización empresarial reguladas en los artículos 50 y 51 de la citada normatividad y también, como ya se dijo, de promover el acceso al crédito para aquellas empresas que por problemas financieros se encuentran en los citados procesos concursales, por lo que la relación de conexidad existente entre las garantías inmobiliarias y las mobiliarias en un proceso de reorganización, resulta evidente.

En conclusión, los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2016 no son contrarios al principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, pues existe evidente conexidad entre el objeto de la norma y la protección de las garantías reales.

## 5. Conclusión

Por lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, en el entendido de que el acreedor con garantía real tendrá derecho al pago de su obligación con preferencia, únicamente, cuando se hayan cancelado los créditos de alimentos a favor de menores de edad y las obligaciones derivadas de relaciones laborales, en ese estricto orden, de modo tal que se garantice el cumplimiento del mandato constitucional de especial protección a los niños y de la prevalencia de sus derechos e intereses, y de la garantía de los derechos de los trabajadores, derivada de la protección del derecho al trabajo respectivamente.

De los Señores Magistrados,

  
**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procurador General de la Nación