COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/292/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/292/12
Expediente	—
Fecha	2010-08-23
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Marco Gerardo Monroy Cabra
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Traslado De Funciones Del Ministerio De La Proteccion Social A Las Alcaldias En Materia De Inspeccion Y Vigilancia De Asociaciones De Pensionados
- Principio De Unidad De Materia
- Ley De Formalizacion Y Generacion De Empleo Y Competencias En Materia De Reconocimiento De Personeria Juridica De Los Pensionados

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar INEXEQUIBLE el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 “ Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo ” Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO…

Texto completo

C-292-12 1 Sentencia C- 292/12 TRASLADO DE FUNCIONES DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL A LAS ALCALDIAS EN MATERIA DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE ASOCIACIONES DE PENSIONADOS-Desconocimiento del principio de unidad de materia LEY DE FORMALIZACION Y GENERACION DE EMPLEO-Traslado de funciones a las alcaldías del domicilio de las asociaciones de pensionados no tiene relación causal, temática, sistemática ni teleológica LEY DE FORMALIZACION Y GENERACION DE EMPLEO- Norma acusada sobre asignación de funciones a las alcaldías del domicilio de las asociaciones de pensionados desconoce el principio de unidad de materia que debe cumplir toda ley PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Jurisprudencia constitucional sobre el alcance/ PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Su violación constituye un vicio material UNIDAD DE MATERIA- Consolidación principio de seguridad jurídica PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Finalidad Esta Corporación ha sostenido que el principio de unidad de materia persigue: “asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate

democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere ”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- No puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa LEY DE FORMALIZACION Y GENERACION DE EMPLEO Y COMPETENCIAS EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE PERSONERIA JURIDICA DE LOS PENSIONADOS- No guardan relación lógica con el núcleo central del proyecto respectivo Referencia:

expediente D-8615 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 Demandante: Orlando Restrepo Pulgarín Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012) La Sala Plena de la Corte Constitucional , conformada por los magistrados, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes, ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Orlando Restrepo Pulgarín, miembro de la Confederación de Pensionados de Colombia -C.P.C.- demandó el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 “ Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo ”.

Mediante Auto del veinticinco (25) de julio de dos mil once (2011), la demanda presentada fue admitida, se fijó en lista para que los ciudadanos pudiesen defenderla o impugnarla, y se comunicó el proceso al Ministerio de la Protección Social, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Presidente del Congreso de la República, para que expresaran lo pertinente.

Además, se ordenó al Presidente del Congreso que remitiera a la Corporación originales o copias auténticas de las Gacetas del Congreso en las que constan los antecedentes legislativos de la Ley 1429 de 2010.

Adicionalmente, se invitó a participar en el proceso a la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -C.U.T-, a la Confederación de Pensionados de Colombia -C.P.C-, a la Confederación de Trabajadores de Colombia -C.T.C-, y a las Facultades de Derecho de las Universidades del Sinú, de Cartagena, Externado de Colombia, Nacional, Pontificia Bolivariana -Seccional Montería-, Sergio Arboleda y a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en el debate.

1.1. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe el texto de la disposición en contra de la cual se dirige la acusación: “ LEY 1429 DE 2010 (diciembre 29) Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010 ‘Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo.’ El Congreso de Colombia DECRETA:

(…) Artículo 23. Descongestión administrativa. Modifícase parcialmente el artículo 3° y 4° de la Ley 43 de 1984 así: A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones asignadas por los artículos 3° y 4° de la Ley 43 de 1984 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy de la Protección Social, corresponde realizarlas a la alcaldía del domicilio principal de la asociación de pensionados.” 1.2.

LA DEMANDA El demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, al considerarlo violatorio de las normas constitucionales dispuestas en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. Para lograr su propósito, presenta una demanda que consta de dos partes; una que hace referencia a la violación del artículo 158;

y otra en la que se precisan los argumentos que dan lugar a la violación del artículo 169 Superior. De manera preeliminar, el accionante realiza un recuento sobre la exposición de motivos que tuvo la Ley una vez presentada al Congreso por sus autores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de la Protección Social y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

En dicho recuento, señala que el sustento de la Ley se extrae concretamente de la necesidad de combatir el desempleo e incentivar el acceso al trabajo a través del fortalecimiento de las pequeñas empresas para que a su vez éstas generen empleos formales, a cambio de lo cual, recibirán incentivos y beneficios tributarios.

Indica que las consideraciones expresadas en la exposición de motivos del Proyecto se ven claramente reflejadas en el contenido del texto definitivo de la Ley, puesto que plantea mecanismos para formalizar las pequeñas empresas, como por ejemplo, incentivos a quienes se matriculen en el registro mercantil y para quienes vinculen a jóvenes menores de 25 años y cubran necesidades de empleo a la población de estrato 1, 2 y 3; al mismo tiempo que se promueve la creación empresas, con menos trámites, configurándose así un mecanismo claro para enfrentar el desempleo en el país.

Manifiesta que el texto del artículo demandado fue incluido en la ponencia para el segundo debate ante la Cámara de Representantes por sugerencia del Ministro de la Protección Social, debido a que se consideró que uno de los obstáculos principales para la creación de empresas y generación de empleos formales, es el exceso de trámites y procedimientos que hay que realizar ante la Administración, y que afectan la relación entre los empresarios y el Estado.

1.2.1. No obstante lo anterior, señala que el contenido de la disposición demandada no guarda conexidad con el tema de la Ley, y tampoco es un mecanismo para la consecución de los objetivos propuestos en ella. Lo anterior encuentra sustento en que la Ley se encamina a solucionar problemas de desempleo a grupos poblacionales específicos, como las mujeres, los jóvenes menores de 25 años y las personas de los estratos 1, 2 y 3, y en esa medida, nada tienen que ver los grupos de pensionados y sus asociaciones, ya que no son sujetos beneficiarios, ni aportantes de las soluciones al desempleo.

1.2.2. Con respecto a la vulneración del artículo 169 Superior, el demandante afirma que la “ descongestión administrativa ”, título del artículo 23 demandado, no tiene conexidad con el contenido de la Ley misma, y por ende, tampoco con el título de ella.

Señala que al contenido de dicho artículo no lo “ ampara ninguna relación temática, causal, teleológica y (…) no sigue los lineamientos que la misma ley impone, no está acorde, ni tiene relación con los orígenes de la ley, con sus causas, objetivos, ni le sirve de instrumento para llegar a él ”.

En el mismo sentido, el demandante indica que todo lo tocante a la simplificación de trámites laborales, es acorde con el objeto y fin del articulado; por el contrario, en el caso de la “ descongestión administrativa ” contemplada en la disposición en comento, se busca trasladar las funciones del Ministerio de la Protección Social relacionadas con la vigilancia y control de las asociaciones de pensionados a la competencia de las alcaldías, lo cual se encuentra al margen del tema central y objetivos de la Ley.

1.2.3. Finalmente, el actor señala que el traslado de competencia contemplado en la norma, no soluciona en modo alguno la simplificación de los trámites en la conformación de las asociaciones de pensionados, en cambio, la ley consagra para otros grupos poblacionales, una verdadera simplificación y supresión de trámites administrativos. En esa medida, afirma

que existe una discriminación de trato, toda vez que para unos hay supresión de trámites y para otros -los pensionados- no, sino que sólo hay un cambio de competencia en cuanto a la entidad estatal encargada.

1.2.4. Sustentándose en los argumentos expuestos, el ciudadano solicita a la Corte Constitucional declarar inexequible el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 " Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo ", debido a que vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

2. INTERVENCIONES 2.1. Alcaldía Mayor de Bogotá Dentro del término legalmente establecido, el señor Héctor Díaz Moreno, en calidad de Director Jurídico Distrital (E) de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., presentó concepto frente a la demanda de inconstitucionalidad, en el cual apoya los argumentos del demandante y solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010.

2.1.1. El interviniente señala que una ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella establecidas y la Carta, existe una contradicción. Con base en ello, formula las siguientes aclaraciones previas:

En primer lugar , anota que las asociaciones de pensionados se encuentran reguladas en un marco legal específico compuesto por la Ley 43 de 1984, el Decreto 1654 de 1985 y el Decreto 2640 de 1990 y las Resoluciones 2795 y 2796 de 1986 del Ministerio de Trabajo, hoy Ministerio de Protección Social.

Dichas normas, disponen que las asociaciones de pensionados son una expresión clara del derecho de asociación consagrado en la Constitución Política, y el reconocimiento de su personalidad jurídica y la consecuente aprobación de estatutos, es otorgada por el Ministerio de Protección Social, como entidad competente para garantizar el ejercicio del mencionado derecho fundamental.

En segundo lugar , y luego de transcribir la norma demandada, afirma que una norma de descongestión administrativa de una entidad pública cuyo fin es trasladar su competencia de inspección, vigilancia y control a otra entidad, no tiene relación directa con los temas de flexibilización empresarial y/o de generación de empleo, núcleo esencial del contenido de la Ley. Con base en lo anterior, sostiene que se quebranta el principio de unidad de materia, toda vez que el artículo 23 no guarda armonía con los contenidos regulados en el resto del cuerpo normativo.

Adicionalmente resalta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia C-501 de 2003, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, determina que el principio de unidad de materia significa que todas las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, y en ese sentido, no existe consonancia entre la " descongestión administrativa " del artículo demandado y el contenido mismo de la Ley.

En tercer lugar , el interviniente transcribe cada uno de los proyectos de ley que fueron acumulados a lo largo del debate parlamentario, puesto que considera pertinente llamar la atención en que la Ley 1429 de 2010 fue resultado de varios proyectos acumulados. Por ello, el objeto de la Ley no se limita al presentado al primer debate el 23 de agosto de 2010, sino que comprende el de los demás proyectos que se fueron acumulando, cuya materia fue finalmente definida en el artículo 1 aprobado en la Sesión Plenaria del senado de la República de 14 de diciembre de 2010.

En cuarto lugar , procede a presentar los principales temas que trata la Ley, como programas de incentivos para el desarrollo y formalización empresarial dirigidos a disminuir las cargas de las nuevas empresas y reconocerles un período de adaptación o de aprendizaje en el que no se les equipare a grandes y antiguas empresas; incentivos para la formalización de empleo en el sector rural y urbano que generen empleo formal preferentemente en grupos de la población como mujeres mayores de 40 años, lo jóvenes recién egresados, entre otros; y simplificación de trámites laborales y comerciales para facilitar la formalización de empleo.

2.1.2. Luego de formular las aclaraciones previas, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., señala las razones por las que, a su parecer, se debe declarar la inexequibilidad del artículo 23 demandado.

El interviniente sostiene que existe incongruencia entre el objeto de la Ley 1429 de 2010 y el artículo 23 de la misma, debido a que: 2.1.2.1.

Mientras el capítulo I y el Título IV se refieren a la simplificación de trámites laborales para incentivar el traspaso de empresas al sector formal al reducir los costos de transacción y generar más empleos, el contenido del artículo en cuestión está dirigido a reasignar la competencia del Ministerio de Protección Social a las alcaldías locales sobre el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones de pensionados, procedimiento que no es laboral, sino meramente administrativo, y que no reduce los trámites laborales internos que deben adelantar las empresas privadas;

2.1.2.2. Las asociaciones de pensionados son grupos de personas que ya han terminado su etapa productiva satisfactoriamente y aseguran su mínimo vital por medio de una pensión; por ende, en nada aportan a la generación o formalización del empleo.

Así, los destinatarios de dicha Ley son quienes se encuentran en la necesidad de conseguir un empleo para generar una fuente de ingresos que les asegure su mínimo vital, encontrándose por fuera las personas ya pensionadas;

2.1.2.3. El artículo 23 busca que el Ministerio de Protección Social " (…) se desprenda de una manera irresponsable y cómoda de las funciones que son por su propia naturaleza jurídica de su competencia, que es la de garantizar como entidad pública el derecho de asociación de los pensionados (…) "; y 2.1.2.4.

No hay relación de conexidad temática, toda vez que la Ley tiene un núcleo rector que busca la generación de incentivos para la creación y formalización de empresas y empleo, que nada tiene que ver con el contenido del artículo demandado.

2.1.2.5. Para sustentar los argumentos anteriormente expuestos, y reafirmar la vulneración al principio de unidad de materia, el ciudadano cita la Sentencia C-535 de 2003, en la que se formulan los propósitos del mencionado principio, y resalta los siguientes: " (i) procurar que la aprobación de las leyes sea resultado de un debate democrático, (ii) asegurar la transparencia en el proceso de formación de las leyes, y (iii) evitar la dispersión normativa ".

2.1.2.6. También indica que a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la unidad de materia no excluye la posibilidad de que en un mismo proyecto de ley se incluyan diversos ejes temáticos, siempre y cuando guarden una relación de conexidad, la intensidad del control de constitucionalidad de una ley sobre la que se alega violación del principio de unidad de materia, no se limita a verificar que haya una conexidad objetiva entre los contenidos, sino que requiere también establecer si el debate parlamentario se desarrolló en relación con ellos. Por esa razón, la vulneración de dicho principio genera necesariamente, un vicio material, ya que el juicio constitucional consiste en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde relación coherente con el tema general del estatuto legal.

2.1.3. Por otra parte, el interviniente considera que los principios de consecutividad y de identidad están directamente relacionados con el trámite interno que el Congreso de la República efectúe en el estudio y promulgación de una ley. De acuerdo con estos, un proyecto solo será ley si sigue el procedimiento definido en la Constitución según la materia de que se trate, garantizando que se haya aprobado el articulado en el marco de una deliberación pública y transparente.

Siguiendo lo anterior, sostiene que el artículo 23 de la Ley 1429, fue incluido en el primer debate surtido ante las Comisiones Terceras Conjuntas, en el capítulo relativo a la simplificación de trámites laborales. Dicha disposición " fue aprobada de manera conjunta con otros 36 artículos por las plenarias de la Cámara y el Senado (…) sin ningún tipo de objeción o manifestación respecto del objeto o pertinencia del mismo " , no obstante, afirma el ciudadano, si el artículo en cuestión hubiese sido incluido en los primeros debates de las Comisiones de cada cámara, en virtud de la unidad de

materia, los presidentes de cada una, hubieran tenido la oportunidad de ejercer un control sobre el contenido de las disposiciones en debate. En otras palabras, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., afirma que en la medida en que el artículo demandado no estaba contemplado en el proyecto de ley desde el inicio de los debates, no siguió una consecutividad, y fue ello lo que impidió que se siguiera una identidad en el contenido y materia de la disposición con el resto de la Ley.

En el mismo sentido, reitera que resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley, pues es esto lo que permite inferir si un artículo dentro de ella vulnera o no el principio de unidad de materia, y permite al juez constitucional verificar la intensidad del control sobre la ley. En ese orden de ideas, cuando a un proyecto de ley se le introducen diferentes temáticas pero éstas tienen una relación de conexidad y todas ellas fueron debatidas en cada una de las etapas del trámite legislativo, el control de constitucionalidad por violación del principio de unidad de materia debe ser flexible; por el contrario, si objetivamente es posible evidenciar que existe una conexidad en los contenidos, pero uno de tales contenidos no fue explícitamente presentado en el curso del debate legislativo, debe primar " la consideración sobre la unidad de materia, para evitar que, al amparo de una conexidad meramente temática, se introduzcan, de manera subrepticia, materias que quedarían sustraídas del debate democrático ".

Sustenta los argumentos antes mencionados, por las consideraciones de la Corte Constitucional en sentencias C-037 de 1994, C-760 y C-501 de 2001 y C-803 de 2003.

2.1.4. Con base en lo expuesto, el interviniente concluye que entre el artículo 23 de la Ley y el contenido de la Ley 1429 de 2010; (i) No existe conexidad temática porque los proyectos de ley que antecedieron a la promulgación de la Ley se refieren a temas de flexibilización de empleo, tema que no tiene nada que ver con trámites administrativos y de cambio de competencia de entidades que se encargan de vigilar a las asociaciones de pensionados;

(ii) No presenta conexidad causal o teleológica porque no es acorde con el objetivo y filosofía de la Ley, que lo que busca es fortalecer las pequeñas empresas, incentivar el empleo formal y mejorar la eficiencia de los trámites ante la administración en materia laboral; y, (iii) No existe conexidad sistemática, pues la descongestión administrativa no corresponde a funciones directas y relacionadas con el campo laboral, sino para una regulación del derecho de asociación que no constituye de manera alguna al fortalecimiento de la generación de empleo ni a disminuir los obstáculos entre las empresas y la administración.

Finalmente, el Director Jurídico Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., considera que, ante la ausencia de criterios razonables que permitan establecer una conexidad causal, teleológica, temática y sistémica entre el artículo 23 y el contenido de la Ley 1429, el legislador extralimitó su libertad de configuración desatendiendo el principio constitucional de la unidad de materia dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, por ende, debe declararse la inexequibilidad de la norma demanda.

2.2. Ministerio de la Protección Social El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, actuando en nombre y representación del Ministerio de Protección Social, allegó de manera oportuna su intervención en la que solicita la exequibilidad de la norma demandada conforme a los siguientes argumentos:

2.2.1. Con respecto a los cargos relacionados con la vulneración del principio de unidad de materia, el interviniente considera que el actor está errado al señalar que la descongestión administrativa no tiene relación con la finalidad de la descongestión laboral de la Ley, ya que las alcaldías resultan ser las entidades más próximas al ciudadano, por su ubicación en todas las entidades territoriales municipales, contrario al Ministerio de Protección Social que sólo tiene su sede central en Bogotá. En ese sentido, sí cumple con una simplificación en los trámites laborales, en la medida en que se busca que la administración, por medio de sus autoridades territoriales, esté más cerca de los trámites que requieren los ciudadanos, y en el caso particular, las asociaciones de pensionados.

A su parecer, el artículo demandado resulta una herramienta útil tendiente a simplificar los trámites laborales, cumpliéndose lo expuesto en el segundo debate en Cámara, en el sentido de facilitar a los ciudadanos el acceso a través de las alcaldías al reconocimiento de la personería jurídica.

2.2.2. Con respecto a la alegada violación del artículo 169 de la Constitución Política, el interviniente transcribe apartes de la Sentencia C-400 de 2009, para manifestar que la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que el título de la ley no debe contener una enunciación taxativa de los contenidos, sino que es suficiente la mención del tema más representativo del cuerpo normativo. Por esa razón, considera que el título de la ley y el título en el que se encuentra el artículo 23 demandado, tienen una clara relación de materia, y no contiene ningún trato discriminatorio entre grupos privilegiados, como lo quiere hacer ver el demandante.

2.2.3. Finalmente resalta que el artículo demandado cumple con una conexidad temática, causal y teleológica, toda vez que la reorganización administrativa que dispone facilita los trámites de las asociaciones de pensionados y logra una descongestión administrativa del Ministerio de la Protección Social en las alcaldías, tema que se ajusta al fin y objeto de la Ley 1429 de 2010.

2.3. Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores Dentro del término concedido, la presidenta de la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores, Lida Cardoso Melo, solicitó la declaratoria de inexequibilidad del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, coadyuvando con los argumentos de la demanda. Luego de mencionar el objeto y fin de la ley, sustentándolo concretamente en la formalización de empleo y la creación y el fortalecimiento de pequeñas empresas, afirma que lo dispuesto en el artículo 23 sobre “ descongestión administrativa ”, no es un tema relacionado con ello.

De hecho, señala que el traslado de competencia y funciones entre el Ministerio de Protección Social a las alcaldías, no es una verdadera simplificación de trámites laborales, toda vez que tanto la entidad como a quien va dirigido, esto es, a las asociaciones de pensionados y los pensionados mismos, no son los titulares de la regulación comprendida en la Ley. De la misma manera, afirma que no facilita trámite alguno para las empresas y para la generación de empleo, y por ello no cumple con la unidad de materia exigida por la Constitución Política.

Con base en lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010. 2.4. Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT- y Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC- Los ciudadanos Tarcisio Mora Godoy y Luis Miguel Morantes Alfonso, actuando como presidentes de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -C.U.T- y la Confederación de Trabajadores de Colombia -C.T.C-, respectivamente, presentaron concepto en el que solicitan la inexequibilidad del artículo demandado, fundamentándose en las siguientes razones:

2.4.1. Aducen que la materia comprendida en el artículo 23 se encuentra al margen del fin de la Ley, extendiéndose a otros aspectos que no tienen que ver con la simplificación de trámites laborales y de la creación de empresas.

En estos términos, no se cumple con el principio de unidad de materia, toda vez que se trata de un cambio de competencia para la inscripción de las asociaciones de pensionados, personas estas, que son adultos mayores y que no son de la categoría de los sujetos beneficiados por la ley. En ese sentido, indica que no hay conexidad y resulta ser una disposición incongruente.

2.4.2. Los proyectos de ley son discutidos en debates en los que son incluidas las modificaciones o adiciones que se consideran, por eso los contenidos que finalmente tienen las leyes guardan una conexidad con lo que se ha debatido, asegurando una continuidad en las enmiendas. La disposición demandada no cumple con el proceso de debate, o si lo cumple, no tiene una conexidad temática con él.

Para el interviniente, es claro que la disposición demandada no tiene que ver ni con la formación ni con la generación de empleo, ni con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, sino de la “ descongestión administrativa ” tema que está al margen del título y el contenido mismo de la Ley.

2.5. Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú La ciudadana Alma del Carmen Lafont Mendoza, Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación (Programa de Derecho), Seccional Montería, de la Universidad del Sinú - Elías Bechara Zainúm, presentó concepto, en el que solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

La interviniente indica que los argumentos del demandante no son suficientes para demostrar que existe una vulneración del principio de unidad legislativa y de materia en la disposición del artículo 23 de la Ley. En cambio, argumenta que la competencia que se transfiere en dicha norma, del Ministerio de la Protección Social a las alcaldías, tiene una razón de ser, toda vez que el reconocimiento de la personería jurídica y la regulación de la vigilancia de las Asociaciones de Pensionados debe ser asignada a una entidad diferente del Ministerio, que cumple funciones “ mucho más relevantes, que sí apoyan los objetivos de la Ley sobre generación de empleo y creación de empresas.

” 3. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN – MINISTERIO PÚBLICO El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente establecido, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó declarar la inexequibilidad de la norma demandada, con base en la siguiente consideración:

Acorde con los debates realizados tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República, es evidente que el propósito de la Ley fue el de promover la formalización y la generación de empleo. En ese orden, los artículos 3 y 4 de la Ley 43 de 1984 “ Por la cual se clasifican las organizaciones de pensionados por servicios prestados en el sector privado y en todos los órdenes del poder público y se dictan otras disposiciones ”, a los cuales hace referencia el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, aluden a la inspección y vigilancia de las entidades de pensionados con personería jurídica y al reconocimiento de dicha personería, a la aprobación de sus respectivos estatutos, de sus reformas y a la revisión y la cancelación de la personería.

En vista de lo anterior, el Procurador sostiene que se trata de competencias administrativas relativas a las entidades de pensionados, las cuales no tienen relación, siquiera mediata, con la materia de generación y formalización de empleo. Así, quitar las competencias al Ministerio de la Protección Social y encargar a las alcaldías, en nada contribuye ni perjudica la generación de empleo o la creación de empresa.

En conclusión, el Ministerio Público solicita que se declare la inexequibilidad del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, en razón a que es evidente que dicha norma no guarda relación con el contenido de la Ley, y vulnera el principio constitucional de unidad de materia.

4. CONSIDERACIONES 4.1. COMPETENCIA Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO El artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 modificó parcialmente los artículos 3 y 4 de la Ley 43 de 1984. La norma dispone que a partir de la entrada en vigencia de la Ley, las alcaldías municipales son las competentes para otorgar la personería jurídica y vigilar a las asociaciones de pensionados.

El actor considera que el artículo acusado vulnera lo dispuesto en los artículos 158 y 169 Superior, por cuanto su contenido no guarda conexión con la materia de la ley, ni con la materia del título y del Capítulo de los cuales hace parte,

ya que la reasignación de competencias administrativas no tiene relación alguna con la formalización y generación de empleo, ni con la simplificación de trámites laborales para el logro de tal fin.

La mayoría de los intervinientes (Alcaldía Mayor de Bogotá, Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores, Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT- y Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC-), y el Ministerio Público solicitan a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición, por cuanto trasladar la competencia del Ministerio en la inspección, vigilancia y control a las asociaciones de pensionados, no tiene relación directa con los temas de flexibilización empresarial y/o de generación de empleo, núcleo esencial del contenido de la Ley. A partir de dicha afirmación, aducen que se configura un rompimiento al principio de unidad de materia, toda vez que el artículo 23 no tiene una armonía con los contenidos regulados en el resto del cuerpo normativo.

De otro lado, el Ministerio de la Protección Social y la Universidad del Sinú consideran que la norma sí se aviene a los postulados constitucionales por cuanto simplifica trámites administrativos del Ministerio encargado del Trabajo y permite que los pensionados realicen un trámite en una entidad “más cercana” a ellos.

Teniendo en cuenta las anteriores posiciones, entra esta Sala a estudiar el problema jurídico planteado. 4.2.1. El alcance del principio de unidad de materia en la jurisprudencia constitucional El artículo 158 de la Carta dispone que “ (t)odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella ”, así como del artículo 169 ibídem , según el cual “(e)l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido ”.

De estos dos preceptos constitucionales surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos. En virtud de aquél, las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere sólo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvo presente desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso.

4.2.1.1. Sobre el alcance del principio de unidad materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho principio busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada [1] .

En razón de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material [2] , y por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable.

La Corte ha explicado que las anteriores exigencias constitucionales “ obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone ‘darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo’” [3] , y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de certeza sobre la coherencia interna sobre las obligaciones que de ella se derivan.

[4] Específicamente, esta Corporación ha sostenido que el principio de unidad de materia persigue: “ asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere ”.

[5] 4.2.1.2. De otro lado, la Corte ha señalado que, en principio y en aras del respeto al principio democrático, el análisis de la conexidad no debe ser excesivamente restringido y en consecuencia, éste puede considerarse satisfecho si existe relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene [6] .

Al referirse a la conexidad temática , esta Corporación ha estimado que para la determinación del núcleo temático con el cuál debe estar relacionada la norma demandada se puede acudir, entre otros, a los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias- o al título de la ley [7] .

En relación con la conexidad teleológica , se ha considerado que estos mismos instrumentos permiten buscar los fines buscados por el legislador al expedir el cuerpo normativo y determinar, si ellos se acompasan con la disposición acusada. Finalmente, a través del criterio sistemático se realiza un análisis en conjunto de la normatividad.

En relación con el nivel de escrutinio, se ha estimado que en respeto a la libertad de configuración del legislador, el análisis de constitucionalidad " no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley." [8] En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que el principio de unidad de materia no se traduce en que una ley no pueda referirse a diferentes asuntos, sino que entre ellos debe darse una relación de conexidad objetiva y razonable [9] .

Así pues, la Corte ha rescatado el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En este sentido, por ejemplo, ha vertido los siguientes conceptos:

" (…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable " [10] .

(Negrillas y subrayas fuera del texto original). Y en el mismo orden de ideas, la jurisprudencia ha insistido en que: " (...) para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible . Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que 'no se relacionen' los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. La relación puede ser de distinto orden puesto que la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo

consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley [11] ”.

[12] (Negrillas y subrayas fuera del original). 4.2.1.3. De otro lado, la jurisprudencia ha distinguido este principio de otros como el de identidad relativa e identidad flexible.

Esta última característica es muy ilustrativa para diferenciarlo del principio de identidad relativa - con el que suele confundirse-, en tanto este último sólo se predica de las enmiendas que se realicen durante el trámite legislativo al proyecto inicialmente presentado ante el legislativo, prohibiendo que éstas hagan del proyecto uno totalmente distinto al concebido hasta ese momento.

Además, el principio de unidad de materia se distingue del principio de identidad flexible, en que el primero busca evitar que la temática regulada por una disposición sea absolutamente ajena al núcleo temático de la ley que la contiene. En cambio, el principio de identidad propende por impedir que una norma creada durante el proceso legislativo, cambie sustancialmente el proyecto de ley que hasta esa etapa se tenía.

Entonces, la unidad de materia proscribe las normas que no tengan relación alguna con la materia de la ley de la que hacen parte; y, por su parte, la identidad prohíbe la creación de normas o la modificación de aspectos del proyecto de ley que hagan de él uno absolutamente diferente.

De lo anterior puede entonces deducirse que el principio de unidad de materia no puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa. Por el contrario, la unidad de la temática se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma [13] .

5. CASO CONCRETO Como se ha visto, para el demandante, el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, relativo al traspaso de competencias asignadas al Ministerio de la Protección Social, en materia de asociaciones de pensionados a las alcaldías, vulnera el artículo 158 Superior, pues no guarda relación con el núcleo temático de la Ley 1429 de 2010, cual es, en su criterio, adoptar distintas medidas para la generación de empleo, en especial para aquellas personas históricamente excluidas del mercado laboral. Afirma igualmente que la disposición atacada no se corresponde con el título de la Ley por lo que igualmente se vulnera el artículo 169 superior.

Para determinar si la norma demanda es exequible o no, esta Sala considera que debe hacerse un análisis tanto del procedimiento legislativo como de los fines que perseguía el legislador con la expedición de la norma, teniendo en cuenta que tal y como se desarrolló anteriormente, el principio de unidad de materia se rompe cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.

5.1.1. Contenido teleológico y materia de la Ley 1429 de 2010 5.1.1.1. En cuanto a los fines que se perseguían con la expedición de la norma, se observa que el 20 de agosto de 2010, el Gobierno Nacional, a través de su Ministro de Protección Social, Mauricio Santamaría, presentó el Proyecto de Ley No.057 de 2010 ‘ por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo ’ [14] en la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

En razón de la importancia del proyecto para la política presidencial actual [15] , el 28 de octubre de 2010 se envió mensaje de urgencia para que se tramitara conjuntamente en la Comisiones Terceras del Senado de la República y la Cámara de Representantes [16] .

El Proyecto de Ley No.057 de 2010 configura una reacción estatal a la falta de generación de empleo formal que, en especial, ha afectado a la población de más bajos ingresos y a los jóvenes. Para lograr una situación propicia, es decir,

para lograr que los colombianos puedan acceder a empleos formales con seguridad social y prestaciones que mitiguen los riesgos que asumen, y que perciban un ingreso estable, la generación de empleo se debe convertir en una prioridad del Estado y de toda la sociedad, y en esa medida, es necesario un marco regulatorio favorable [17] .

El marco regulatorio referido tiene en cuenta que los agentes económicos " hacen [un] análisis costo-beneficio de ser formales y muchas veces deciden permanecer en la informalidad "; por ello, pretende alterar la relación costo-beneficio entre formalidad e informalidad, de modo tal, que se aumenten los beneficios de ser formal, se disminuyan los costos de formalizarse y se aumenten los costos de ser informal, al mismo tiempo que se nivele a los trabajadores que por su situación se encuentran en desventaja para entrar al mercado laboral [18] .

5.1.1.2. En lo atinente al contenido material de la normativa, el Proyecto de Ley No. 057 de 2010 propuso, en primer lugar , incentivos para la formalización empresarial; en segundo lugar , incentivos para el primer empleo formal;

en tercer lugar , la simplificación de trámites para la formalización; y por último , el establecimiento de mecanismos de control [19] . 5.1.1.2.1.

En cuanto a los incentivos para la formalización empresarial , el Proyecto de Ley articula diferentes programas gubernamentales de desarrollo empresarial para que sirvan como instrumentos de promoción de la formalización [20] .

Además, establece un sistema de progresividad para el pago del impuesto de renta y complementarios, para el pago de los aportes parafiscales, y para la expedición y renovación del registro mercantil, en beneficio de las micro y pequeñas empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley. Debe adicionarse, que tales empresas no podrán ser objeto de retenciones en la fuente del impuesto sobre la renta por los tres primeros años contados a partir del inicio de su actividad económica principal [21] .

De igual manera, para hacer extensivo el impacto de la progresividad en las cargas económicas impuestas a las micro y pequeñas empresas durante sus primeros cuatro años de operación y para incentivar y facilitar su formalización, se propone que los concejos municipales y los alcaldes del país aprueben la progresividad en el pago del impuesto de industria y comercio [22] .

Como mecanismo complementario, se considera indispensable promover entre los consejos municipales, alcaldías, asambleas departamentales y gobernaciones del país la eliminación de los gravámenes que obedezcan a la creación o constitución de empresas, como también el registro de las mismas o de sus documentos de constitución [23] .

5.1.1.2.2. Con respecto a los incentivos para el primer empleo formal, el Proyecto propone disminuir los costos de vinculación al sector formal de la economía " al hacer descontables de los impuestos para los efectos de la determinación del impuesto de renta y complementarios, los aportes parafiscales (SENA, ICBF, y Cajas de Compensación) y los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a su contratación formal " [24] , a lo que debe adicionarse la eliminación progresiva de la deducción de activos fijos productivos [25] y la ampliación del contrato de aprendizaje, teniendo en cuenta " el éxito que se ha obtenido para facilitar el enganche inicial de los jóvenes en el mercado laboral, ofreciéndoles la oportunidad de adquirir experiencia mientras terminan su formación y/o capacitación.

" [26] 5.1.1.2.3. En cuanto a la simplificación de trámites para facilitar la formalización, teniendo en cuenta que uno de los principales obstáculos para la creación de empresa y la generación de empleo formal, es el exceso de trámites y requisitos que dificultan la relación de los empresarios y ciudadanos con los organismos y entidades de la administración pública, el proyecto se refiere puntualmente a tres tipos de trámites: los tributarios, los laborales y los comerciales, sin hacer referencia alguna a la descongestión administrativa [27] .

La simplificación de trámites tributarios se basa en el razonamiento de que entre más oneroso resulte cumplir las obligaciones impositivas nacionales, más probable va ser que las empresas decidan permanecer en la informalidad. Por ello es necesario disminuir y simplificar los procedimientos requeridos para cumplir las obligaciones impositivas nacionales, y con ello, reducir los costos de transacción [28] .

Para alcanzar dicho objetivo, se propone que se exima de la presentación de la declaración de retención en la fuente a los agentes retenedores y de la declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto, cuando en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención o hayan realizado alguna venta [29] .

También se sugiere la continuación del proceso de modernización tecnológica de la DIAN [30] . En cuanto a la simplificación de los trámites laborales, se propone la supresión de la aprobación previa del reglamento de trabajo por parte del Ministerio de la Protección Social, ya que si bien la misma no agrega un mayor valor al trámite, su eliminación agiliza y volvería más oportuno la aplicación del mismo. Frente a lo señalado cabe aclarar, que no se suprimiría la competencia del Ministerio para ejercer control sobre dicho documento, pues la podrá ejercer a través del Inspector de Trabajo, quien en sus visitas deberá asegurarse que el reglamento no contraríe la Constitución o la Ley [31] .

Además de lo anterior, se propone eliminar de la compensación en dinero de las vacaciones la exigencia de aprobación de la misma por parte del Inspector del Trabajo y reducir el término para la respuesta escrita de todo rechazo o aprobación por parte de las entidades de la protección social, con el fin de racionalizar el trámite ante dichas prestadoras de servicios y hacer más expedita la contratación formal de trabajadores [32] .

En lo concerniente a la simplificación de trámites comerciales, se propone que se permita el perfeccionamiento por documento privado de la disolución por decisión de los asociados de una empresa con el propósito de que se establezcan reglas claras y sencillas para el proceso de disolución de la misma. También se da lugar a un procedimiento especial para la liquidación de sociedades privadas sin pasivos, con el fin de evitar retrasos innecesarios y se excluye la presentación personal de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio relacionados con signos distintivos y nuevas creaciones, entre otros [33] .

5.1.1.2.4. El proyecto incluye mecanismos de control y sanciones para quienes pretendan beneficiarse indebidamente de la presente ley y otras disposiciones relacionadas con el registro mercantil [34] .

Así, teniendo en cuenta lo observado en el Proyecto de Ley y en la exposición de motivos del mismo, puede sostenerse que no se incluyó ni se hizo referencia alguna a la descongestión administrativa del Ministerio de la Protección Social y al traslado a las alcaldías de la función que al primero le corresponde en relación con la vigilancia, inspección y reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones de pensionados.

5.1.2. El contenido material del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 y su falta de relación causal, temática, sistemática y teleológica con el texto de la Ley 1429 de 2010 5.1.2.1.

El artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 señala que a partir de su entrada en vigencia, las funciones asignadas por los artículos 3 y 4 de la Ley 43 de 1984 al Ministerio de la Protección Social pasan a la alcaldía del domicilio principal de la asociación de pensionados.

La Ley 43 de 1984 “ Por la cual se clasifican las organizaciones de pensionados por servicios prestados en el sector privado y en todos los órdenes del poder público y se dictan otras disposiciones ” dispone que las asociaciones son una manifestación clara del derecho a la asociación y en virtud del artículo 1:

“ Artículo 1º.- Las organizaciones gremiales de pensionados por jubilación, invalidez, vejez, retiro por vejez y similares, inclusive las por sustitución de las mismas, constituidas en virtud de lo preceptuado en el artículo 44 de la Constitución Nacional, se clasifican así:

a. Son de primer grado las integradas por personas naturales. b. Son de segundo grado las entidades jurídicas o Federaciones formadas por asociaciones de primer grado, y c.

Son de tercer grado o Confederaciones las constituidas por Federaciones o entidades de segundo grado y por asociaciones de primer grado. Las Confederaciones, Federaciones y Asociaciones de primer grado deben ser personas jurídicas gremiales legalmente reconocidas por el Gobierno.

" Por su parte, los artículos 3 y 4 de la Ley 43 de 1984 establecen: " Artículo 3º.- Las entidades de pensionados con Personería Jurídica quedan sujetas a la inspección y vigilancia del Ministerio de Trabajo.

Artículo 4º .- Dentro de la vigencia de la presente Ley, la Personería Jurídica de las organizaciones de pensionados, cualquiera que sea su grado según la clasificación establecida por los artículos anteriores, sólo puede ser reconocida por el Ministerio del Trabajo, mediante el lleno de los requisitos fijados al grado de que se trate, y previa aprobación de los respectivos estatutos. Dicho Ministerio queda también facultado para aprobar reformas estatutarias, como para revisar y cancelar la personería, cuando a ello hubiere lugar.

" 5.1.2.2. Una vez promulgada la Ley 1429 de 2010, dicha competencia ya no radica en cabeza del Ministerio del Trabajo, hoy de Protección Social, sino en las Alcaldías del domicilio principal de la asociación, sin que se observe que tal medida tenga relación alguna con la generación de empleo y la flexibilización empresarial, pilares básicos de la Ley 1429. En efecto, en realidad lo que lo que busca el artículo 23 es realizar un traslado de competencias administrativas, sin que en ninguna parte del proyecto de ley se haya si quiera mencionado como unos de sus fines. Además, tal y como se explicó anteriormente, la lectura sistemática de las disposiciones de la Ley 1429 tienen como objetivo propender por medidas encaminadas a la generación de empleo, y no a la descongestión administrativa de una entidad de la administración central.

5.1.2.3. En este orden de ideas, en la exposición de motivos del Proyecto que dio origen a la Ley 1429 de 2010 se expresó que la norma buscaba " romper el cuello de botella de la informalidad empresarial y laboral en Colombia, así como facilitar la vinculación laboral de los jóvenes.

En efecto, la informalidad tanto empresarial como laboral es una de las problemáticas que más afectan la productividad y el desarrollo del sector privado, además de convertirse en un obstáculo infranqueable en la reducción de la pobreza ". Para enfrentar dicho reto, la Ley propone facilitar el crecimiento de las micro y medianas empresas, para que generen empleos formales, así como para incentivar que aquellas que viven en la informalidad pasen a legalizarse. Para ello se busca simplificar los trámites de la formalización, generar beneficios tributarios e incentivar la vinculación de jóvenes al mercado laboral.

No obstante, no se explica de qué manera el traslado de competencias de una entidad a otra, frente a quienes ya se encuentran retirados del mercado laboral, los pensionados, podría ayudar a cumplir los objetivos de la Ley 1429. Ello por el contrario, desdibuja el principio de unidad de materia, pues el artículo 23 no está en armonía con los aspectos allí regulados. Tal y como lo ha reiterado esta Corporación, dicho principio busca que todas las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar una correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual a su vez se desprende tanto del título de la misma, como del contenido de la ley.

Las asociaciones de pensionados son colectividades de personas que ya han culminado satisfactoriamente su vida laboral. Por el contrario, los destinatarios de las medidas adoptadas en la Ley 1429 de 2010 son las personas jóvenes que no han podido ingresar al mercado productivo o aquellas que se encuentran en la informalidad, por lo tanto, no existe ningún tipo de relación teleológica, temática o causal entre el citado artículo 23 que permita concluir que el traspaso de competencias entre entidades, incentivará la creación de empresa, así mismo los trámites de inscripción de la personería

jurídica de las asociaciones de pensionados no tienen incidencia alguna con las cargas generadas por los empleadores dentro de la relación laboral.

5.1.2.4. De otro lado, si se observa la ubicación del artículo 23 de la Ley 1429 de 2010, éste se encuentra dentro del Capítulo I del Título IV referente a la "simplificación de trámites laborales", cuyo objeto es reducir los costos de transacción de la formalización. En estos términos, reconocer la personería jurídica a las asociaciones de pensionados no reduce de manera alguna los procedimientos laborales internos que deben adelantar la empresa privada, ni conlleva a mayores costos y menores beneficios de crear e incentivar empleo formal. Así, si la pretensión del legislador era hacer más fácil y menos costosa la operación de las pequeñas y medianas empresas en camino de formalización, no se encuentra conducente para alcanzar dicho objetivo el traspasar a las alcaldías municipales una función administrativa que en nada se relaciona con el vínculo laboral o empresarial.

5.1.2.5. De otro lado , en ninguna parte del trámite legislativo se explica la razón por la cual el legislativo decidió realizar el traspaso de dicha competencia.

El artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 fue introducida, por sugerencia del Ministerio de la Protección Social, aduciendo una razón vaga y confusa, que ni siquiera da cuenta del verdadero contenido de la norma, señalando que era necesario para " facilitar a los ciudadanos acceder a través de las alcaldías para reconocimiento de la personería jurídica " [35] . No se explicó en realidad al Congreso, las razones por las cuales la asignación de competencias de un Ministerio como garante del derecho a la asociación, específicamente dirigido un grupo de especial protección, los pensionados, podría ayudar a incentivar a la formalización laboral.

Sobre el particular, al hacer un análisis del trámite del proyecto, se observa que esta norma nunca fue discutida en el seno de las células legislativas, sino que se incluyó en razón de esta sugerencia, sin que se hiciese consideración alguna de las razones por las cuales se consideraba conducente para los fines de la norma.

Así, en el Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas al proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, 187 de 2010 Senado del 19 de noviembre de 2010, se presenta una justificación económica al proyecto de ley que coincide en gran medida con lo señalado en la exposición de motivos [36] , sin embargo, el texto que se propone presenta unas diferencias notables respecto al proyecto de ley inicial. Por ejemplo, en el texto que se propone se incluyen artículos que presentan definiciones [37] , se incluyen incentivos para el empleo de mujeres que se reintegren al mercado laboral [38] , se prescinde de la simplificación de trámites tributarios [39] y se prohíben algunos descuentos dentro del capítulo de simplificación de trámites laborales dentro cual, a su vez, se incluyen artículos relativos a la financiación de viviendas [40] ; en cuanto a la simplificación de trámites comerciales, se amplía de manera notable el ámbito de regulación, ya que se incorporan más trámites y por ende nuevas disposiciones relacionadas con el depósito de acreencias no reclamadas, adjudicaciones adicionales y reformas al régimen de insolvencia [41] ; por último, con relación a los trámites 'varios' que se simplifican, se agregan los relacionados con los beneficios derivados del Sisbén [42] .

Además de lo anterior, se incorporan varios artículos relacionados con la creación, objetivo, responsable, funciones y funcionamiento en general del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo [43] .

No obstante, pese a que se incluyeron modificaciones como se constató, no se hizo referencia alguna a la descongestión administrativa, puntualmente, en lo concerniente al traslado de la función de inspección, vigilancia y reconocimiento de personería jurídica de las asociaciones de pensionados por parte del Ministerio de Protección Social a las alcaldías.

En las Gacetas No. 1.049 del 07 de diciembre de 2010 y No. 1.066 del 09 de diciembre de la misma anualidad, se plasmaron, respectivamente, los informes de ponencia, los pliegos de modificaciones y los textos propuestos por las plenarias del Senado y la Cámara, y tanto en la primera como en la segunda, se manifestó que " en la sesión conjunta

realizada el miércoles 24 de noviembre, los congresistas de las Comisiones Terceras dieron inicio al debate de la misma [en referencia a la ponencia del proyecto de ley] . Luego de ser leída la proposición con que terminaba el informe de ponencia y de aprobarla por unanimidad se dio comienzo a la discusión del articulado y con la propuesta del Coordinador Ponente Simón Gaviria se acordó por parte de las Comisiones que se debían aprobar en bloque los artículos que no tenían en la Secretaría de la Comisión ninguna modificación. Fue así como en bloque y por unanimidad fueron aprobados los artículos 1°, 3°, 5°, 7°, 9°, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 24, 26, 28, 30, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53.

” [44] Los demás artículos recibieron debates puntuales en la sesión del 30 de noviembre de 2010 [45] . En los pliegos de modificaciones propuestos por ambas plenarias, se precisa que “ Por sugerencia del Ministerio de la Protección Social se incluye un artículo nuevo en el capitulo relacionado con simplificación de trámites laborales con el número 18 del texto, que busca facilitar a los ciudadanos acceder a través de las alcaldías para reconocimiento de la personería jurídica.

” [46] Así, el artículo 18 del texto propuesto establece: “ Artículo 18. Descongestión Administrativa. Modifícanse parcialmente los artículos 3° y 4° de la Ley 43 de 1984 así:

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones asignadas por los artículos 3° y 4° de la Ley 43 de 1984 al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, hoy de la Protección Social, corresponde realizarlas a la alcaldía del domicilio principal de la asociación de pensionados.

” [47] En el informe de conciliación del Proyecto de Ley [48] se indica que se llevó a cabo un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras, y que se encontró que 36 artículos “ fueron aprobados en las dos corporaciones tal y como venían en el texto propuesto para segundo debate cuyo contenido es idéntico, a saber 6°, 7°, 11, 17, 18 ,19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, ,53, 54, 55 y 56. Por lo anterior, acogemos los textos aprobados en la Plenaria de la Cámara de Representes.

” [49] Dentro de tales artículos se encuentra el artículo que se estudia y que en el texto conciliado aparece con el número 23 [50] . El texto conciliado del Proyecto de Ley, en primer lugar, establece su primer objeto en los siguientes términos: “ La presente Ley tiene por objeto la formalización y generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

” [51] En segundo lugar, se establecen las definiciones de pequeñas empresas, inicio de actividad económica principal y los tipos de informalidad [52] .

En tercer lugar, con relación a los incentivos para la formalización empresarial, presenta las normas relativas a la focalización de programas de desarrollo empresarial, la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta, los parafiscales y otras contribuciones nominales, el impuesto de industria y comercio y otros impuestos, y además, la aplicación de la progresividad en la matricula mercantil y su renovación.

En cuarto lugar, establece los incentivos para la generación de empleo y formalización laboral, tanto en el sector rural como en el sector urbano, entre los cuales se presentan: descuentos en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina cuando se trate de personas menores de 28 años, o mujeres que sean mayores de 40, o personas en situación de desplazamiento, o en proceso de reintegración o en situación de discapacidad.

En quinto lugar, consagra las normas relacionadas con la simplificación de trámites para facilitar la formalización dentro de las cuales se encuentran la simplificación del procedimiento para las objeciones del reglamento de trabajo y su

publicación, los descuentos prohibidos, el trámite para los préstamos, la compensación en dinero de las vacaciones y la cuestionada norma relacionada con la descongestión administrativa.

En sexto lugar, presenta normas referentes a la simplificación de trámites comerciales, como la determinación de las causales de disolución de una sociedad, la liquidación privada de sociedades sin pasivos externos, la reactivación de sociedades y sucursales en liquidación, y el término para celebrar el acuerdo de reorganización, entre otras.

Por último, da lugar a la simplificación de otros trámites, puntualmente, los referidos a la progresividad en el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales para las pequeñas empresas y la obtención de los beneficios derivados del Sisbén; también presenta normas relacionadas con la depuración del registro mercantil y la creación, objetivos y funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo.

5.1.1.6. En ese orden de ideas, es claro para la Corte que efectivamente asiste razón al actor, a la casi totalidad de los intervinientes y al señor Procurador, cuando afirman que ninguna relación puede entenderse establecida entre la asignación de competencias en materia de reconocimiento de la personería jurídica de los pensionados y la ley de formalización y generación de empleo. Al respecto ha de recordarse que aun cuando la jurisprudencia ha aceptado que existan varios temas en un proyecto o temas conexos estos deben guardar una clara relación lógica con el núcleo central del proyecto respectivo, relación que no encuentra la Corte configurada en el presente caso.

6. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional , administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar INEXEQUIBLE el artículo 23 de la Ley 1429 de 2010 “ Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo ” Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Cf.

Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 2009. MP. María Victoria Calle Correa. La Corte ha señalado claramente que un vicio por desconocimiento del principio de unidad de materia tiene carácter sustancial y, por tanto, “no es subsanable” (Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y “por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca” (Sentencia C-531 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver además las Sentencias C-256 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, C-006 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-120 de 2006. MP.

Alfredo Beltrán Sierra, C-506 de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-211 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis, C-214 de 2007. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-230 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

[3] Ver ibídem [4] Cfr. ibídem [5] Sentencia C-714 de 2008. MP. Nilson Pinilla Pinilla. [6] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2004. MP.

Marco Gerardo Monroy Cabra. [7] Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión se decidió que el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, ley de descongestión judicial, la cual, entre otras medidas, comprendió la asignación de competencias a las Superintendencias de Sociedades, Valores, Industria y Comercio y Bancaria -en títulos separados-, no vulneraba el principio de unidad de

materia, toda vez que, simultáneamente, en título común a todas ellas se reguló el procedimiento que debía adelantarse en cada caso. En consecuencia, consideró la Corte, si la regulación del procedimiento se hizo con ese criterio de generalidad, una norma modificatoria como el artículo 52 de la Ley 510 de 1999 no tenía necesariamente que ceñirse a una superintendencia en particular, y específicamente a la Superintendencia Bancaria. En el mismo sentido, resolvió esta Corporación en la Sentencia C-309 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño.

[8] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. [9] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. MP.

Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil. [10] Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.) [11] Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil. El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “ la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos ”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón.

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-1025 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. [13] Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

[14] Gaceta del Congreso No. 1.049 del 07 de diciembre de 2010. P.2 y 3 (A1: 220 y 221): A dicho Proyecto se acumularon las siguientes iniciativas de origen parlamentario: el Proyecto de Ley No.03 de 2010 (Cámara) ‘ Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la generación de empleo y se establecen otras disposiciones ’; el Proyecto de Ley No.08 de 2010 (Cámara) ‘ Por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones ’; el Proyecto de Ley No.027 de 2010 (Cámara) ‘ Por la cual se estimula la generación de empleo en el país, se apoya a las empresas exportadoras hacia la república de Venezuela y se dictan otras disposiciones ’;

el Proyecto de Ley No. 030 de 2010 (Cámara) ‘ Por medio de la cual se establece el Certificado de Reembolso Tributario para los empleadores y empresas que ocupen jóvenes recién egresados de pregrado o posgrado de una Institución de Educación Superior ’; el Proyecto de Ley No.031 de 2010 (Cámara) ‘ Por medio de la cual se establece el Certificado de Reembolso Tributario para los empleadores y empresas que vinculen trabajadores mayores de cuarenta años y se dicta otras disposiciones ’; el Proyecto de Ley No.052 de 2010 (Cámara) ‘ Por medio de la cual se establecen incentivos para la generación de empleo a jóvenes recién egresados de instituciones de educación superior (Contrato de Primer Empleo) ’; el Proyecto de Ley No.011 de 2010 (Senado) ‘ Por medio de la cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de Economía Popular y se dictan otras disposiciones ’; el Proyecto de Ley No.022 de 2010 (Senado) ‘ Por medio de la cual se crea el Primer Empleo para la Juventud en Colombia ’; y el Proyecto de Ley No.074 de 2010 (Senado) ‘ Por la cual se establecen mecanismos para la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposición ’.

[15] Gaceta del Congreso No. 1.049 del 07 de diciembre de 2010. P.3 (A1: 221). [16] Ídem. [17] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010.

P.18 y 19 (A1: 304). [18] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. P.20 (A1: 306). [19] Ídem. [20] Ídem. [21] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010.

P.21 (A1: 307). [22] Ibídem. P.22 (A1: 308). [23] Ídem. [24] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. P.23 (A1: 309). [25] Ibídem. P.23 (A1.309). En la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 057 de 2010, se indica que " Dadas las crecientes necesidades fiscales, generadas entre otros por los compromisos de gasto del Gobierno que en particular son importantes para atender a la población desplazada y la universalización en salud, se requiere encontrar una fuente de recursos para además financiar el costo fiscal del programa de formalización del empleo.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las perspectivas de recuperación de la economía, y considerando que la tasa de inversión del país supera los estándares internacionales y que por otro lado, las mejores condiciones del país han hecho atractiva la inversión en sí misma y en particular en el sector minero-energético, el Gobierno considera que es oportuno comenzar a retirar el incentivo por inversión en activos fijos.

" [26] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. P.24 (A1: 310). [27] Ídem. [28] Gaceta del congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. P.25 (A1: 311).

[29] Ídem. [30] Ídem. [31] Ídem. [32] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. P. 26 (A1: 312). [33] Ídem. [34] Gaceta del Congreso No. 532 del 23 de agosto de 2010. P. 27 (A1: 313).

[35] Gacetas del Congreso No. 1.049 y 1.066 del 07 y 09 de diciembre de 2010. P. 5 (A1: 223) Y P. 5 (A2: 135). [36] Gaceta del Congreso No. 932 del 19 de noviembre de 2010. P.20 (A1:

270). [37] Ibídem. P.26 (A1: 276). [38] Ibídem. P.29 (A1: 279). [39] Ibídem. P. 29-30 (A1: 279-280). [40] Ídem. [41] Gaceta del Congreso No. 932 del 19 de noviembre de 2010. P.30-33 (A1:

280-283). [42] Ibídem. P.34 (A1: 284). [43] Ibídem. P.35 (A1: 285). [44] Gacetas del Congreso No.1.049 y 1.066 del 07 y 09 de diciembre de 2010. P. 3 (A1: 221) Y P. 3 (A2: 134).

[45] Ídem. [46] Gacetas del Congreso No. 1.049 y 1.066 del 07 y 09 de diciembre de 2010. P. 5 (A1: 223) Y P. 5 (A2: 135). [47] Ibídem. P.11 (A1: 229) Y P. 12 (A2: 138).

[48] Gaceta del Congreso No. 1.103 del 15 de diciembre de 2010. P.13-28 (A1: 118-133). [49] Ibídem. P.13 (A1: 118). [50] Ibídem. P.20 (A1: 125).

[51] Ibídem. P.14 (A1: 119). [52] Ídem.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.