

Sentencia C-145/18



Referencia: Expediente D-12250

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, “[p]or la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”.

Demandante: Romeo Pedroza Garcés

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Romeo Pedroza Garcés presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, “[p]or la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”. La demanda fue admitida mediante Auto del 11 de agosto de 2017, por los cargos de violación *al principio de unidad de materia, al derecho a la igualdad y a los derechos de los trabajadores y de los menores de edad*. A su vez, fue inadmitida respecto de los cargos por desconocimiento del *deber oficial de promover la prosperidad general y asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, de la función social de la empresa y de la obligación de intervención del Estado en la economía*.

Una vez subsanada, a través de Auto del 4 de septiembre de 2017, el Despacho admitió la impugnación, adicionalmente, por el desconocimiento de la prevalencia del interés general y de la función social de la empresa. En consecuencia, el trámite de constitucionalidad quedó circunscrito a los cargos por violación (i) de los derechos de los trabajadores y (ii) de los menores de edad, (iii) del derecho a la igualdad, (iv) y de los principios de unidad de materia, (v) función social de la empresa y (vi) prevalencia del interés general. En la misma providencia del 4 de septiembre de 2017, se dispuso la fijación en lista de la demanda, se corrió traslado al Procurador General de la Nación y se

comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, y del Trabajo.

De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a participar a la Defensoría del Pueblo y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como a las facultades de derecho de las universidades Externado, Libre y Nacional de Colombia, Javeriana, de los Andes, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario. Con los mismos fines, se convocó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia, a las Superintendencias Financiera, de Industria y Comercio, y de Sociedades, y a la Cámara de Comercio de Bogotá.

Por último, el Despacho ordenó suspender los términos dentro de la presente actuación, en aplicación del artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017. Posteriormente, mediante Auto del 2 de mayo de 2018, la Sala Plena de esta Corporación levantó la referida suspensión. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas.

“LEY 1676 DE 2013
(agosto 20)
Diario Oficial No. 48.888 de 20 de agosto de 2013
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre
garantías mobiliarias.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 50. LAS GARANTÍAS REALES EN LOS PROCESOS DE REORGANIZACIÓN. *A partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor sobre bienes muebles o inmuebles necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor y que hayan sido reportados por el deudor como tales dentro de la información presentada con la solicitud de inicio del proceso; con base en esta información se dará cumplimiento al numeral 9 del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006.*

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

Los bienes en garantía reportados por el deudor al inicio del proceso de reorganización de que trata el inciso 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.*

III. LA DEMANDA

3.1. El actor afirma que, con el propósito de solucionar problemas relativos a la insolvencia de las empresas, las disposiciones acusadas permiten a los acreedores que cuentan con una garantía real obtener el pago de sus créditos, con preferencia sobre cualquier otra clase de acreedor, o sustraerse del proceso concursal y continuar con la ejecución. Como consecuencia, sostiene que el Legislador alteró el orden legal de prelación de acreencias y desconoció la protección especial de los créditos derivados de (i) los derechos de los trabajadores y (ii) los derechos de los menores de edad.

3.2. Así mismo, indica que las normas demandadas infringen (iii) el derecho a la igualdad, pues mientras a todos los acreedores se les obliga a concurrir al trámite de reorganización empresarial, al garantizado se le permite continuar con el proceso ejecutivo. Este puede sustraer, *“el activo de la masa concursal o, en el peor de los eventos, se le mantiene el activo pero permitiéndole exigir el pago de manera preferente, inmediata y en los mismos términos pactados”*. Se le habilita a lo anterior, afirma, *“aun cuando ello contradiga la solución pactada con todos los creedores o que su exigencia lleve a la liquidación de la empresa como fuente de pago”*.

3.3. El demandante sostiene que las disposiciones acusadas menoscaban también (iv) el principio de prevalencia del interés general, base del proceso de reorganización concursal, tanto desde el punto de vista de la comunidad como desde el de los acreedores, pues privilegian la satisfacción de un crédito particular sobre el *“salvamento de una actividad empresarial que genera prosperidad”*. De otra parte, considera que vulneran (v) la función social de la empresa, pues anteponen el interés particular del prestamista con garantía real a la viabilidad de la actividad empresarial *“de la cual depende el desarrollo nacional, como fuente de empleo, ingresos, tributos y demás beneficios para la comunidad”*. Añade que *“los privilegios que otorga la Ley 1676 de 2013 afectan esencialmente la posibilidad de reorganización de una empresa, pues perderá activos a manos de estos acreedores que de otra forma hubiera podido recomponer para el fortalecimiento de su actividad, o en otros casos tendrá que pagar a ese acreedor sin atender a sus posibilidades de recuperación”*.

3.4. Por último, señala que el Legislador desconoció el principio de unidad de materia, en la medida en que la Ley parcialmente acusada tenía como finalidad establecer un régimen de garantías mobiliarias y, sin embargo, los artículos acusados se refieren a bienes inmuebles. En su criterio, esto carece

de “*toda conexidad temática, sistemática y teleológica con el objeto de la regulación, pues, no está ampliando los bienes admisibles como garantía, sino que se está modificando una legislación existente en torno a otro tipo de derechos*”. A juicio del demandante, el citado principio se menoscaba, así mismo, porque se excepcionan los principios de universalidad material y procesal, a la vez que se modifica el orden de prelación de créditos, “*sin que se hubiera anunciado esa reforma parcial y sin que se hubiera publicado la nueva ley 1116 de 2006 con integración de esa reforma parcial*”.

3.5. Con base en los anteriores argumentos, el demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable de los artículos censurados.

IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4. Presentaron intervenciones dentro del presente proceso las Superintendencias Financiera y de Sociedades, los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Comercio, Industria y Turismo; la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y las Universidades Externado, Libre y Nacional de Colombia, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario. De igual forma, se allegaron seis intervenciones ciudadanas¹.

Básicamente tres posiciones se han adoptado en torno al debate de constitucionalidad planteado por el demandante. Con algunas diferencias, un grupo de intervinientes comparte en esencia la tesis de la impugnación, según la cual, las normas acusadas modifican al esquema civil de prelación de créditos y, como consecuencia, resultan inconstitucionales. Otro conjunto de intervenciones considera que las disposiciones controvertidas no implican un cambio en la prelación de créditos y, por lo tanto, son compatibles con la Carta Política. Por último, otros intervinientes estiman que los cargos formulados carecen de aptitud sustantiva para provocar un pronunciamiento de fondo.

4.1. La primera posición sostiene que los artículos demandados implican una modificación tácita a las normas generales sobre prelación de créditos². A su juicio, los preceptos controvertidos privilegian los acreedores con garantía mobiliaria, al permitirles obtener el pago de sus acreencias de manera preferente y por fuera del escenario concursal, sobre bienes no necesarios para la continuación de la actividad económica, sin considerar la existencia de acreedores con mejor derecho. Como resultado, indica que se desconoce la prevalencia (i) de los créditos laborales y (ii) de los créditos derivados de alimentos a favor de menores de edad y, por lo tanto, se infringen la protección

¹ Suscritas por Igor Alexis Peña Zúñiga, María del Mar Martínez Ortiz, Humberto Antonio Sierra Porto, Juan David Gómez Pérez, Diana Lucía Talero Castro y José Alexander Malagón Medina.

² Academia Colombiana de Jurisprudencia. Universidades Externado, Libre y Nacional de Colombia, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, de Ibagué y de Los Andes. Esta posición también es suscrita por la interviniente María del Mar Martínez.

especial que la Constitución confiere a ambos grupos de sujetos³. En consecuencia, algunos solicitan a la Corte declarar la inexecutable y otros piden la executable condicionada de las normas acusadas, bajo el entendido de que los créditos laborales y los créditos por alimentos tienen prevalencia sobre los créditos de los acreedores garantizados.

Un interviniente⁴ precisa que no es aplicable la interpretación del artículo 52 de la misma Ley atacada en este caso, fijada en la Sentencia C-447 de 2015⁵, que concluyó que no había tenido lugar un cambio en la prelación de créditos, en relación con el ejercicio de una prerrogativa similar a la ahora analizada⁶. Señala que, según el referido Fallo, en el trámite de liquidación judicial el acreedor garantizado puede optar por quedarse con el bien en garantía y entregar el saldo al liquidador para que lo aplique al pago de los demás acreedores, lo cual supone que puede satisfacer su derecho, siempre que el patrimonio restante sea suficiente para cubrir los créditos de primer orden. En cambio, según el interviniente, el artículo 50 demandado en esta oportunidad otorga al acreedor garantizado el derecho a obtener incondicionalmente el pago con el bien correspondiente, lo cual supone una alteración al orden de prelación de créditos, violatoria de los derechos de acreedores de primera categoría, entre ellos, los de los trabajadores y los menores de edad.

Esta primera posición afirma también que el trato preferente al acreedor garantizado desconoce el principio de universalidad del derecho concursal, según el cual, todos los bienes y obligaciones del deudor deben hacer parte del trámite de reorganización. Explica que la prerrogativa concedida parte de la existencia de una garantía real, elemento que es relevante para la prelación de pagos, pero no frente al proceso concursal, en orden a justificar un trato diferenciado. Como resultado, considera que las disposiciones demandadas (iii) desconocen el derecho a la igualdad sin que exista una razón constitucional que lo justifique.

³ Como casos especiales, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Superintendencia Financiera dan a entender que efectivamente la prelación de créditos fue modificada, pero argumentan que la prerrogativa concedida al acreedor garantizado es ajustada a la Constitución. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado considera que la medida tiene un fin constitucionalmente deseable, consistente en la disponibilidad de crédito empresarial accesible, con plazos y tasas aceptables, lo cual es fundamental para la creación, promoción y conservación de las empresas, la base del desarrollo de la economía nacional (Art 333 de la C.P.). Así mismo, señala que se trata de un medio adecuado y razonable para lograr los referidos fines, pues resulta esencial para conservar la idoneidad de la garantía en circunstancias de normalidad empresarial o en el marco de un proceso de reestructuración. Agrega, así mismo, que la medida es compatible con la protección internacional de los trabajadores, pues la OIT ha señalado que los créditos de estos deben estar cobijados por un privilegio, pero no ha afirmado que deba ser absoluto sobre los demás créditos, sino solo sobre los demás créditos comunes. Y en tercer lugar, indica que el medio escogido “*maximiza el bienestar de todos, al permitir la conservación de la empresa, el acceso al crédito y el respeto por los derechos de los acreedores con privilegio, como los trabajadores y los acreedores con garantías reales*”. Por su parte, la Superintendencia de Sociedades sostiene que del porcentaje de las personas naturales admitidas a reorganización hasta el 2017 (29%), no todos tienen a cargo obligaciones alimentarias y, de otra parte, existen acciones afirmativas del Legislador que garantizan el mínimo vital de los deudores y sus dependientes, “*tales como la inembargabilidad de un porcentaje de sus salarios, el patrimonio de familia inembargable y el hecho de que tanto la persona jurídica como natural continúan con la actividad productiva en la reorganización*”. En conclusión, señala que “*es poco probable que la presencia de créditos relevados de someterse al acuerdo pero vinculados al concurso, en cabeza de acreedores garantizados, afecte el pago de obligaciones alimentarias*”.

⁴ Universidad de los Andes.

⁵ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶ Prerrogativa consagrada en el artículo 52 de la misma Ley parcialmente acusada en este caso.

De otra parte, la mayoría de este grupo de intervinientes⁷ estima que las normas acusadas desconocen el principio de (iv) prevalencia del interés general y de la (v) función social de la empresa. Señalan que el cambio en la prelación de créditos establece ventajas individuales, sin importar los créditos de la generalidad que ha tomado parte del concurso ni la suficiencia patrimonial del deudor. Adicionalmente, precisa que las normas acusadas impiden que todo el patrimonio del deudor quede vinculado al proceso concursal, lo cual constituye un obstáculo para que la empresa pueda reorganizarse, obtener liquidez y mantener su actividad económica.

Por último, de estos intervinientes, cinco se pronuncian sobre la presunta violación del (vi) principio de unidad de materia⁸. Tres consideran que no se produce su menoscabo puesto que, no obstante los preceptos demandados se refieren a inmuebles, lo hacen en el marco general de las garantías mobiliarias, tema del que se ocupa el contenido general de la Ley 1676 de 2013⁹. Así mismo, indican que según el informe de ponencia para primer debate del proyecto que dio lugar a la Ley 1676 de 2013, las reglas de tratamiento de las garantías reales hacen armónico el régimen de insolvencia empresarial con la reforma al régimen de garantías propuesto¹⁰. Dos intervinientes consideran, en cambio, que los artículos acusados no tienen relación con el tema de las garantías mobiliarias, de modo que desconocen el principio de unidad de materia¹¹.

4.2. En contraste con la anterior posición, un segundo grupo de intervinientes¹² defiende en lo fundamental el punto de vista de que los artículos demandados no modificaron, ni expresa ni tácitamente, el orden de prelación de créditos previsto en el Código Civil, entre otras, por las razones expresadas en la Sentencia C-447 de 2015, de manera que resultan ajustados a la Constitución¹³. Considera, además, que los derechos de los trabajadores y de los menores de edad se encuentran garantizados en el proceso judicial de insolvencia. Esto, por cuanto la existencia de créditos preferentes en virtud de garantías reales no afecta la posición de acreedores de primera clase, dado que el pago de sus créditos, pese a llevarse a cabo por fuera del acuerdo concursal, no puede realizarse con desconocimiento de los demás acreedores.

Por otro lado, esta posición asume que las normas objetadas persiguen fines constitucionalmente legítimos, tales como promover el acceso al crédito, el

⁷ Con excepción del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Universidad Nacional de Colombia.

⁸ Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Universidades Nacional de Colombia y de Ibagué, Ministerio de Comercio y Superintendencia de Sociedades.

⁹ Instituto Colombiano de Derecho Procesal y Universidades Nacional de Colombia.

¹⁰ Argumento de la Superintendencia de Sociedades.

¹¹ Universidades de Ibagué y Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

¹² Instituto Colombiano de derecho Procesal, Superintendencias Financiera y de Sociedades, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Universidades del Rosario, de Antioquia e Industrial de Santander. Ciudadanos Igor Alexis Peña Zúñiga, Juan David Gómez Pérez y Diana Lucía Talero.

¹³ Debe advertirse que, si bien las universidades de Antioquia y de Santander coinciden en que no se presenta un cambio en la prelación de créditos, solicitan a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de los artículos demandados bajo el entendido que los créditos laborales, los créditos por alimentos a favor de menores y los créditos pensionales, tienen prevalencia sobre los créditos de los acreedores garantizados.

crecimiento económico y la financiación de las empresas como fuente generadora de empleo. Señala, así mismo, que los artículos demandados no desconocen el derecho a la igualdad porque el privilegio con el que cuenta el acreedor ha sido otorgado por el propio deudor, en desarrollo y ejercicio de la autonomía de su voluntad. Adicionalmente, afirman que los artículos demandados no violan los principios del interés general ni la libertad de empresa, en la medida en que la posibilidad concedida a los acreedores con garantía real solo opera en aquellos casos en los cuales los bienes no son necesarios para su operación o para su actividad económica o financiera, de manera que, finalmente, la medida permite reducir el valor total del pasivo y, por ende, protege la función social de la empresa.

4.3. Por último, un grupo de intervenciones plantea que la demanda carece sistemáticamente de aptitud sustantiva. Afirma que el cargo por violación a los derechos de los niños y a los derechos de los trabajadores no cumple el requisito de certeza, pues parte de una interpretación aislada de las disposiciones demandadas. Esto, en la medida en que, así como se consideró en la Sentencia C-447 de 2005, conforme a una interpretación sistemática de los preceptos acusados y de las reglas del Código Civil, se llega a la conclusión de que el esquema legal de prelación de créditos no ha sido modificado y tampoco, ni expresa ni tácitamente, derogado¹⁴.

Respecto de la supuesta violación del derecho a la igualdad, asevera que el argumento de la demanda incurre en un equívoco, por cuanto el artículo 50 demandando solamente niega la entrada de futuros acreedores que pretendan el cobro sobre bienes necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor y que hayan sido reportados por este como tales, sin que ello implique que se niegue su presencia al inicio del trámite de insolvencia¹⁵. De otra parte, argumenta que el cargo se funda en una premisa no cierta, sobre la supuesta igualdad entre todos los acreedores en un proceso de insolvencia. Señala que, conforme a los artículos 24 y 31 de la propia Ley 1676 de 2013 y de normas de la Ley 1116 de 2000 y del Código Civil, existe antes bien un tratamiento diferenciado entre acreedores, dependiendo de la correspondiente prelación de créditos. Además, se precisa que el cargo es insuficiente, en tanto no se indican los sujetos comparables y por qué debía el Legislador proporcionarles el mismo trato¹⁶.

De otra parte, este grupo de intervenciones estima que los cargos por violación a los principios de prevalencia del interés general y función social de la empresa carecen de suficiencia¹⁷ y certeza porque se fundan en aproximaciones subjetivas y vagas, según las cuales, las normas controvertidas “*busca[n] proteger los intereses de acreedores habilitados y no cumple[n] la función de permitir el acceso al crédito*”. Indica que el actor deja de lado el hecho de que la autorización al juez para que el acreedor garantizado continúe con la ejecución, luego del inicio del proceso de reorganización, solo puede versar

¹⁴ Ministerios del Interior, y de Justicia y del Derecho. Ciudadano Humberto Sierra Porto.

¹⁵ Ministerio del Interior.

¹⁶ Ciudadano Humberto Sierra Porto.

¹⁷ Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

sobre bienes no necesarios para la continuación de la actividad económica, con lo cual se confirma y protege la continuidad del objeto social de la empresa. Además, consideran que ignora también que los preceptos impugnados tienen la finalidad de garantizar la continuidad de la actividad económica del deudor, propender por su recuperación financiera y proteger a la comunidad¹⁸.

En relación con el cargo por violación a la unidad de materia, estos intervinientes señalan que, según la demanda, la supuesta inconstitucionalidad se produce porque, si bien la Ley se ocupa de normas sobre garantías mobiliarias, el artículo 50 impugnado hace referencia a *“bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor”*. En su criterio, la referida mención se halla completamente justificada, pues según el artículo 1, el objeto de la Ley es incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes que puedan ser objeto de garantías mobiliarias y, a su vez, el artículo 5 prevé que se pueden constituir garantías mobiliarias sobre bienes inmuebles por adhesión y por destinación¹⁹. Algunos consideran, paralelamente, que la Ley *no hace la diferenciación entre bienes muebles e inmuebles que indica el demandante, quien hace simplemente una lectura o interpretación a su acomodo*”. Así, se afirma que las acusaciones por este motivo son *“irreales, subjetivas y carentes de certeza”*.

Los intervinientes anteriores, en algunos casos solicitan a la Corte declararse inhibida de emitir un pronunciamiento de mérito y en otros piden la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política. En su escrito solicita a la Corte declarar 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 interés, y de la garantía de los derechos de los trabajadores, derivada de la protección del derecho al trabajo respectivamente”*.

El Ministerio Público advierte que las normas demandadas establecen un privilegio a favor de los acreedores garantizados sobre los demás que hacen parte del acuerdo de reorganización, al ponerlos en primer lugar en el orden de prelación de créditos. En este sentido, considera que el trato preferencial dispuesto en los preceptos demandados: (i) atenta contra los derechos fundamentales de los niños y el interés superior del menor, al desconocer la

¹⁸ Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho. Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho.

¹⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho.

preferencia de los créditos a favor de los menores de edad que, de no garantizarse, afectarían su existencia y su calidad de vida. De la misma manera, estima que (ii) vulnera los derechos de los trabajadores, al dejar de lado igualmente la preferencia en el pago de los créditos provenientes de la relación laboral.

Por otro lado, sostiene que los artículos objetados no vulneran los principios de prevalencia del interés general y de la función social de la empresa, en la medida en que no tienen como finalidad dejar sin recursos la masa patrimonial de la empresa en trámite de reorganización. Además, subraya que las garantías que puede perseguir el acreedor garantizado son aquellas consistentes en bienes no esenciales para desarrollar la actividad económica de la empresa, de manera que en realidad la finalidad de la regulación es conservar la viabilidad de la aquella y, de esta manera, proteger el trabajo como expresión de su función social.

Finalmente, considera que el Legislador no desconoció el principio de unidad de materia, puesto que las garantías mobiliarias a las que se refiere el título II de la Ley 1676 de 2013, 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.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues los artículos acusados hacen parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1676 de 2013.

6.2. Cuestión previa. Aptitud sustantiva de la demanda

2. Antes de identificar el eventual problema jurídico a resolver, es necesario determinar la aptitud sustantiva de la demanda, pues además de algunas observaciones generales sobre los argumentos de la impugnación efectuadas por ciertos intervinientes, como se reseñó, varios de ellos plantean una crítica a todas las acusaciones y a su capacidad para provocar una decisión de fondo. Según se indicó, en la fase de admisión se admitieron y se inadmitieron algunos cargos. Sin embargo, debe recordarse que en ese momento se verifica que la demanda cumpla los requerimientos legales para ser estudiada (artículo 6° del Decreto 2067 de 1991), pero se trata, en todo caso, de una primera evaluación sumaria que no compromete ni limita la competencia de la Sala Plena de la Corte al conocer el proceso.

Este Tribunal conserva, en efecto, la atribución para adelantar en la sentencia, una vez más, el respectivo análisis de procedibilidad. Está habilitada para determinar si hay lugar a decidir de mérito el asunto y en relación con cuáles disposiciones o fragmentos de normas. En esta fase, además, la Sala cuenta

“con el apoyo de mayores elementos de juicio, puesto que aparte del contenido de la demanda, también dispondrá de la apreciación de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público, quienes, de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el debate una vez admitida la demanda”²⁰.

3. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

A la luz de lo anterior, una de las exigencias de las demandas de inconstitucionalidad consiste en la formulación de uno o varios cargos contra las normas legales que se impugnan, por desconocimiento de las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas. En este sentido, la Corte ha considerado que dichos cargos deben reunir ciertos requisitos para que se ajusten a la naturaleza normativa, abstracta y comparativa del control que realiza la Corte y permitan comprender el problema de transgresión constitucional que se propone. Este presupuesto ha sido sintetizado en la necesidad de que los cargos sean *claros, específicos, pertinentes, suficientes* y satisfagan la exigencia de *certeza*.

La *claridad* hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la *certeza*, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

La *especificidad* de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible. Es necesario que los cargos sean también *pertinentes* y, por lo tanto, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia

²⁰ Ver, sentencias C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la Sentencia C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ver, así mismo, las Sentencias C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1300 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-074 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-929 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1123 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de eventual ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

Por último, la *suficiencia* implica que la demostración de los cargos contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que se le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador²¹. En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que puede ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

4. El demandante acusa de inconstitucionales los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, sobre el tratamiento de las garantías reales en los *procesos de reorganización empresarial*, una de las clases de trámites de los procesos de insolvencia. La Ley 1116 de 2006 estableció el Régimen de Insolvencia Empresarial, como mecanismo para la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, bajo el criterio de agregación de valor (Art. 1). El Legislador estructuró el Régimen de Insolvencia a partir de dos clases de trámites: los *procesos reorganización* y los *procesos de liquidación judicial*.

Los procesos de reorganización buscan, a través de un acuerdo, preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos. A estos procesos hay lugar en caso de cesación de pagos o de incapacidad de pago inminente del deudor (Arts. 1 y 9 *ídem*). Por su parte, los procesos de liquidación judicial pretenden la liquidación pronta y ordenada de la empresa, mediante el aprovechamiento del patrimonio del deudor (Art. 1 *ídem*). Este camino se adopta ante el incumplimiento del acuerdo de reorganización, fracaso o incumplimiento del concordato o de un acuerdo de reestructuración de los regulados por la Ley 550 de 1999 o la concurrencia de las causales de liquidación judicial inmediata previstas en la presente Ley (Art. 47 *ídem*).

5. La Ley 1676 de 2013, demandada en este caso, tiene el propósito de promover e incrementar el acceso al crédito, mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria, a través de la simplificación de la oponibilidad, constitución, prelación y ejecución de las mismas (Art. 1). Un relevante campo de esta regulación eran, evidentemente, los supuestos en los cuales el deudor entra en incapacidad de pago, razón por la cual, el Legislador estableció en el Capítulo II, artículos 50 a 52, la forma en que proceden tales garantías reales en los dos trámites del

²¹ Una explicación amplia de las exigencias que deben cumplir los cargos puede encontrarse en la Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

régimen insolvencia. En el artículo 50 dispuso cómo operan en los procesos de reorganización y en el artículo 52 prescribió la manera en que aplican en los procesos de liquidación judicial (Art. 52). En el artículo 51 *ídem* solamente extendió a los supuestos de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización las reglas aplicables a los trámites de reorganización. El actor demanda los artículos 50 y 51.

6. El artículo 50 establece, en primer lugar, la regla de que a partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización, no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en su contra, sobre bienes muebles o inmuebles necesarios para el desarrollo de su actividad económica y que hayan sido reportados por el deudor como tales dentro de la información presentada con la solicitud de inicio del proceso (inciso 1º). Estos bienes deberán ser relacionados en un estado de inventario debidamente valorado a la fecha de presentación de los estados financieros allegados con la solicitud (inciso 3º). Con base en esta información, deberá darse cumplimiento al numeral 9 del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006 (inciso 3º)²².

En segundo lugar, la disposición establece que los demás procesos de ejecución de la garantía real, es decir, aquellos sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, podrán continuar o iniciarse por decisión del acreedor garantizado. En este supuesto, el juez del concurso puede autorizar la ejecución de garantías reales sobre cualquiera de los bienes del deudor, en los términos del artículo 17 de la Ley 1116 de 2006, cuando estime, a solicitud del acreedor, que no son necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor²³. Esta posibilidad también procede cuando el juez estime que los bienes en garantía corren riesgo de deterioro o pérdida (inciso 2º).

En tercer lugar, la norma señala que cuando los bienes sobre los cuales recae la garantía estén sujetos a depreciación, el acreedor también 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. Dentro de estas medidas se encuentran, por ejemplo, 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 (inciso 4º). A

²² El artículo 19.9 de la Ley 1116 establece: *Inicio del proceso de reorganización. La providencia que decreta el inicio del proceso de reorganización deberá, comprender los siguientes aspectos: (...) 9. Ordenar a los administradores del deudor y al promotor que, a través de los medios que estimen idóneos en cada caso, efectivamente informen a todos los acreedores la fecha de inicio del proceso de reorganización, transcribiendo el aviso que informe acerca del inicio expedido por la autoridad competente, incluyendo a los jueces que tramiten procesos de ejecución y restitución. En todo caso, deberá acreditar ante el juez del concurso el cumplimiento de lo anterior y siempre los gastos serán a cargo del deudor.*

²³ Según el inciso 1º del artículo 17 de la Ley 1116 de 2006, “[a] partir de la fecha de presentación de la solicitud, se prohíbe a los administradores la adopción de reformas estatutarias; la constitución y ejecución de garantías o cauciones que recaigan sobre bienes propios del deudor, incluyendo fiducias mercantiles o encargos fiduciarios que tengan dicha finalidad; efectuar compensaciones, pagos, arreglos, desistimientos, allanamientos, terminaciones unilaterales o de mutuo acuerdo de procesos en curso; conciliaciones o transacciones de ninguna clase de obligaciones a su cargo; ni efectuarse enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios del deudor o que se lleven a cabo sin sujeción a las limitaciones estatutarias aplicables, incluyendo las fiducias mercantiles y los encargos fiduciarios que tengan esa finalidad o encomienden o faculten al fiduciario en tal sentido; salvo que exista autorización previa, expresa y precisa del juez del concurso”.

partir de lo anterior, el promotor, al presentar el proyecto de calificación y graduación y determinación de derechos de voto, reconocerá al acreedor garantizado el valor de la respectiva obligación, 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 (inciso 5°).

En cuarto lugar, la disposición acusada prevé que, una vez 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. Además, si la obligación tiene un plazo, el pago deberá realizarse en la fecha originalmente pactada, siempre y cuando se sufrague el monto vencido con anterioridad a la apertura del proceso de reorganización. Igual tratamiento se contempla si el acreedor garantizado accede a que se venda el bien dado en garantía como parte del acuerdo de reorganización (inciso 6°). Por otra parte, la norma prescribe que 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 concedida por la disposición, podrá solicitar que la obligación se reconozca como crédito garantizado hasta el tope del valor del bien dado en garantía (inciso 7°).

En quinto lugar, el artículo demandado indica que, 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 (inciso 8°). De igual forma, en caso de no presentarse el acuerdo de reorganización o de su no confirmación, a la liquidación por adjudicación se aplicará lo dispuesto en este artículo para la liquidación judicial. Por último, de acuerdo con el 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.

7. En este orden de ideas, el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 establece un conjunto de prerrogativas a favor del acreedor con garantía real respecto del deudor que ha entrado en un proceso de reorganización. Como primera cuestión, el precepto introduce una modificación tácita al artículo 20 de la Ley 1116 de 2006. Esta norma preveía que a partir del inicio del proceso de reorganización no podía admitirse ni continuarse, so pena de nulidad, ninguna demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor y que todos aquellos trámites o medidas que estuvieran en curso debían ser resueltos en el marco del trámite, por el juez del concurso. Por el contrario, el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 indica que los procesos de ejecución de la garantía real sobre *bienes no necesarios para la actividad económica del deudor* o que *corren riesgo de deterioro o pérdida*, (i) podrán continuar o iniciarse a solicitud del acreedor garantizado, previa autorización del juez del concurso.

De otra parte, el artículo concede también al acreedor garantizado varias potestades: (ii) la posibilidad de solicitar medidas para proteger su posición cuando los bienes puedan depreciarse, lo que estará representado en el valor que luego se le reconocerá dentro del acuerdo de reorganización. Así mismo, (iii) confirmado el acuerdo de reorganización, tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia de los demás acreedores que hacen parte de dicho acuerdo; (iv) si la obligación está sometida a plazo, el pago se realizará en el término pactado, incluso si ha aceptado la venta del bien dado en garantía como parte del acuerdo; (v) si el acreedor garantizado ha admitido que su crédito se pague dentro del trámite de reorganización, sin la prelación conferida por el artículo en mención, podrá solicitar que su crédito sea garantizado hasta el tope del valor del bien dado en garantía; y (vii) si el acuerdo de reorganización es incumplido, tiene derecho a que en el marco del trámite de liquidación judicial se le reconozca como obligación garantizada el tope del valor del bien reportado.

8. Por su parte, el artículo 51 de la Ley 1676 de 2013 establece que el anterior tratamiento se aplicará también en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización. Estos acuerdos son promovidos por fuera del proceso de reorganización, para los mismos fines, con el consentimiento del deudor y a iniciativa de un número plural de acreedores equivalentes a la mayoría absoluta. Una vez celebrados, cualquiera de las partes que haya tomado parte de dicho acuerdo podrá pedir al juez del concurso que hubiere sido competente para tramitar el proceso de reorganización, la apertura de un proceso de validación del acuerdo extrajudicial de reorganización (Art. 84 de la 1116 de 2006). El actor acusa el artículo 51 de la Ley 1676 de 2013, como se infiere fácilmente, en tanto establece la aplicación de las reglas previstas para los casos de reorganización, al proceso de validación judicial de los acuerdos extrajudiciales de reorganización.

9. Precisado el sentido de los dos artículos demandados, procede la Sala a determinar la aptitud de los cargos. El actor afirma que, con el propósito de solucionar los problemas relativos a la insolvencia de las empresas, las disposiciones acusadas permiten a los acreedores que cuentan con una garantía real obtener el pago de sus créditos, con preferencia sobre cualquier otra clase de acreedor, o sustraerse del proceso concursal y continuar con la ejecución. Como consecuencia, sostiene que se alteró el orden de prelación de créditos y se desconoció la protección especial de las obligaciones derivadas de (i) los derechos de los trabajadores y (ii) los derechos de los menores de edad. Así mismo, considera que las normas acusadas violan (iii) el derecho a la igualdad, (iv) y los principios de unidad de materia, (v) función social de la empresa y (vi) prevalencia del interés general.

10. A juicio de la Sala, cuentan con aptitud sustantiva los cargos por violación a los derechos de los menores de edad y de los trabajadores. Si bien es cierto se demandan en su integridad los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013, el actor subraya que las disposiciones permiten a los acreedores garantizados sustraerse del proceso concursal, es decir, “*extraer el bien del concurso si es*

que no fuera necesario para la operación, y en caso de ser necesario, podrá exigir el incumplimiento de sus pagos de manera preferente, sin tener que aceptar la fórmula de salvamento...” Así mismo, indica: “si se permite que un solo acreedor los ejecute (los bienes) al margen de la solución colectiva, solo servirá para que el activo se remate en un valor inferior al comercial...”²⁴ 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 prestamista con garantía pasa a tener mayor protección que los acreedores que siempre han tenido mejor derecho...”²⁵

En los anteriores términos, el actor resalta fundamentalmente el hecho de que el Legislador permitió al acreedor abstraerse del trámite de reorganización y continuar de forma individual el cobro de su crédito, en aprovechamiento de su garantía real. Así mismo, destaca que le confirió el derecho a que se pague su obligación con preferencia de las de los demás acreedores, una vez confirmado el acuerdo de reorganización al que se encuentra sometido el deudor. En consecuencia, es inequívoco que, pese a no precisar los fragmentos normativos atacados, la impugnación no recae sobre todo el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, el cual concede distintas prerrogativas al acreedor (ver *supra* 7), sino solamente sobre el inciso 2º y la primera parte del 6º.

Lo anterior porque es en tales apartados que se prevén las regulaciones controvertidas por el demandante. Así, en el inciso 2º se concede al acreedor con garantías sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor o que corren riesgo de deterioro o pérdida, seguir adelante con la ejecución, sin tomar parte del proceso de reorganización. Y de otro lado, en la primera parte del inciso 6º se otorga al acreedor una preferencia para el pago de su crédito sobre todos los demás acreedores que hacen parte del acuerdo, luego de que esta ha sido confirmado. La acusación, así mismo, versa sobre el artículo 51 de la Ley 1676 de 2013, en cuanto prescribe tener en cuenta, entre otras, las mismas reglas anteriores, del artículo 50 *ídem*, en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización.

11. Los argumentos por violación de los derechos de los menores de edad y de los trabajadores cumplen el requisito de *certeza*, en la medida en que parten de una interpretación razonable de los incisos impugnados. A juicio del demandante, se modificó la prelación de créditos y, en particular se alteró la primera categoría dentro de la cual se encuentran las obligaciones alimentarias de los menores de edad y aquellas de carácter laboral. Este es un sentido susceptible de ser derivado de las normas controvertidas, pues pese a que el acreedor garantizado, según las reglas civiles, se encuentra en el segundo grado de prelación (Art. 2497.3 del C.C.), el inciso 2º, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013 le concede la posibilidad de no tomar parte del proceso de reorganización, al cual han concurrido todos los acreedores, incluidos los de

²⁴ Fl. 9 de la demanda.

²⁵ Fl. 11 *ibíd.*

primer grado (Art. 2496 del C.C), y ejecutar individualmente su garantía. Además, el régimen de insolvencia, del que hace parte el proceso de reorganización, aplica, entre otras, a las “*las personas naturales comerciantes*” (Art. 2 de la Ley 1106 de 2006), quienes pueden tener acreedores alimentarios, los cuales, por ende, podrían resultar afectados con la alteración al régimen de prelación.

De lo anterior se sigue que el acreedor garantizado tiene prelación sobre todos los demás y, por lo tanto, sobre los créditos que las normas civiles confieren el primer grado, en la medida en que mientras estos deben tomar parte del proceso de reorganización y allí hacer valer sus derechos, aquél está facultado para no concurrir y cobrar su crédito por fuera del trámite. En consecuencia, es razonable concluir, como lo hace el demandante, que se introdujo una modificación a la prelación de los créditos, por lo menos en la modalidad consagrada en la norma. De igual manera, la primera parte del inciso 6º, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013, otorga derecho al acreedor garantizado de que, confirmado el acuerdo de reorganización, su crédito sea pagado de forma preferente respecto de los pertenecientes a todos los demás acreedores que hacen parte de aquél, incluidos los acreedores de primer grado. Por lo tanto, también en este caso es posible considerar que se alteró la prelación de créditos para esta específica fase del trámite de reorganización.

12. Dos son los argumentos básicos de los intervinientes que consideran que el cargo carece de certeza, en tanto parte de una interpretación no derivable de las normas acusadas, pues en realidad no se produjo una alteración a la prelación de créditos alegada por el actor. Primero, que la Ley no derogó ni modificó expresamente las reglas sobre prelación de créditos previstas en el Código Civil. Segundo, que en la Sentencia C-447 de 2015 la Corte concluyó que no había tenido lugar esa modificación, en relación con el ejercicio de una prerrogativa similar a la ahora analizada, consagrada en el artículo 52 de la Ley 1617 de 2013.

12.1. En relación con el argumento de la no ocurrencia de la derogatoria, es necesario precisar que el punto de partida de los cargos analizados no es en realidad que se haya producido una derogatoria absoluta de las reglas de prelación contenidas en el Código Civil. Aquello que los cargos ponen de manifiesto, en estricto sentido, es que se introdujo una excepción a la regulación sobre las reglas de prelación, para el específico trámite de reorganización. Esta conclusión, como es claro, no supone que el Legislador haya derogado explícitamente disposición alguna (derogatoria expresa) ni requiere la existencia de una contradicción total entre el contenido de la norma demandada y el de las reglas del régimen civil sobre prelaciones de crédito (derogatoria tácita). Tal conclusión es solamente el resultado de un razonamiento lógico, a partir de la identificación del alcance cada una de las normas indicadas.

12.2. En cuanto al argumento del pronunciamiento anterior de la Corte, en la Sentencia C-447 de 2015, este Tribunal en efecto analizó la aptitud de una demanda, por omisión legislativa relativa, dirigida contra un fragmento del

artículo 52 de la Ley 1716 de 2013, a partir de sus dos contenidos normativos básicos. En el primero se establece la *posibilidad* de excluir y adjudicar al acreedor garantizado los bienes en garantía de propiedad del deudor en liquidación judicial, cuando estos no superan o son inferiores al valor de la obligación garantizada (incisos 1º y 2º). En el segundo, se prevé que si el valor del bien supera la obligación garantizada, la adjudicación del producto de la enajenación o del bien en garantía se hará al acreedor y el remanente se aplicará a los demás acreedores (incisos 3º y 4º).

Respecto del primero, la Sala observó que el Legislador establece solamente una *posibilidad*, precisamente porque la exclusión y adjudicación al acreedor garantizado de los bienes en garantía del deudor en liquidación judicial, cuando son inferiores al valor garantizado, sólo procede si los demás bienes son suficientes para cubrir los créditos de primera clase, conforme al artículo 2498 del Código Civil²⁶. Respecto del segundo, señaló que la adjudicación del bien o del producto de su enajenación al acreedor, si el precio supera el de la obligación garantizada, no implica que se pueda desconocer la prelación de créditos. A partir de lo anterior, consideró que la disposición acusada no suponía en sí misma, ni se desprendía de ella, que en el evento de que el valor del bien supere el valor de la obligación garantizada se pueda desconocer la prelación de créditos.

De esta forma, en la decisión anterior, el hecho de que la exclusión y adjudicación al acreedor garantizado de los bienes del deudor en liquidación judicial sea una sola *posibilidad* permitió a la Corte concluir que la prerrogativa en cuestión está condicionada a que los acreedores de primera clase puedan ser satisfechos y, por lo tanto, que la prelación de estos no había sido variada. Así mismo, la Sala precisó que la adjudicación del bien o del producto de su venta a dicho acreedor, en supuestos en los que la obligación es de menor valor al bien, tampoco incide ni impide aplicar las reglas sobre prelación de créditos, pues esto no se deriva de la norma y además, cabe agregar, en estos casos subsisten remanentes luego de la adjudicación que podría satisfacer los demás créditos.

Las disposiciones ahora demandadas, en cambio, poseen otra redacción que impide llegar a la misma conclusión anterior. El inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 concede el derecho al acreedor garantizado de ejecutar individualmente su garantía y no tomar parte del proceso de reorganización, mientras que todos los demás acreedores, incluidos los de primer grado, deben concurrir al proceso de insolvencia (Art. 2496 del C.C). En este sentido, es razonable concluir que la norma consagra una prioridad incondicionada, a favor de los acreedores de segunda clase respecto de aquellos, según las normas civiles, se encuentran en el primer grado. De la misma manera, la primera parte del inciso 6º, artículo 50, *ídem*, otorga con claridad el derecho al referido acreedor de que su crédito sea pagado “*con preferencia*” respecto de

²⁶ El artículo 2498 del Código Civil indica: “Exclusión de créditos entre sí. Afectando a una misma especie crédito de la primera y créditos de la segunda, excluirán éstos a aquéllos; pero si fueren insuficientes los demás bienes para cubrir los créditos de la primera clase, tendrán éstos la preferencia en cuanto al déficit, y concurrirán en dicha especie, en el orden y forma que se expresan en el inciso primero del artículo 2495”.

aquellos de los demás acreedores que hacen parte del acuerdo, incluidos los acreedores de primer grado. De aquí también es factible concluir que se alteró la posición de los acreedores de primer grado, en el marco del acuerdo de reorganización.

13. En este orden de ideas, sin afirmar que la anterior sea la única interpretación posible de los apartados demandados, la Sala Plena concuerda con varios intervinientes en que se trata de un sentido razonable y susceptible de ser derivado de los artículos objetados²⁷, por lo cual, considera que los cargos en mención superan el requisito de *certeza*.

14. La impugnación por estos dos argumentos cumple también los presupuestos de *claridad* y *pertinencia*, pues se comprende en qué sentido, al introducir una excepción a la prelación de créditos para los procedimientos de reorganización, en los términos vistos con anterioridad, a juicio del actor, los segmentos normativos acusados alteran el primer grado de prelación de los créditos, en los que se encuentran aquellos derivados de las obligaciones alimentarias de los menores de edad y los salarios, sueldos y todas las prestaciones provenientes del contrato de trabajo. Esta consecuencia, a su vez, se censura, no a partir de criterios de conveniencia u oportunidad, sino a causa de su presunta incompatibilidad con los mandatos constitucionales sobre los derechos de los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los trabajadores (Art. 53 de la C.P.).

15. Los cargos satisfacen, por último, las exigencias de *suficiencia* y *especificidad*, en la medida en que el actor desarrolla elementalmente la impugnación, de modo que logra generar dudas sobre la constitucionalidad de los fragmentos demandados. Al mostrar que los titulares de los dos tipos de créditos de primer grado a que se ha hecho referencia son, al parecer, desplazados por los acreedores garantizados en el marco del proceso de reorganización, propicia en efecto incertidumbre sobre la conformidad de esas regulaciones legales con los mandatos superiores invocados. Esto ocurre, además, porque del argumento planteado por el demandante surge una contradicción concreta, específica y manifiesta entre tales contenidos normativos.

16. La Sala observa, por el contrario, que carecen de aptitud sustantiva los cargos por violación del derecho a la igualdad y los principios de prevalencia del interés general, función social de la empresa y unidad de materia.

16.1. En primer lugar, como lo ha reiterado la Corte, cuando la demanda se plantea por violación del derecho a la igualdad, a causa de que se excluyen o incluyen, de modo incompatible con la Constitución, grupos o individuos, el actor debe plantear al menos (i) los términos de confrontación (personas, elementos, hechos o situaciones comparables, sobre los que la norma acusada establece una diferencia y las razones de su similitud), (ii) la explicación,

²⁷ Cfr. en particular, los conceptos técnicos emitidos por las Universidades de Los Andes, Nacional, de Ibagué y Externado de Colombia, así como por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

mediante argumentos constitucionales, acerca del presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas y (iii) la razón precisa por la cual, se alega, no existe una justificación constitucional de dicho tratamiento distinto.

La argumentación debe orientarse a demostrar que, a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir o excluir, a ese subgrupo dentro del conjunto de los destinatarios comprendidos por la medida en cuestión²⁸. En el presente caso, el demandante argumenta que mientras a todos los acreedores se les obliga a concurrir al trámite de reorganización y se les impide continuar los procesos de ejecución ordinarios para que participen de la negociación de salvamento, al garantizado se le permite continuar con su ejecución, *“sustrayendo el activo de la masa concursal o, en el peor de los eventos, se le mantiene el activo pero permitiéndole exigir el pago de manera preferente, inmediata y en los mismos términos pactados, aun cuando ello contradiga la solución pactada con todos los acreedores o que su exigencia lleve a la liquidación de la empresa fuente de pago”*.

El demandante, sin embargo, no expone la forma en que se configuran los elementos básicos del test de igualdad, que logren evidenciar elementalmente en qué sentido ha tenido lugar la alegada lesión de ese derecho fundamental. No indica por qué los grupos de sujetos que confronta, los cuales tienen en efecto características distintas, se encuentran en una situación análoga para los efectos de la regulación, que los haga realmente comparables y merecedores del mismo trato. Tampoco asumió la carga de mostrar que la supuesta desigualdad no cuenta con una justificación constitucional válida o que introduce una restricción desproporcionada al derecho. Como consecuencia, el cargo no supera el requisito de *suficiencia* y, por lo tanto, no tiene capacidad para motivar un examen de fondo.

16.2. De otra parte, el actor argumenta que, debido a las prerrogativas que se conceden al acreedor garantizado en las normas acusadas, se infringen los principios de prevalencia del interés general y la función social de la empresa, pues se privilegia la satisfacción de un crédito particular sobre el *“salvamento de una actividad empresarial que genera prosperidad”*. Se sobrepone, en su criterio, el interés particular del prestamista con garantía real a la viabilidad de la actividad empresarial *“de la cual depende el desarrollo nacional, como fuente de empleo, ingresos, tributos y demás beneficios para la comunidad”*. Esta argumentación, así mismo, no cumple el requisito de *certeza*, por cuanto el actor parte de considerar que las normas cuestionadas fijan y dan mayor importancia al interés particular del acreedor con garantía real, que al interés público de la actividad de la empresa como base del desarrollo, sin que este sentido y alcance sean susceptibles de ser derivados de aquellas.

En el contexto del proceso de reorganización, el Legislador concedió, en efecto, unas prerrogativas al acreedor que cuenta con una garantía mobiliaria.

²⁸ Cfr. Sentencias C-089 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-283 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-257 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Pese a esto, es necesario reparar en que, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la propia Ley 1676 de 2013, la regulación en conjunto tiene el propósito de generar mayores oportunidades para el acceso al crédito, mediante la ampliación de bienes que pueden ser objeto de garantía mobiliaria y la simplificación, entre otras, de la ejecución de tales aseguramientos reales. Dichas normas, en consecuencia, se encuentran diseñadas precisamente con el fin de promover el sector empresarial, al diversificar el conjunto de garantías mobiliarias disponibles para los acreedores.

En ese sentido, una de las estrategias elegidas por el Legislador, para que el crédito sea más accesible, es precisamente la medida cuestionada, que concede una prelación importante a los citados tipos de acreedores dentro de un proceso de insolvencia, pues esto constituye un incentivo para la generación del crédito. La previsión señalada, por lo tanto, no puede ser necesariamente interpretada como una sobreposición del interés particular sobre el interés público y una renuncia a la función social de la empresa, dado que ha sido proyectada por el Legislador como uno de los mecanismos orientados a la reactivación crediticia de la empresa, con el propósito de generar mayores beneficios generales, como lo sostuvieron también varios intervinientes²⁹. La conclusión del impugnante no es, de esta forma, adecuadamente deducible de la literalidad de las disposiciones objeto de censura, de manera que tampoco pueden presentar el efecto que el demandante les adjudica. En virtud de estas razones, los cargos en cuestión carecen de *certeza*.

De igual modo, la impugnación por desconocimiento del interés general y la función social de la empresa no reúne los requisitos de *especificidad* y *suficiencia*. La argumentación es genérica y no repara en las particularidades de la normatividad atacada. En particular, el demandante no explica por qué una norma que se refiere a la posibilidad de ejecutar las garantías mobiliarias, solo cuando se trate de bienes no necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor o que se encuentren en posibilidad de deteriorarse o perderse, supone una afectación al normal funcionamiento de la empresa.

16.3. Por último, el cargo por violación al principio de unidad de materia carece de *certeza* y *suficiencia*. Los argumentos básicos del demandante consisten en que la Ley parcialmente acusada tenía como finalidad establecer un régimen de garantías mobiliarias y, sin embargo, los artículos acusados se refieren a bienes inmuebles. Por otro lado, en que modifican el orden de prelación de créditos, “*sin que se hubiera anunciado esa reforma parcial y sin que se hubiera publicado la nueva ley 1116 de 2006 con integración de esa reforma parcial*”. En relación con lo primero, la Sala comparte con una de las intervinientes que el actor asume un concepto aislado de “*mueble*”, sin tener en cuenta los alcances de la regulación fijados por la propia Ley 1676 de 2013.

²⁹ Especialmente Confecámaras, las Superintendencias Financiera y de Sociedades, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Así, en el artículo 5, perteneciente al Capítulo II, denominado “*Sistema Unitario de Garantías sobre los Bienes Muebles*”, del Título I, relativo al “*Ámbito y Aplicación General de la Ley*”, el Legislador se refiere a “Garantías mobiliarias sobre muebles adheridos o destinados a inmuebles”. En esta norma se establece que “*podrán constituirse garantías mobiliarias sobre bienes inmuebles por adhesión o por destinación, si estos pueden separarse del inmueble sin que se produzca detrimento físico de este. Los bienes así gravados podrán ser desafectados al momento de la ejecución de la garantía*”. De este modo, la temática de la Ley no se refiere solamente a bienes muebles en su sentido básico, como lo considera el actor, sino también a inmuebles por adhesión y por destinación. El ataque del demandante no cumple, en consecuencia, el requisito de *certeza*.

Por otra parte, dado que la Ley 1676 de 2013 tiene el propósito de promover e incrementar el acceso al crédito, mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria (Art. 1º), es evidente que un espacio relevante de este tipo de regulación son los supuestos en los cuales el deudor entra en incapacidad de pago, en la medida en que es ese, uno de los contextos en donde cobra mayor relevancia el papel de las garantías. Por esta razón, *prima facie* existe una conexidad material entre las normas demandadas, relativas a las formas de operar de las garantías reales en procesos de insolvencia, y el propósito general de la Ley, de aumentar las opciones de acceso al crédito a través de tales garantías. Así, el cargo no reúne el requisito de *suficiencia*, debido a que no tiene la capacidad de generar una mínima duda sobre de la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.

17. En este orden de ideas, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre los cargos por violación del derecho a la igualdad y de los principios de prevalencia del interés general, función social de la empresa y unidad de materia. La impugnación quedará circunscrita, en consecuencia, a los cargos por violación de los derechos de los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los trabajadores (Art. 53 de la C.P.). Se precisa, así mismo, que por las razones expuestas *supra* (fundamento 10), la demanda recae solamente sobre el inciso 2º y la primera parte del inciso 6º, del artículo 50, así como sobre el artículo 51, de la Ley 1676 de 2013.

6.3. Problema jurídico y estructura de la decisión

18. En el marco del trámite de reorganización, el inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 confiere al acreedor garantizado el derecho a no tomar parte del proceso, al cual han concurrido todos los demás acreedores (incluidos los de primer grado), y ejecutar individualmente su garantía. En similar sentido, la primera parte del inciso 6º *ídem* le otorga el derecho a que, confirmado el acuerdo de reorganización, su crédito sea pagado con preferencia respecto de los créditos de los demás acreedores que hacen parte del acuerdo (incluidos los de primer grado). El demandante pone de manifiesto que las dos anteriores prerrogativas introducen excepciones al régimen de prelación de créditos y, en particular, a la primera categoría dentro de la cual se encuentran las obligaciones alimentarias y las derivadas de las relaciones laborales. Por esta

razón, en su criterio, desconocen los derechos de los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los trabajadores (Art. 53 de la C.P.).

Unos intervinientes respaldan la demanda, esencialmente con apoyo en los mismos argumentos planteados por el actor, pues consideran que los preceptos impugnados privilegian los acreedores con garantía mobiliaria, al permitirles obtener el pago de sus acreencias de manera preferente y por fuera del escenario concursal, sin considerar la existencia de acreedores con mejor derecho. En oposición, otros intervinientes aseguran que los derechos de los trabajadores y de los menores de edad se encuentran garantizados en el proceso judicial de insolvencia. Esto, por cuanto la existencia de créditos preferentes en virtud de garantías reales no afecta la posición de acreedores de primera clase, dado que el pago de las obligaciones a su favor, si bien se lleva a cabo por fuera del acuerdo concursal, no puede realizarse con desconocimiento de los demás acreedores.

19. En este orden de ideas, la Sala deberá determinar si las potestades conferidas al acreedor garantizado para que, en un contexto de insolvencia, ejecute su garantía por fuera del proceso de reorganización y, así mismo, en caso de hacerse parte del proceso, su obligación sea pagada con preferencia de las de todos los demás acreedores que participan del acuerdo de reorganización, viola los derechos los derechos de los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los trabajadores (Art. 53 de la C.P.). Con el propósito de ilustrar los aspectos centrales del debate, dado que las normas acusadas hacen parte de una regulación para fomentar el crédito empresarial, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) las características de la intervención del Estado en la economía y sus límites. A continuación, (ii) recordará el fundamento constitucional de los créditos alimentarios de los menores de edad y de los derivados del contrato de trabajo. Por último, (iii), analizará la compatibilidad con la Constitución de los apartados demandados.

6.4. Fundamentos

i. La intervención del Estado en la economía

20. Con base en el artículo 333 de la C.P., la Corte ha sostenido reiteradamente que la empresa es la base del desarrollo y tiene una función social que supone obligaciones. Así mismo, ha indicado que en el Estado recae el deber de fortalecer y promover el desarrollo empresarial e impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica, en la medida en que la empresa es fuente de empleo y de bienes y servicios para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos³⁰. En este sentido, se ha considerado que la situación económica de las empresas no es indiferente para el Estado³¹ y

³⁰ Sentencias C-870 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-1319 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-645 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-870 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-100 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-242 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-823 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-823 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-992 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, citadas en la Sentencia C-620 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

³¹ Sentencias C-992 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-527 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

que la intervención de este como director general de la economía puede resultar obligatoria para garantizar la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo³².

21. La intervención del Estado puede tener diferentes *alcances y fuentes*. En relación con lo primero, la intervención es global, cuando se ocupa de la economía del país como un todo; sectorial, en aquellos casos en que está dirigida a una determinada área de actividad, de servicios o agentes del mercado; y particular, en los supuestos en los cuales busca hacer frente a una persona o situación específica, económicamente relevante. Respecto a lo segundo, la intervención puede originarse de forma unilateral si el Estado emite un mandato con el que regla un supuesto económico determinado o puede ser convencional, si se deriva de acuerdos con actores del mercado, para adoptar un determinado curso de actuación en un sector específico de la economía³³.

22. De otro lado, pueden distinguirse tres *modos* de intervencionismo. Es posible hacer referencia al intervencionismo *conformativo*, que se identifica con las regulaciones que establecen requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos; existe también un intervencionismo *finalístico*, en aquellos casos en que se señalan los objetivos generales a los cuales han de orientarse los agentes, principalmente al interior del Estado y, por último, puede predicarse uno de carácter *condicionante*, cuando se fijan las reglas de juego del mercado o de un sector económico³⁴.

23. La jurisprudencia de la Corte ha identificado cuatro *finés* generales de intervención del Estado en la economía³⁵. El Estado interviene (i) para lograr una redistribución del ingreso y de la propiedad, con el objeto de lograr un orden político, económico y social justo; (ii) con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal y estabilidad económica, a través de la dirección general de la economía, la regulación de la política económica, fiscal y social³⁶, así como la política monetaria, cambiaria y crediticia³⁷; (iii) como director general de la economía, en diversos sectores y actividades específicas ordenadas por la propia Constitución³⁸ y, todo lo anterior, y (iv) con el objeto general de fijar las condiciones del funcionamiento del mercado y la convivencia social.

24. Desde otro punto de vista, la Corte ha considerado que, a la luz del artículo 334 de la C.P., se prevé intervención por mandato de la ley en: a) la explotación de los recursos naturales; b) en el uso del suelo; c) en la producción, distribución y consumo de los bienes y d) en los servicios públicos y privados. Conforme al mismo precepto, se ha señalado que (i) en relación con objetivos de *eficiencia y estabilidad económica*, el Estado

³² Sentencia C-527 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³³ Cfr. Sentencia. C-150 de 2003.

³⁴ Ibíd.

³⁵ Sentencia C-150 de 2003, reiterada en la C-186 de 2011.

³⁶ Arts. 339 y 347 C.P.

³⁷ Arts. 371 y 373 C.P.

³⁸ Arts. 150.18, 19, 23, entre otras.

interviene para la racionalización de la economía, a fin de conseguir en el plano nacional y territorial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y para dar pleno empleo a los recursos humanos; (ii) en aspectos de *equidad y distribución*, interviene con el objetivo de lograr una distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo y el acceso efectivo a bienes básicos; y (iii) en lo concerniente al *desarrollo económico* y la *competitividad*, interviene con el objetivo de promover la productividad y competitividad, el desarrollo armónico en las regiones y la preservación de un ambiente sano³⁹.

25. En este orden de ideas, la intervención del Estado en la esfera social y económica, se relaciona con un complejo conjunto de funciones:

“una función de redistribución del ingreso y de la propiedad⁴⁰ expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un "orden político, económico y social justo" (Preámbulo); una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inc, 1°, 339, 347, 371 y 373 de la C.P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como "función social" (artículo 58 C.P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la "función social" de la empresa (artículo 333 C.P.) en aras de la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (artículo 334 C.P.)”⁴¹.

26. De esta forma, el Estado interviene en la economía mediante una multiplicidad de maneras, en cumplimiento de diversas funciones y con el propósito de garantizar también varios fines constitucionales. Actúa obviamente para racionalizar el mercado, fijar límites y reglas y, de este modo, salvaguardar bienes e intereses de carácter social, general y ambiental protegidos por la Carta. Sin embargo, interviene también con el objetivo de impedir la obstrucción o restricciones a la libertad económica, a la libre competencia y para controlar abusos de posiciones dominantes en el mercado

³⁹ Sentencia C-148 de 2015.

⁴⁰ A diferencia de lo que establece nuestra Constitución, en otros países los defensores de un estado mínimo rechazan que el Estado pueda legítimamente intervenir para redistribuir la propiedad o el ingreso porque estiman que ello es contrario a la libertad, crea sobre costos y trabas a la iniciativa privada y es fuente de privilegios. Ver, por ejemplo, Nozick, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Blackwell. Oxford, 1974; Hayeck, Frederich. *Law, legislation and liberty*. Volumen 3. Routledge, Londres, 1979. Ello coincide con los intentos de desregular algunas industrias y sectores así como de reducir la autonomía de los órganos de regulación en Estados Unidos y en Gran Bretaña durante la década de los ochenta.

⁴¹ Sentencias C-150 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda, citada en la Sentencia C-148 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

nacional. Pero, además de esto, el Estado tiene la potestad y, en ocasiones el deber, de promover el desarrollo económico, la competitividad, la productividad y reactivar la empresa, en tanto base del desarrollo (Art. 333 de la C.P.).

27. En el marco anterior surgen, por ejemplo, medidas como las de reactivación empresarial, las cuales buscan la recuperación de la empresa. El Legislador diseña estas regulaciones especiales para facilitar la reactivación y viabilidad de la empresa, con el fin de preservarla como fuente de empleo y de desarrollo, de conformidad con el artículo 333 superior⁴². Se sustituyen los intereses particulares de obtener a toda costa el pago de obligaciones insolutas, por otro de interés general, de contenido social, a fin de que la empresa supere dificultades transitorias, y continúe con sus actividades, de las cuales no ha de beneficiarse únicamente el empresario sino la sociedad⁴³.

28. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que así como cuando el Estado interviene y limita la libertad económica de los agentes del mercado está sujeto a límites constitucionales⁴⁴, también en todos aquellos supuestos en los cuales el Estado actúa en dirección contraria, favor de los intereses de la empresa, en pro de su recuperación, de reactivación o su impulso, el Legislador se halla también sometido a límites. Así, la Corte ha afirmado que este tipo de intervención i) *necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley*; ii) *no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa*; iii) *debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía*; iv) *debe obedecer al principio de solidaridad*; y v) *debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad*⁴⁵.

De este modo, la Sala ha considerado que las regulaciones como, verbigracia, las de insolvencia, son constitucionalmente válidas, en tanto (i) se realizan por previsión legal, (ii) no afectan el núcleo esencial de la empresa sino que, por el contrario, buscan preservar su existencia; (iii) obedecen a motivos adecuados y suficientes, i. e. la preservación de la empresa en tanto promotora del desarrollo y fuente de empleo; (iv) responde al principio de solidaridad, pues atiende al mismo para establecer un régimen especial que busca apoyar a la empresa y a sus trabajadores en una situación especial y; (v) cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues no desconoce los derechos

⁴² Sentencias C-1319 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y C-1143 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴³ Sentencia C-854 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁴ En virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, la Corte ha señalado que cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. *Cfr.* Sentencias C-615 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-516 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-992 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-352 de 2009. M.P. , M.P. María Victoria Calle Correa; C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-263 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁵ C-639 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-615 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-620 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de los acreedores de la empresa ni del Estado, sino que establece un régimen especial para el cumplimiento de las obligaciones del deudor⁴⁶.

29. En consecuencia, la Corte reitera que el Estado se encuentra constitucionalmente facultado para intervenir en la economía, ya sea con el fin de racionalizar el mercado, garantizar las libertades económicas y, así mismo, *promover, recuperar e impulsar la empresa*. Sin embargo, en cualquier caso, la injerencia oficial en la economía está sujeta a restricciones, en la medida en que, además de llevarse a cabo por ministerio de la ley, entre otras condiciones, debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Singularmente, no pueden ser conculcados los derechos fundamentales de los sujetos implicados de alguna manera con la medida regulatoria en cuestión.

ii. El carácter constitucional de los créditos alimentarios de los menores de edad y de los trabajadores

30. La figura de la prelación de créditos es una consecuencia del principio, según el cual, *el patrimonio del deudor es prenda común de todos sus acreedores* (Art. 2492 del C. C.). Esta norma implica que todos los bienes que integran el patrimonio del obligado garantizan los créditos a su cargo y en el evento de incumplimiento puede ser perseguido por los acreedores. Sin embargo, cuando los bienes del deudor no son suficientes para cubrir las obligaciones insolutas, surge la institución de la prelación de los créditos, a través de la cual a los titulares de un derecho de crédito, frente a una masa de bienes, se les aplican unas reglas mínimas, con la finalidad de garantizar la protección de las personas que por alguna característica especial merecen ser tratados de manera preferente frente a los demás acreedores⁴⁷.

31. La legislación civil contempla cinco clases de créditos. La *primera clase* está conformada por (i) los salarios y prestaciones provenientes del contrato de trabajo, (ii) las costas judiciales que se causen en interés general de los acreedores, (iii) las expensas funerales del deudor difunto, (iv) los gastos de la enfermedad de que haya fallecido el deudor, (v) los artículos necesarios de subsistencia suministrados al deudor y su familia durante los últimos tres meses, (vi) los créditos por alimentos a favor de menores y, por último, (vii) los créditos del fisco y los de las municipalidades por concepto de impuestos (art. 2495 C.C.). Estos créditos tienen un privilegio general, pues afectan a todos los bienes del deudor, y personal, en tanto no se transfieren a terceros poseedores. Además, adquieren preferencia sobre todos los demás, por cuanto las acreencias se pagan en el mismo orden de numeración en que aparecen incluidas en el artículo 2495 del Código Civil, cualquiera que sea la fecha del crédito⁴⁸.

⁴⁶ Sentencia C-620 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁷ Sentencia T-1033 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. La Corte ha señalado que las reglas de prelación (...) *determinan el orden y la forma en que debe pagarse cada uno de ellos. Se trata entonces de una institución que rompe el principio de igualdad jurídica de los acreedores, de modo que debe ser interpretada restrictivamente, ya que no hay lugar a decretar preferencias por analogía; sólo existen aquellas expresamente contempladas en la ley*". Sentencia C-092 de 2002. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴⁸ Sentencia C-092 de 2002. M. P. Jaime Araújo Rentería.

A la *segunda clase* pertenecen los créditos que (i) se encuentran en cabeza del posadero, causados en virtud de la posada; (ii) los del acarreador, en razón del transporte, y los (iii) del acreedor prendario respecto de la prenda. Con relación a los dos primeros, los créditos deben provenir de los gastos de alojamiento, de acarreo, expensas y daños, de modo que tienen como fundamento el contrato de acarreo, arrendamiento de transporte u hospedaje. El crédito en este supuesto es un derecho con garantía real, porque autoriza al titular para perseguir la cosa sin importar en manos de quién se encuentre. Por lo tanto, si el bien es insuficiente para cubrir la totalidad de la deuda, el déficit insoluto pasa a la categoría de los créditos no privilegiados, pagándose a prorrata de su monto. Adicionalmente, se sufragan con preferencia respecto de los demás créditos, con excepción de los de la primera clase⁴⁹.

La *tercera clase* de créditos corresponde a aquellos que cuentan con garantía hipotecaria, los cuales, como en el caso de la prenda, confieren un derecho real en cabeza del titular. La *cuarta clase* comprende (i) los créditos del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales, (ii) los de los establecimientos de caridad o de educación costeados por fondos públicos, y (iii) los del común de los corregimientos contra los recaudadores, administradores y rematadores de sus bienes y rentas, (iv) los del hijo a quien el padre administra los bienes y los de las personas que están bajo tutela o curaduría, contra sus respectivos tutores o curadores. Estos créditos son de carácter general, pues se extienden sobre todos los bienes del deudor, excepto sobre los inembargables. Al igual que los de la primera clase, son personales, lo que significa que no pueden hacerse efectivos contra terceros poseedores y, adicionalmente, se pagan una vez se hayan cancelado los créditos de las tres clases anteriores⁵⁰.

Por último, a los créditos de quinta clase pertenecen los no incluidos en ninguna de las clases anteriores y a sus titulares se les conoce con la denominación de acreedores “quirografarios” (artículo 2509 del C.C.). Se pagan con el remanente de bienes que queda luego de haber pagado todos los demás, a prorrata de sus valores y sin consideración a su fecha de causación.

32. El artículo 2495 del Código Civil establecía el orden en que debían pagarse los créditos de la primera clase y ubicaba en el quinto lugar los derivados de alimentos de menores de edad. Por lo tanto, cuando concurrían varios acreedores frente al deudor, por créditos originados en causas distintas pero pertenecientes a la primera clase, los alimentos del menor debían ser sufragados en el quinto lugar. En este sentido, debían sufragarse primero las obligaciones con fuentes en prestaciones laborales, las costas judiciales, las expensas funerales y los gastos de enfermedad, y luego sí, las acreencias por concepto de alimentos de los menores de edad. Sin embargo, en la Sentencia C-092 de 2002⁵¹, la Corte declaró inexecutable esa posición y determinó que,

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ M.P. Jaime Araújo Rentería.

por razones constitucionales, los créditos de los niños debía tener la máxima prioridad dentro de la primera clase.

Sostuvo que, como estaba redactado el artículo 2495 del C.C., si los bienes del deudor resultaban insuficientes para cancelar el valor de la obligación alimentaria, se desconocían los derechos de los niños a reclamar lo necesario para su subsistencia y con el fin de garantizar su desarrollo integral y armónico, lo que comprende la salud, la habitación, la alimentación, la educación, el vestido, la recreación, etc. De este modo, la Sala estimó que se infringía ostensiblemente el artículo 44 de la C.P., el cual consagra la primacía de los derechos de los menores, entre éstos el de alimentos, *“pues sin ese sustrato básico para vivir dignamente, no les es posible ejercer los demás derechos fundamentales”*.

La Corte subrayó que en los casos de concurrencia de varios acreedores frente a un mismo deudor, se medía realmente la efectividad del mandato constitucional de prevalencia de los derechos de los niños sobre los de los demás, respecto a su derecho a recibir alimentos, en la medida en que es en ese contexto que se enfrentan sus prerrogativas frente a las de otros⁵². Por lo tanto, consideró que es precisamente en estos supuestos en los cuales los derechos de los niños deben prevalecer. Argumentó que al sopesar los derechos de los menores de edad frente a los derechos de los demás acreedores, debe darse preferencia a aquellos, en la medida en que la Constitución no consagra la primacía de los derechos de ningún otro grupo de personas, como sí lo hace respecto de los derechos de los niños.

De este modo, concluyó: *“[e]s 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”*⁵³.

33. Por otra parte, la Sala Plena también ha identificado la protección constitucional especial que tienen los créditos de primer grado, derivados del contrato de trabajo. El artículo 157 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la ley 50 de 1990, Art. 36, modificó el artículo 2495 del Código Civil. De esta manera, previó que los *créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales* *“pertenecen a la primera clase que*

⁵² De este modo, indicó: “Esto se deriva de un razonamiento muy simple: el concepto de prevalencia hace referencia, necesariamente, al concepto de relación. Cuando se dice que algo prevalece, es menester que existan otros elementos por encima de los cuales ese algo se pueda situar pues, de lo contrario, no hay una verdadera prevalencia, sino una simple ubicación espacio-temporal sin mayores implicaciones”.

⁵³ La Sala Plena resolvió: “Declarar INEXEQUIBLE la expresión “la quinta causa de”, contenida en el numeral 5 del artículo 2495 del Código Civil, adicionado por el artículo 134 del Decreto 2737 de 1989, y EXEQUIBLE en forma condicionada el resto de la misma disposición, esto es, siempre que se entienda que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, y que los créditos por alimentos en favor de menores prevalecen sobre todos los demás de la primera clase”.

establece el artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los demás". Consecuencialmente, el Legislador previó que el juez civil que conozca del concurso de acreedores o de quiebra dispondrá el pago privilegiado y pronto de los créditos a los trabajadores afectados por la quiebra o insolvencia del empleador. De igual forma, prescribió que si la quiebra impone el despido de trabajadores, los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones se tendrán como gastos pagaderos con preferencia sobre los demás créditos.

La Corte ha considerado que el derecho de los trabajadores al pago oportuno de su remuneración salarial es una garantía que no se agota en la simple enunciación de un deber surgido de la relación laboral, sino que se trata de un verdadero derecho fundamental. Ha subrayado que está íntimamente ligada a la protección de valores y principios básicos del ordenamiento jurídico, que velan por la igualdad de los ciudadanos, el ideal de un orden justo, el reconocimiento de la dignidad humana, el mínimo material sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad, y se realiza el amparo de la familia como institución básica de la sociedad. La retribución salarial está directamente relacionada con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia, reconocido por la Corte Constitucional como emanación de las garantías a la vida (Art. 11 C.P.), a la salud (Art. 49 C.P.), al trabajo (Art. 25 C.P.), y a la seguridad social (Art. 48 C.P.)⁵⁴.

En efecto, el artículo 25 de la C.P. establece que *“el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*. Adicionalmente, el artículo 53 de la C.P. consagra a favor de los trabajadores, entre otros, los derechos a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; a la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; y a la seguridad social, así como al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Esta disposición también establece que los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna y que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

De manera coherente con lo anterior, el Convenio 95 de la OIT, *“relativo a la protección del salario”* señala que, en caso de quiebra o de liquidación judicial de una empresa, los trabajadores empleados deben ser considerados como acreedores preferentes en lo que respecta a los salarios, y deben tener una relación de prioridad frente a los demás créditos preferentes⁵⁵. Con base

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-995 del 9 de diciembre de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-1033 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁵ Artículo 11 del Convenio 95 de la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962 y ratificado el 7 de junio de 1963: *“1. En caso de quiebra o de liquidación judicial de una empresa, los trabajadores empleados en la misma deberán ser considerados como acreedores preferentes en lo que respecta a los salarios que se les deban por los servicios prestados durante un período anterior a la quiebra o a la liquidación judicial, que será determinado por la legislación nacional, o en lo que concierne a los salarios que no excedan de una suma fijada por la legislación nacional.”/2. El salario que constituya un crédito*

en este estándar, la jurisprudencia de la Corte ha fijado la subregla, según la cual, *“en el marco de procesos de insolvencia... los derechos consagrados en los artículos 25 y 53 de la Constitución y el derecho al mínimo vital, hacen imperativo que el proceso liquidatorio sea respetuoso de los derechos de los trabajadores, particularmente en lo concerniente al reconocimiento de la prelación de los créditos de carácter laboral...”*⁵⁶.

34. En los términos anteriores, la Corte ha reconocido que las prestaciones, los salarios y todas las prestaciones provenientes del contrato de trabajo tienen ascendencia constitucional y, por ende, no pueden ser degradados por disposiciones civiles, que pretendan conferirle una menor primacía, respecto de créditos de otra clase o que, incluso, las releguen dentro del grupo de los de primera clase, con la única excepción de las deudas alimentarias del menor de edad.

Precisamente, la Corte ha sostenido que la prelación excluyente señalada en el artículo 157 del C.S.T.⁵⁷, si bien no se hace efectiva, por las razones expuestas, frente a las obligaciones alimentarias a favor de los menores de edad, *“sí cuentan con una prelación especial frente a los demás créditos que se pretendan hacer valer, de conformidad con la protección constitucional que ostentan dentro de una relación laboral”*⁵⁸. El salario, indicó la Corte, como contraprestación recibida por las tareas desarrolladas, debe ser cancelada de manera cumplida y oportuna, por constituirse en fuente de sostenimiento del empleado y su grupo familiar, siendo por regla general, parte de su mínimo vital⁵⁹.

35. En suma, los créditos alimentarios de los niños y los créditos de los trabajadores, que hacen parte de la primera clase dentro del esquema legal de prelación de créditos (Art. 2495 del C. C.), tienen fundamentos constitucionales claros y su relevancia y preferencia superior no puede ser injustificadamente restringida o irrazonablemente afectada por el Legislador.

iii. Los apartados demandados son susceptibles de una interpretación acorde con la Constitución

36. Las potestades conferidas al acreedor garantizado para que, en un contexto de insolvencia, ejecute su garantía por fuera del proceso de reorganización y, así mismo, en caso de hacerse parte del proceso, su obligación sea pagada con preferencia de las de los otros acreedores que participan del acuerdo de reorganización (inciso 2º y primera parte del inciso 6º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013) hacen parte de una regulación general de intervención del

preferente se deberá pagar íntegramente antes de que los acreedores ordinarios puedan reclamar la parte del activo que les corresponda.//3. La legislación nacional deberá determinar la relación de prioridad entre el salario que constituya un crédito preferente y los demás créditos preferentes”

⁵⁶ Sentencia C-071 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁷ *“Los créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales «pertenecen a la primera clase que establece el artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los demás»”* (subrayado fuera de texto).

⁵⁸ Sentencia T-1033 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁹ *Ibíd.*

Estado en la economía, con la finalidad de promover la empresa. No obstante, bajo una primera interpretación, la Sala observa que la intervención efectuada específicamente a través de los preceptos demandados es excesiva, pues estos desconocen los derechos de los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los trabajadores (Art. 53 de la C.P.). Los apartados acusados son susceptibles, sin embargo, de una interpretación acorde con los citados mandatos constitucionales, en los términos en los que se explicarán.

37. Los artículos censurados hacen parte de la Ley 1676 de 2013, por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias. El objetivo general de la regulación 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 (Art. 1º). La regulación es aplicable a la constitución, oponibilidad, prelación y ejecución de garantías mobiliarias sobre obligaciones de toda naturaleza, presentes o futuras, determinadas o determinables y a todo tipo de acciones, derechos u obligaciones sobre bienes corporales, bienes incorporeales, derechos o acciones u obligaciones de otra naturaleza sobre bienes muebles o bienes mercantiles (Art. 2).

38. En la exposición de motivos se indicó que Colombia carecía de un sistema efectivo de acceso al crédito, lo cual no solo perjudicaba el crecimiento de la empresa como fuente generadora de riqueza y de empleo, sino que también afectaba a los consumidores de bienes y servicios, en la medida en que los altos costos de financiación terminaban trasladándose al precio de los bienes y servicios⁶⁰. El propósito principal del proyecto, en consecuencia, consistió en la promoción del acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas, sin perjuicio de que otros actores económicos también se beneficiaran de los mecanismos flexibles y seguros para constituir garantías mobiliarias. Para lograr lo anterior, se buscó efectuar una reforma integral al Régimen de Garantías Mobiliarias, mediante su actualización, conceptualización unificada y modernización de los mecanismos para su constitución, publicación y ejecución⁶¹.

Se identificaron como problemas el hecho de que la prenda era generalmente limitada por la ley a pocas operaciones de crédito y a escasos tipos plenamente identificables de bienes muebles. De igual forma, que las normas establecían costos altos para documentos públicos en relación con los montos comunes de los créditos con garantías mobiliarias, así como la circunstancia de que el sistema de registro de los contratos de prenda y de fiducias en garantía no proporcionaba medios públicos y de bajo costo para averiguar la existencia de gravámenes previos sobre los bienes. Además, se advirtió que la ejecución era onerosa y demorada y los bienes se depreciaban, los registros eran ineficientes y los procedimientos de ejecución costosos⁶².

⁶⁰ Gaceta del Congreso 69, del 15 de marzo de 2012, p. 16.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 3.

⁶² *Ibíd.*, p. 17.

Como resultado, en la Ley se amplió la noción de prenda al concepto de garantía real sobre bienes muebles y se crearon nuevas reglas para la constitución de las garantías mobiliarias y su oponibilidad (Títulos 1 a 3). Se estableció el registro de garantías mobiliarias (Título IV), en la forma de un sistema de archivo, de acceso público a la información de carácter nacional, para dar publicidad a través de Internet, a los formularios de inscripción inicial, modificación, prórroga, cancelación, transferencia y ejecución de garantías mobiliarias. De igual manera, se crearon diversas reglas de prelación (Título V) y se establecieron mecanismos especiales de ejecución de las garantías mobiliarias (Título VI).

39. En este orden de ideas, el Legislador buscó remediar un problema relevante del sector empresarial relacionado con la ausencia de mecanismos idóneos para la obtención de crédito, que se reflejaba en su crecimiento y desarrollo y en su capacidad para generar riqueza y ser fuente de empleo. Su pretensión fue, así, promover la apertura al crédito, en especial de las micro, pequeñas y medianas empresas. Con esta finalidad, creó unas reglas específicas sobre garantías mobiliarias, diseñadas para generar confianza a los acreedores y agilidad en la realización de las transacciones, así como mecanismos para propiciar facilidades y seguridades en torno a la satisfacción de las obligaciones.

40. De esta forma, la Sala observa que a través de la Ley 1676 de 2013 el Legislador puso en marcha una específica forma de intervención del Estado en la economía. No pretendió fijar restricciones o racionalizar el mercado, para salvaguardar bienes ambientales u otros derechos fundamentales. Tampoco actuó estrictamente con el objeto de garantizar los atributos propios de las libertades económicas de los sujetos. Por el contrario, su objetivo fue promover el desarrollo económico, la competitividad y la productividad, así como reactivar la empresa, en particular, la micro, pequeña y mediana empresa, a partir de unas reglas modernas y un sistema efectivo para el acceso al crédito.

41. Pues bien, como se indicó en los fundamentos de esta Sentencia, el Estado se encuentra constitucionalmente facultado y, en ciertas ocasiones, obligado a intervenir en la economía, ya sea con el fin de racionalizar el mercado, garantizar las libertades económicas y, así mismo, promover, recuperar e impulsar la empresa. Sin embargo, en cualquier caso, esa injerencia está sujeta a límites, en la medida en que, además de llevarse a cabo por ministerio de la Ley, entre otras condiciones, debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Singularmente, se destacó, no pueden ser injustificadamente restringidos los derechos fundamentales de los sujetos implicados de alguna manera con la medida regulatoria en cuestión.

42. En el presente asunto, es necesario determinar si las disposiciones demandadas, las cuales desarrollan un importante papel para las finalidades de la Ley, en tanto relacionadas con prelaciones del acreedor garantizado en el marco de los procesos de reorganización, son irrazonables o implican el desconocimiento de los derechos fundamentales de sujetos afectados por la medida regulatoria. Para la Sala, los preceptos acusados son susceptibles de dos interpretaciones razonables y adecuadamente derivables de su texto.

42.1. La primera interpretación corresponde al alcance otorgado por el demandante. El inciso 1º, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013 establece que a partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor sobre bienes muebles o inmuebles necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor y que hayan sido reportados por este como tales dentro de la información presentada con la solicitud de inicio del proceso.

Por otra parte, según el artículo 24 de la Ley 1116 de 2006, para el desarrollo del proceso de reorganización, el deudor deberá allegar con destino al promotor un proyecto de calificación y graduación de créditos y derechos de voto, en el cual estén detalladas claramente las obligaciones y los acreedores de las mismas, debidamente clasificados para el caso de los créditos, en los términos del Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas que lo modifiquen o adicionen. Esto quiere decir que en el contexto del trámite de reorganización, el deudor debe reportar todas las obligaciones y los acreedores, por ejemplo, que se ubican en el primer grado de prelación, conforme al artículo 2495 del Código Civil. En estas condiciones, todos ellos tomarán parte de la actuación y entrarán a hacer valer sus derechos, conforme a dicho orden de prioridad⁶³.

Pese a lo anterior, el primer precepto controvertido (inciso 2, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013), concede el derecho al acreedor garantizado de no tomar parte del proceso de reorganización y de ejecutar su garantía, sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor o que corran riesgo de deterioro o pérdida, previa autorización del juez del concurso. Según una primera interpretación, independientemente de si al proceso han concurrido, o no, menores de edad a reclamar el pago de obligaciones alimentarias y acreedores a cobrar salarios y prestaciones derivadas del contrato de trabajo y, en particular, al margen de si los bienes alcanzan para satisfacer sus créditos, el acreedor garantizado puede ejecutar su garantía por fuera del trámite.

Bajo este alcance, la norma introduce una alteración a la prelación de créditos y, en particular, a la primera categoría, dentro de la cual se encuentran las obligaciones alimentarias y laborales. Esto, en la medida en que el acreedor garantizado, pese a encontrarse en el segundo grado de prelación (Art. 2497.3 del C.C.), tiene derecho a abstraerse del proceso, al cual han concurrido los acreedores de primer grado (Art. 2496 del C.C), y ejecutar su garantía. Pero en particular, al acreedor garantizado se le otorga mayor prelación que a los acreedores que las normas civiles confieren el primer grado porque, aun si la masa patrimonial no es suficiente para sufragar las deudas alimentarias y laborales, aquél tiene la prerrogativa de ejecutar su garantía y reducir el patrimonio que podía haber satisfecho en mejor medida los intereses de niños y trabajadores, lo cual es precisamente el sentido de la figura de la prelación de créditos. Aquí resulta indiferente el hecho de que los bienes ejecutables solo

⁶³ Esto, con excepción de los créditos por alimentos cuya ejecución se encuentre *en curso*, puestos estos, según el artículo 1116 de 2006, continuarán su curso y no serán suspendidas ni levantadas las medidas cautelares decretadas y practicadas.

puedan ser aquellos no necesarios para la actividad económica del deudor o que corran riesgo de deterioro o pérdida, pues lo relevante es que las acreencias constitucionalmente privilegiadas pueden no resultar satisfechas porque la regulación da prevalencia a quien cuenta con una garantía mobiliaria.

Lo propio ocurre con la primera parte, inciso 6º, del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, bajo la interpretación que se ha expuesto. El artículo 34 de la Ley 1116 de 2006 establecía: *“las estipulaciones del acuerdo (de reorganización) deberán tener carácter general, en forma que no quede excluido ningún crédito reconocido o admitido, y respetarán para efectos del pago, la prelación, los privilegios y preferencias establecidas en la ley*. Esta disposición se encontraba en consonancia con las reglas civiles de la prelación de créditos y, por lo tanto, respetaba también las prelaciones de ascendencia constitucional, como las relativas a obligaciones alimentarias de los niños y aquellas de carácter laboral. Sin embargo, el inciso 6º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 modificó esta norma, en la medida en que prescribe que, *“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”*.

Así, el precepto anterior otorga derecho al acreedor garantizado de que su crédito sea pagado de forma *preferente* respecto de las pertenecientes a todos los demás acreedores que hacen parte del acuerdo, incluidos los acreedores de primer grado. Por lo tanto, el apartado normativo que se analiza alteró también la prelación de créditos y, en particular, la primera categoría, dentro de la cual se encuentran las obligaciones alimentarias y las laborales, para esta específica fase del trámite de reorganización. El acreedor garantizado tiene derecho a que la obligación a su favor sea pagada de manera preferente, con independencia de los términos del acuerdo y de si existe suficiente patrimonio para cubrir las obligaciones derivadas de alimentos de los menores de edad y de las prestaciones que se desprenden del contrato de trabajo.

En consecuencia, bajo esta primera interpretación, las reglas acusadas, como manifestación de la intervención del Estado en la economía, para el fomento del crédito empresarial a través del sistema de garantías mobiliarias, implican un desconocimiento de los derechos fundamentales de los niños y los trabajadores. Las disposiciones resultan inconstitucionales, pues hacen prevalecer los derechos de los acreedores con garantía mobiliaria, sobre los derechos de los niños y los derechos de los trabajadores, pese a que ambos tienen explícito respaldo constitucional y no pueden ser desplazados. Como se indicó, el principio de prevalencia de los derechos de los niños tiene una particular manifestación en el esquema de prelación de créditos. De igual forma, los acreedores laborales cuentan, en segundo lugar, con una prelación especial frente a los demás créditos de la primera categoría, de conformidad con la protección constitucional que tiene el trabajo, sobre el cual se funda el Estado (Art. 1º de la C.P.).

42.2. Las normas demandadas, con todo, son susceptibles de una segunda interpretación. Según el artículo 2498 del Código Civil, “[a]fectando a una

misma especie crédito de la primera y créditos de la segunda, excluirán éstos a aquéllos; pero si fueren insuficientes los demás bienes para cubrir los créditos de la primera clase, tendrán éstos la preferencia en cuanto al déficit, y concurrirán en dicha especie, en el orden y forma que se expresan en el inciso primero del artículo 2495”. Este precepto significa que el crédito del acreedor con garantía mobiliaria puede excluir a los créditos de primera clase respecto del bien sobre el que recae el derecho real, salvo que los demás bienes del deudor no sean suficientes para cubrirlos, pues en este evento, los créditos de primer grado tendrán preferencia.

De acuerdo con la regla anterior, la exclusión en favor de los créditos de segunda clase respecto de los de primera, entre los que están los créditos de los niños y los de los trabajadores, está condicionada. Ese desplazamiento solamente procede en aquellos supuestos en los cuales el patrimonio remanente sea suficiente para pagar en su totalidad los créditos de quienes se encuentran en el primer grado de prelación. De tal modo, conforme a esta segunda opción interpretativa, la citada regla civil no resulta excepcionada por las normas acusadas sino que tiene aplicación en el contexto en que ellas operan, respecto del trámite de reorganización. Pues bien, si el alcance de los contenidos demandados es identificado en contexto con el artículo 2498 del Código Civil, la conclusión que se sigue es que aquellos no alteraron la prelación de créditos de los niños y de los trabajadores, en la medida en que se asegurará a su pago, en todo caso, antes que los créditos de los acreedores con garantía mobiliaria.

Por consiguiente, conforme a este segundo sentido, las potestades conferidas al acreedor garantizado para que ejecute su garantía por fuera del proceso de reorganización y, así mismo, en caso de hacerse parte del proceso, su obligación sea pagada con preferencia de las de los otros acreedores que participan del acuerdo de reorganización (inciso 2º y primera parte del inciso 6º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013), solo proceden siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestaciones derivadas del contratos de trabajo, en caso de haberlas. El juez del concurso deberá verificar y adoptar la correspondiente decisión. Bajo esta interpretación, por lo tanto, las normas censuradas resultan respetuosas de la protección prevalente que la Constitución confiere a los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los derechos que la Carta garantiza a los trabajadores (Art. 25 y 53 de la C.P.). En consecuencia, constituyen una manifestación legítima y razonable de la intervención del Estado en la economía, para el impulso y la promoción de la empresa, mediante el acceso al crédito.

43. La Corte ha considerado conforme con la propia Constitución la posibilidad de dictar sentencias moduladas, en las que se declare una exequibilidad condicionada, en aquellos eventos en los que sea posible conservar el precepto normativo en el ordenamiento jurídico, con aplicación al principio *pro legislatore*, siempre y cuando exista una interpretación de la norma que al incorporarla al alcance normativo del precepto o al

entendimiento del enunciado normativo, subsane la posible vulneración de la Carta Política y la torne en constitucional⁶⁴.

En el presente asunto, como se dijo, hay una interpretación de los apartados demandados que es abiertamente inconstitucional, pues desconoce los derechos prevalentes de los menores de edad (Art. 44 de la C.P.) y los derechos de los trabajadores (Arts. 25 y 53). Sin embargo, las disposiciones censuradas son susceptibles de un segundo sentido, conforme al cual resultan compatibles con la Carta. De acuerdo con este segundo alcance, las potestades conferidas al acreedor garantizado para que ejecute su garantía real por fuera del proceso de reorganización y, así mismo, en caso de hacerse parte del proceso, su obligación sea pagada con preferencia de las de los otros acreedores que participan del acuerdo de reorganización, solo proceden siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestaciones derivadas del contratos de trabajo, en caso de haberlas. En estos casos el juez del concurso deberá verificar y adoptar la correspondiente decisión.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del inciso 2º y primera parte del inciso 6º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, siempre que se entiendan en el sentido anteriormente indicado. De otro lado, el actor acusó también el artículo 51 *ídem*, en tanto establece la aplicación del tratamiento sobre garantías reales previstas para los casos de reorganización empresarial, al proceso de validación judicial de los acuerdos extrajudiciales de reorganización. Como efecto de la decisión que se adopta respecto del artículo 50, las dos reglas sobre las prerrogativas del acreedor garantizado analizadas tendrán que ser aplicadas al proceso de validación judicial de los acusados extrajudiciales de organización, bajo los condicionamientos señalados en esta Sentencia. Por lo tanto, así habrá de disponerse en la parte resolutive.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el inciso 2º, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013, en el entendido de que la potestad conferida al acreedor garantizado solo procede siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestaciones derivadas del contrato de trabajo, en caso de haberlas, todo lo cual deberá ser verificado por el juez del concurso.

⁶⁴ Cfr. por todas, la Sentencia C-112 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “[c]onfirmado 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”, del inciso 6°, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013, en el entendido de que este derecho solo opera siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo, en caso de haberlas, todo lo cual deberá ser verificado por el juez el concurso.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 51 de la Ley 1676 de 2013, en el entendido de que el tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial aplicará en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización, bajo los condicionamientos previstos en los ordinales primero y segundo de esta Sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA C-145/18**

Referencia: Expediente D-12250

Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA

1. Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto, en relación con la sentencia de la referencia. En particular, considero que la Sala Plena debió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, pues el accionante no formuló un verdadero cargo de inconstitucionalidad por la presunta vulneración de los artículos 44 y 53 de la Constitución Política.

2. Aunque la demanda no planteó una acusación concreta por la supuesta vulneración de tales artículos, la Sala Plena concluyó que existe un cargo de inconstitucionalidad cierto, claro, específico, pertinente y suficiente. Sin embargo, ni en la demanda ni en la sentencia de la cual me aparto se explica de qué manera los apartados normativos cuestionados vulneran esos preceptos superiores. En esa medida, no es posible advertir una oposición objetiva y verificable entre los contenidos acusados de los contenidos acusados de los artículos 50 y 51 de la Ley 1676 de 2013 y los artículos 44 y 53 de la Constitución Política.

3. Cabe anotar que los reparos que el demandante formuló por la supuesta vulneración de los derechos de los niños y de los trabajadores están contenidos en sus acusaciones por la presunta vulneración de los artículos 1 y 13 de la Constitución Política. La Sala Plena decidió declararse inhibida para pronunciarse frente a estas acusaciones, por falta de certeza y suficiencia, toda vez que el demandante (i) infirió que el legislador le da una mayor importancia al interés del acreedor con garantía real y (ii) no explicó por qué el supuesto trato diferenciado entre acreedores carece de justificación constitucional. En esa medida, no se entiende cómo los mismos argumentos que fueron descartados por falta de aptitud sustantiva pueden llegar a estructurar un cargo de inconstitucionalidad por la vulneración de los artículos 44 y 53 superiores.

4. Finalmente, las razones con base en las cuales se declara la exequibilidad condicionada de los contenidos normativos cuestionados son de naturaleza legal, pues tienen como parámetro las normas del Código Civil relativas a la prelación de créditos, y no los artículos constitucionales que se consideran vulnerados. Ahora bien, incluso si se tratara de una discusión meramente legal, lo cierto es que la sentencia pierde de vista que una interpretación sistemática de las normas relacionadas con los procesos de insolvencia y reorganización empresarial exige tener en cuenta que los créditos

correspondientes a las obligaciones alimentarias y laborales deben garantizarse con prelación⁶⁵.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

⁶⁵ Cfr. Ley 1116 de 2006, artículos 4.2 y 41.