

Sentencia C-1143/01

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Sector privado/EMPRESA-Base del desarrollo

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Marco jurídico en una concepción contractual

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Naturaleza jurídica

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Desjudicialización de solución de conflictos/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Carácter vinculante

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Sector privado y entidades territoriales

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Objeto

Para la Corte es incuestionable que la aplicación de los acuerdos de reestructuración empresarial a las entidades territoriales no sólo se fundamenta en el propósito interventor de lograr el desarrollo armónico de las regiones, sino también en la competencia del legislador para intervenir en el ámbito de la autonomía de dichos entes de acuerdo con lo establecido en el artículo 287 Superior, sin afectar su núcleo esencial, conformado por la posibilidad de gestionar sus propios intereses y constituir sus formas de gobierno y de administración local - funciones de autogobierno y autogestión-. Esta intervención, claro está, debe encontrar justificación en razones vinculadas con el interés general tales como la estabilidad macroeconómica y financiera de la Nación, que en el caso de la Ley 550 de 1999 se patentiza en la necesidad de propender por la viabilidad financiera de los entes territoriales cuyos efectos de orden macroeconómico son indiscutibles.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Proyección de la autonomía

Como en virtud de los acuerdos de reestructuración se deben tomar decisiones importantes que implican alteraciones en el manejo administrativo y financiero de los entes territoriales, es claro que en este caso la autonomía de estas entidades se proyectará en la decisión libre y espontánea que hagan sus autoridades competentes de acogerse a dicha negociación y, por

ende, de someterse voluntariamente a los parámetros y condiciones establecidas en el Título V de la Ley 550 de 1990 que regula la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Remuneración de promotores en empresas privadas

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Formas de designación del promotor

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Aplicación atendiendo naturaleza y características

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-No intervención de acreedores internos o externos en designación de promotores/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Fijación de remuneración de promotores

Si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público actúa como promotor a través de una persona natural cuya remuneración se regula de la misma forma en que se encuentra vinculada a esta entidad, resulta claro que en este trámite no existe intervención alguna de los denominados acreedores internos o externos en la designación del promotor quienes, por tal razón, carecen de competencia para fijar la remuneración que debe percibir el promotor, como si la tienen en el caso de la reestructuración de las empresas privadas.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos comprensibles, específicos, pertinentes y suficientes

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Contenido mínimo conforme naturaleza

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de los cargos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Efectos del inicio/ACUERDOS DE

REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Gastos de administración no se dejan de cancelar en el trámite/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Continuación pago de obligaciones laborales

Uno de los efectos del inicio de la negociación consiste en que a partir de este momento, y para facilitar el acuerdo, no se dejen de cancelar las obligaciones que surgen durante su trámite -los gastos de administración-, para lo cual se les otorga prelación en el pago de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17° de la Ley 550 de 2000. Es claro que las empresas sometidas a este mecanismo deben continuar desarrollando normalmente sus actividades, lo cual implica que no pueden dejar de atender sus obligaciones de carácter laboral.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-No distinción entre obligaciones laborales que se generan y existentes

Considera la Corte que no existe diferencia alguna entre las obligaciones de carácter laboral que se generan a partir de la iniciación de la negociación y aquellas existentes a su inicio, que gozan también de la misma protección constitucional por ser acreencias de la misma naturaleza.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Preferencia en pago de gastos administrativos

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Alcance

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Función del promotor

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Función del promotor no invade competencias de órganos

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Concertación que permita cumplir eficientemente funciones

La efectividad de los acuerdos de reestructuración depende de la existencia de unas reglas concertadas con los acreedores de la respectiva entidad territorial, referentes a las condiciones en las que pueden cancelar todos sus pasivos. Es claro que esta concertación en

torno al manejo financiero tiene como propósito último el que la entidad territorial pueda, una vez recuperada, cumplir eficientemente con sus funciones constitucionales propendiendo por el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES- Participación de órganos competentes del ente local

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Finalidad de la venta de activos

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES- Actuación del Ministerio de Hacienda como promotor

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Giro directo de recursos a beneficiarios por Ministerio de Hacienda

En relación con la posibilidad de que el ministerio gire directamente a los beneficiarios los recursos que le corresponden a la entidad territorial, no existe vicio alguno de inconstitucionalidad ya que el propósito de esta clase de medidas es obtener el saneamiento fiscal de los entes territoriales para que puedan ejercer debidamente sus funciones constitucionales. Además, en el acuerdo se encuentran fijadas las reglas aceptadas y tomadas por las autoridades administrativas correspondientes en ejercicio de su autonomía. Los dineros que gire el ministerio en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 9° que se analiza, deben ingresar a los respectivos presupuestos departamentales o municipales así no pasen por la respectivas tesorerías.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Falta de precisión en funciones judiciales del Ministerio de Hacienda

Referencia: expediente D-3509

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9° (parcial); 17 (parcial); 33 numerales 9 y 16 (parcial); 34 numerales 1° (parcial) y 10 (parcial); 35 parágrafo tercero, literal a); 44 y 58 numerales 1° (parcial), 3°, 5°, 9° (parcial), 10° (parcial) y 15 de la Ley 550 de 1999 "Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y

lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”

Actor: Antonio Eduardo Bohórquez Collazos

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, y cumplidos los requisitos y trámites contemplados en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I.- ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Carta Política, el ciudadano ANTONIO EDUARDO BOHÓRQUEZ COLLAZOS solicita la inconstitucionalidad de las disposiciones relacionadas en la referencia, pertenecientes a la Ley 550 de 1999.

Mediante auto del cuatro (4) de mayo de 2001, se admitió la demanda, y ordenó fijarla en lista. Así mismo, se dispuso el traslado al señor Jefe del Ministerio Público para lo de su competencia, al tiempo que se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Superintendente de Sociedades y al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II.- TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su

publicación en el Diario Oficial N° 43.940 de 19 de marzo de 2000, subrayando los segmentos normativos acusados:

(diciembre 30)

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

Artículo 9. Remuneración de los promotores y peritos. Los honorarios de los promotores se dividirán en una remuneración inicial y una posterior.

La remuneración inicial corresponderá a la gestión a adelantar hasta la determinación de los derechos de voto y las acreencias, y será fijada por el nominador. La remuneración posterior será fijada libremente por los acreedores internos y externos con el voto de la mayoría absoluta de aquellos que concurran a la reunión prevista en el artículo 23 de la presente ley. Si no hay acuerdo al respecto o si no concurre un número plural de acreedores, la remuneración será fijada por el nominador.

El pago de las remuneraciones inicial y posterior, al igual que el de las comisiones de éxito que se reconozcan a los promotores en función de los resultados del acuerdo, así como la remuneración de los peritos, será asumido en su totalidad por la empresa. Durante la negociación y en la medida en que se causen, tales remuneraciones se atenderán como un gasto administrativo; y de celebrarse el acuerdo, su pago se estipulará expresamente y gozará de la prelación legal propia de los créditos de primera clase, una vez atendidos los créditos de pensionados y trabajadores.

La labor de los promotores y peritos se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado, y en ningún caso generará una relación laboral de éstos ni con las empresas, ni con los nominadores.

Parágrafo. La remuneración de los promotores será fijada con base en las tarifas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, mediante decreto en el cual señale rangos para cuya fijación se tendrán en cuenta, entre otros factores, la complejidad del problema, el valor de

los activos y pasivos de la empresa, la celeridad con que se obtenga la celebración del acuerdo y los resultados del mismo.

Artículo 17. Actividad del empresario durante la negociación del acuerdo. A partir de la fecha de iniciación de la negociación, el empresario deberá atender los gastos administrativos que se causen durante la misma, los cuales gozarán de preferencia para su pago; y podrá efectuar operaciones que correspondan al giro ordinario de la empresa con sujeción a las limitaciones estatutarias aplicables. Sin la autorización expresa exigida en este artículo, no podrán adoptarse reformas estatutarias; no podrán constituirse ni ejecutarse garantías o cauciones a favor de los acreedores de la empresa que recaigan sobre bienes propios del empresario, incluyendo fiducias mercantiles o encargos fiduciarios; ni podrán efectuarse compensaciones, pagos, arreglos, 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 la empresa 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.

Tampoco habrá lugar a compensaciones de depósitos en cuenta corriente bancaria y, en general, de depósitos y exigibilidades en establecimientos de crédito. En este evento, además de la ineficacia de la operación habrá lugar a la imposición de las multas aquí previstas a los administradores de las respectivas instituciones financieras. La imposición de tales multas por parte de la Superintendencia Bancaria, podrá dar lugar también a la remoción de los administradores sancionados.

La autorización para la celebración o ejecución de cualquiera de las operaciones indicadas en el presente artículo, podrá ser solicitada por escrito por el empresario o por el interesado ante la Superintendencia que supervise al respectivo empresario o su actividad; ante la Superintendencia de Economía Solidaria, en el caso de los empresarios con forma cooperativa; y ante la Superintendencia de Sociedades, en los demás casos. La solicitud correspondiente será resuelta teniendo en cuenta la recomendación del promotor y la urgencia, necesidad y conveniencia de la operación, y la autorización será concedida o negada mediante acto administrativo que sólo será susceptible de recurso de reposición.

En el caso en que la operación en cuestión corresponda a la ejecución de una fiducia

mercantil en garantía que haga parte de la estructuración de una emisión de títulos colocados a través del mercado público de valores, la correspondiente solicitud deberá ser tramitada ante por la Superintendencia de Valores, y se formulará de conformidad con lo dispuesto por la mayoría absoluta de los respectivos tenedores. Tratándose de la ejecución de fiducias mercantiles cuyos patrimonios autónomos estén constituidos por los bienes objeto de titularizaciones colocadas a través del mercado público de valores, no se requerirá la autorización a que se refiere este artículo.

Cualquier acto celebrado o ejecutado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, será ineficaz de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial, y dará lugar a la imposición al acreedor, al empresario, a ambos y a sus administradores, según el caso, de multas sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, hasta tanto se reverse la operación respectiva. Dicha multa que será impuesta por la Superintendencia que supervise al empresario o actividad respectiva y, en caso de ausencia de supervisión estatal, por la Superintendencia de Economía Solidaria, de oficio o a petición de cualquier interesado, si se trata de un empresario con forma cooperativa; por la Superintendencia de Valores, en el caso previsto en el inciso anterior; y por la Superintendencia de Sociedades en los demás casos.

Los administradores de las sociedades fiduciarias o de los empresarios que actúen en contravención del presente artículo podrán ser removidos por la Superintendencia que ejerza supervisión sobre la respectiva entidad administrada y, en caso de ausencia de supervisión estatal, por la Superintendencia de Sociedades, de oficio o a petición de cualquier interesado.

Artículo 33. Contenido de los acuerdos de reestructuración. Los acuerdos de reestructuración deberán incluir cláusulas que contemplen como mínimo lo siguiente:

(...)

9. Las obligaciones derivadas del código de conducta empresarial a que se refiere el artículo 44 de la presente ley.

16. La regulación referente a las autorizaciones que deba impartir el comité de vigilancia para que se lleven a cabo los actos del empresario correspondientes a la ejecución de

contratos que recaigan sobre activos vinculados a la empresa o que se refieran a la entrega, transferencia o limitación de dominio sobre bienes de la misma, tales como fiducias mercantiles, suministros, enajenaciones con opción de readquisición, prendas, hipotecas, contratos típicos o atípicos de colaboración empresarial, sociedades legalmente constituidas o de hecho, entre otros, celebrados dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la iniciación de la negociación del acuerdo y cuya finalidad se relacione directamente con el desarrollo de la empresa, o permita a un acreedor del empresario separar activos o ingresos del riesgo crediticio del empresario. Lo anterior sin perjuicio de las acciones a que se refiere el artículo 39 de la presente ley, y de lo dispuesto en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 34 de esta ley.

Artículo 34. Efectos del acuerdo de reestructuración. Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, y tendrán los siguientes efectos legales:

1. La obligación a cargo del empresario de someter, en los términos pactados en el acuerdo de reestructuración, a la autorización previa, escrita y expresa del comité de vigilancia la enajenación a cualquier título de bienes de la empresa, determinados o determinables con base en lo dispuesto en el acuerdo para tal fin. Dicho comité deberá contar, además, con la autorización expresa de la DIAN en los casos a que se refiere el numeral 14 del presente artículo. Esta obligación será oponible a terceros a partir de la inscripción de la parte pertinente del acuerdo de reestructuración en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar de ubicación, tratándose de inmuebles, en la que haga sus veces tratándose de otros bienes, y, en todo caso, en el registro mercantil de la Cámara de Comercio del domicilio del empresario y de sus sucursales.

La autorización que imparta el comité de vigilancia, en los términos del presente numeral, deberá protocolizarse con el título de enajenación del respectivo bien, para que proceda su inscripción en el registro correspondiente. La enajenación y transferencia de bienes en forma contraria a lo dispuesto en el presente numeral serán ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

(...)

10. A menos que el acuerdo de reestructuración disponga lo contrario, la ejecución del mismo no implicará cambios ni en los estatutos ni en la administración y funcionamiento del empresario distintos de los que se deriven del código de conducta empresarial incluido en él. Lo anterior sin perjuicio de la facultad que tiene el comité de vigilancia de exigirle al empresario la existencia de una revisoría fiscal obligatoria durante la vigencia del acuerdo, y de presentarle para la consideración del órgano competente la lista de personas naturales o jurídicas a partir de la cual deberá elegirse al revisor fiscal, cargo que será obligatorio durante la vigencia del acuerdo, y que cuando corresponda a la misma persona jurídica encargada de la auditoría de la empresa, deberá ser confiado a personas naturales distintas.

Artículo 35. Causales de terminación del acuerdo de reestructuración. El acuerdo de reestructuración se dará por terminado en cualquiera de los siguientes eventos, de pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial:

1. Al cumplirse el plazo estipulado para su duración.
2. Cuando en los términos pactados en el acuerdo, las partes lo declaren terminado por haberse cumplido en forma anticipada.
3. Por la ocurrencia de un evento de incumplimiento en forma que no pueda remediarse de conformidad con lo previsto en el acuerdo.
4. Cuando el comité de vigilancia verifique la ocurrencia sobreviniente e imprevista de circunstancias que no se hayan previsto en el acuerdo y que no permitan su ejecución, y los acreedores externos e internos decidan su terminación anticipada, en una reunión de acreedores.
5. Cuando se incumpla el pago de una acreencia causada con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación, y el acreedor no reciba el pago dentro de los tres meses siguientes al incumplimiento, o no acepte la fórmula de pago que le sea ofrecida, de conformidad con lo dispuesto en una reunión de acreedores.

Parágrafo 1. En los supuestos de los numerales 3, 4, 5 y 6 de este artículo, se convocará a

una reunión de acreedores internos y externos en la forma prevista en esta ley para reformar el acuerdo, que será presidida por el promotor o quien haga sus veces en los términos del numeral primero del artículo 33 de esta ley, y a la cual asistirán los miembros del comité de vigilancia. En dicha reunión, salvo en el caso del numeral 6 de este artículo, se decidirá con el voto favorable de los acreedores externos e internos requeridos para celebrar el acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, y calculados con base en un estado financiero ordinario o extraordinario no anterior en más de un mes a la fecha de la reunión, y a falta de éste, con base en el último estado financiero ordinario o extraordinario disponible para el promotor o quien haga sus veces.

Parágrafo 2. Las objeciones a la determinación de los derechos de voto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Parágrafo 3. En el supuesto del numeral 6 del presente artículo, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los acreedores externos, y sin tener en cuenta a los acreedores internos, se podrá decidir la adopción inmediata de la administración fiduciaria de la empresa, evento en el cual:

a) El funcionamiento de los órganos de dirección y administración del empresario quedará de pleno derecho en suspenso, salvo para lo que se refiera al ejercicio de los derechos de inspección y de designación de revisor fiscal; la administración quedará a cargo del comité de vigilancia y la representación legal en cabeza de quien sea designado por éste, hasta tanto se designe al administrador fiduciario o al liquidador, según el caso;

(...)

Artículo 44. Código de conducta empresarial. Los acuerdos de reestructuración incluirán un Código de Conducta Empresarial, exigible al empresario, en el cual se precisarán, entre otras, las reglas a que debe sujetarse la administración de la empresa en relación con operaciones con asociados y vinculados, con el manejo del flujo de caja y de los activos no relacionados con la actividad empresarial, con la adopción de normas contables y de gestión transparentes, y, en general, las referentes a los ajustes administrativos exigidos en el acuerdo para hacer efectivos los deberes legales de los administradores de las sociedades consagrados en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, de la manera que corresponda según la forma de organización propia del respectivo empresario.

Los administradores de todas las empresas, en forma acorde con la organización del respectivo empresario que no tenga naturaleza asociativa, están sujetos a los deberes legales consagrados en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995 y a las reglas de responsabilidad civil previstas en el artículo 24 de la misma ley, sin perjuicio de las reglas especiales que les sean aplicables en cada caso.

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

1. Actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la dirección o persona que designe, sin que sea necesario que se constituyan las garantías establecidas en el artículo 10 por parte de las dependencias o funcionarios del Ministerio. En todo caso las actuaciones del Ministerio se harán por conducto de personas naturales.

(...)

3. En el acuerdo de reestructuración se establecerán las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras.

(...)

(...)

9. La celebración del acuerdo de reestructuración faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para girar directamente a los beneficiarios correspondientes de conformidad con el acuerdo, las sumas a que tenga derecho la entidad territorial, sin perjuicio de respetar en todo caso la destinación constitucional de los recursos. Así mismo, dicho Ministerio podrá ejercer funciones judiciales para hacer efectivas las obligaciones previstas en el acuerdo.

10. Corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la respectiva entidad territorial, determinar las operaciones que puede realizar la entidad territorial a partir del inicio de la negociación y que sean estrictamente necesarias para evitar la parálisis del servicio y puedan afectar derechos fundamentales.

(...)

15. Una vez se suscriba el acuerdo de reestructuración y durante la vigencia del mismo, la entidad territorial no podrá incurrir en gasto corriente distinto del autorizado estrictamente el acuerdo para su funcionamiento y el ordenado por disposiciones constitucionales. (...)"

III.- ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas, por vulnerar los artículos 1, 13, 25, 58, 287, 300, 305, 313, y 315.

Para sustentar su petición esgrime los siguientes argumentos:

La expresión “será fijada libremente por los acreedores internos y externos”, contenida en el artículo 9° de la Ley 550 vulnera los numerales 2° y 3° de los cánones superiores 305 y 315 respectivamente, toda vez que según estas disposiciones constitucionales corresponde a los gobernadores y alcaldes fijar las cuantías de los honorarios de las personas que prestan servicios a las administraciones, como por ejemplo los promotores. Esta facultad se deja en manos de particulares no investidos de competencia alguna para tal fin, como son los acreedores internos y externos en el marco del proceso de intervención de que habla la norma legal bajo estudio, a quienes se les permite no solamente desplazar a los Gobernadores y Alcaldes en esta función, sino además se les brinda libertad absoluta para fijar los honorarios del Promotor sin tener que consultar la reglamentación local existente.

El artículo 17 de la normatividad demandada viola los artículos 13, 25 y 58 de la Ley Fundamental, referentes a los derechos de igualdad real y de trabajo, porque al disponer que a partir de la fecha de iniciación, el empresario deberá atender los gastos administrativos que se causen durante la misma, “los cuales gozarán de preferencia para su pago”, está propiciando la discriminación en el pago de los salarios de quienes han adquirido ese derecho de manera legal y, por otro, autoriza pagarle solamente a quienes ostenten la calidad de

servidores públicos desde la entrada en vigencia de la intervención, olvidando la garantía de quienes hasta antes de la vigencia del proceso tenían la calidad de tales. La norma acusada propicia de manera injusta el aplazamiento del disfrute del derecho alcanzado legalmente, cual es el de recibir a tiempo la remuneración a su labor, lo que vulnera el núcleo esencial del artículo 58 constitucional en lo que respecta a esta protección.

Lo dispuesto en el artículo 17 también infringe los artículos 1, 259, 260, 287, 300, 303, 305, 313, 314, y 315 de la Carta, por cuanto al disponer que la entidad objeto de un acuerdo de reestructuración no puede realizar compensaciones, pagos, arreglos, conciliaciones o transacciones de ninguna clase sin autorización del Ministerio de Hacienda, está contraviniendo el principio de la descentralización administrativa, elemento consustancial de la Carta Política, haciendo inanes las competencias constitucionales atribuidas a los mandatarios territoriales como a sus estructuras coadministradoras.

Los artículos 33, numerales 9 y 16, y 44 de la Ley 550, al establecer un código de conducta empresarial, vulneran el Ordenamiento superior, porque existen competencias atribuidas por la Constitución y la ley a los mandatarios de los municipios y departamentos, que se ven asumidas por particulares quienes en su calidad de acreedores internos o externos están siendo autorizados para concertar o imponer las conductas que deben asumir los alcaldes o gobernadores en los acuerdos de reestructuración. Particularmente el numeral 16 deja en manos de un comité de vigilancia la autorización para que se lleven a cabo los actos relacionados con la ejecución de contratos allí relacionados, colocando en cabeza de particulares una competencia indelegable de los coadministradores de las entidades territoriales o de la primera autoridad según el caso.

El numeral 1° del artículo 34 de la Ley 550 de 1999, desconoce la Carta Política, porque al establecer la solicitud de autorización por parte del representante legal de la entidad territorial al comité de vigilancia del acuerdo de reestructuración, para efectos de enajenar a cualquier título los bienes de la entidad territorial, desconoce la competencia que en esta materia tiene la respectiva corporación administrativa local.

Por su parte el numeral 10° abre la posibilidad de que los estatutos como el perfil y el funcionamiento de la entidad puedan variar pero no en ejercicio de la autonomía constitucional del ente intervenido sino por medio del acuerdo de reestructuración. Además,

impone una revisoría fiscal permanente durante la vigencia del acuerdo que es designada por el comité de vigilancia del mismo, desplazando en su función nominadora al gobernador o alcalde.

El párrafo del artículo 35 es inconstitucional, por cuanto permite que los particulares (acreedores externos) decidan sobre un asunto del exclusivo resorte de la administración como es la contratación de una fiducia que acarrea la suspensión de los órganos de dirección y administración para dar paso al comité de vigilancia del acuerdo, lo cual contradice el espíritu de la descentralización.

El artículo 58 de la Ley 550 de 1999, desconoce el principio superior de descentralización administrativa al tiempo que irrespeta las competencias superiores tanto de los mandatarios como de los coadministradores de los entes territoriales intervenidos.

En relación con el numeral 1° de esta disposición, referente a la actuación del promotor de los acuerdos de reestructuración, la ley no hace distinción entre el de una empresa privada y el de una entidad territorial, desplazando en el ejercicio de sus funciones constitucionales al gobernador o alcalde.

El numeral 3° ibidem, es inconstitucional, por cuanto al referirse a las reglas que deben fijarse en los acuerdos de reestructuración para ser aplicados en el manejo financiero de los entes territoriales, desconoce las competencias constitucionales de los administradores de dichos entes al tiempo que unge con atribuciones no permitidas a los particulares.

Así mismo, es inconstitucional el numeral 5° en virtud de la cual mediante un acuerdo de reestructuración se dispone de los activos del ente territorial a través de los mecanismos del mercado, haciendo nugatoria la facultad otorgada por la Carta en esta materia a las asambleas y consejos.

El numeral 9° contraviene la Carta, porque convierte al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en juez y parte desplazando de sus funciones a los mandatarios en cuanto a la designación del promotor. Así mismo, reviste a dicho funcionario de funciones judiciales para permitirle ejecutar o sancionar a las personas jurídicas territoriales de las cuales ha sido responsable en su manejo. De la misma manera, es inconstitucional la facultad otorgada al Ministerio de Hacienda para girar directamente a los beneficiarios las sumas a que tenga

derecho la entidad territorial, ya que se desplaza a los mandatarios de los entes intervenidos de su facultad natural de ordenar y ejecutar el gasto.

El numeral 10° del artículo 58 es inconstitucional, por cuanto al autorizar al Ministerio de Hacienda para determinar las operaciones que puede realizar la entidad territorial a partir del inicio de la negociación, permite la intromisión del poder central en la autonomía y competencias constitucionales de los entes territoriales.

Finalmente, el numeral 15 desconoce la Carta, puesto que al prohibirle a la entidad territorial la realización de gastos corrientes distintos a los destinados a su funcionamiento y a los ordenados por la Constitución, le coarta a los entes intervenidos sus funciones de ordenación del gasto, de nominación y de contratación.

IV.- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mediante apoderado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Considera que el actor descontextualiza el artículo 9° de la Ley 550 de 1999, para advertir su inconstitucionalidad, toda vez que dicha disposición hace referencia a la remuneración de los promotores en los acuerdos de reestructuración de entidades privadas, y la misma ley señala en su artículo 58 que las normas sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención se aplicarán a las entidades territoriales teniendo en cuenta su naturaleza y características.

Precisamente una particularidad de la aplicación de estas disposiciones es la referida a la forma de la designación del promotor que es diferente en los acuerdos de reestructuración de entidades privadas. El promotor en los acuerdos de reestructuración de pasivos de entidades territoriales y descentralizadas de éstas, por disposición legal, corresponde designarlo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a la remuneración, si bien la norma no estipula expresamente la forma en que se fija, es claro que al disponer que sea el Ministerio el que actúa como promotor a través de una persona natural ese estipendio se regula de la misma forma en que se encuentra vinculada la persona natural al Ministerio. Esta fue la intención del legislador, al punto que el

Gobierno Nacional reglamentó mediante el Decreto 694 de 2000 no sólo la forma de su designación sino su remuneración. Razón suficiente para no encontrar violados los artículos 305, ordinal 2 y 315 ordinal 3, de la Constitución, referidos a las atribuciones de los gobernadores y los alcaldes.

Respecto del artículo 17 de la Ley 550, manifiesta el interviniente que no existe vulneración de los cánones constitucionales 13, 25 y 58, porque precisamente para solucionar el problema de los pasivos la ley contiene un procedimiento expedito que consiste en que a todos los acreedores de una entidad territorial se les pague sus acreencias dentro de un marco jurídico que la misma ley regula en el Título V, denominado "De la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales". La aplicación del acuerdo de reestructuración de pasivos, trae como consecuencia que a partir de su iniciación no puedan dejarse de pagar las obligaciones que surjan, conocidas como gastos de administración.

Sobre las obligaciones causadas, que son propiamente el objeto del acuerdo la ley señala que se pagarán de conformidad con lo acordado en la negociación, en todo caso respetando la prioridad que para el efecto indica el numeral 7 del artículo 58, que entre otras cosas ubica a los salarios dentro de la segunda prioridad después de las mesadas pensionales. No se incurre por parte del legislador en discriminación alguna entre las obligaciones causadas antes del inicio de la negociación y las posteriores, puesto que el marco jurídico está estructurado para pagar las obligaciones causadas que por razones financieras no pudo atender en su oportunidad la entidad territorial. Sin el procedimiento aludido sencillamente las entidades territoriales no podrían atender las obligaciones anteriores sino las que se van generando, particularmente las obligaciones laborales, situación que ya se ha evidenciado en dichas entidades.

De otra parte, no existe violación de los derechos adquiridos disponer que a la iniciación del proceso de reestructuración la ley no permita pagar inmediatamente las obligaciones causadas de los trabajadores, pues se trata una medida que está justificada en la difícil situación financiera de los entes territoriales que sólo se restablece con el inicio del proceso y posteriormente se asegura con la suscripción del acuerdo de reestructuración de pasivos. El no pago oportuno de los salarios no se deriva de la aplicación de la Ley 550, por el contrario, con su aplicación resurge la posibilidad de pago toda vez que uno de los fines de este proceso es recuperar la capacidad de pago de la entidad territorial.

Finalmente, afirmar que el artículo 17 es inconstitucional, porque atenta contra la autonomía administrativa de la entidad territorial es desconocer la realidad ya que el fin último de los procesos de reestructuración de pasivos es la recuperación de la viabilidad financiera y por ende el fortalecimiento de la autonomía de la entidad territorial, que en ningún momento se ve afectada por la aplicación de la ley. Si ello ocurre, es precisamente por la situación de crisis que no le permite cumplir con sus funciones y no por la disposición que estipula la necesidad de autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar los gastos que no sean estrictamente necesarios.

En relación con los numerales 9° y 16° del artículo 33; el artículo 34, numerales 1° y 10°; el párrafo 3 del artículo 35 y el artículo 58 de la Ley 550 de 1999, manifiesta que no se vulnera el espíritu de la descentralización administrativa, pues es evidente la descontextualización que el actor hace de la ley para predicar de ella su inconstitucionalidad. Afirma que no puede el demandante pretender formular la inconstitucionalidad de la ley partiendo de un hecho equivocado, cual es que a los acuerdos de las entidades territoriales se les aplican las normas de las entidades privadas sin tener en cuenta su naturaleza.

V.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 2585 de 21 de junio de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas demandadas, con fundamento en las siguientes razones:

En relación con la remuneración del promotor designado para los acuerdos de reestructuración de los entes territoriales, a su juicio el actor descontextualiza el artículo 9° acusado, toda vez que éste precepto alude a la remuneración que percibirán los promotores y peritos que investigan en los acuerdos de reestructuración que celebren las personas privadas, pues en relación con las entidades territoriales las normas aplicables son las contenidas en el Título V de la ley, tal como lo establecen los artículos 1° y 58, cuyo numeral primero dispone que actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la dirección o por conducto de personas naturales.

Por ello estima que cuando el acuerdo es a instancia de un ente territorial, los acreedores internos y externos no son los que fijan la remuneración que debe percibir el promotor, tal como ocurre en el caso de las empresas privadas. Por tanto no hay trasgresión al numeral 7°

de los artículos 305 y 315 de la Carta Política.

Respecto al pago de salarios y prestaciones sociales causadas con anterioridad al acuerdo de reestructuración no encuentra la vista fiscal que haya vulneración de los artículos 13, 25 y 58 de la Carta, por cuanto los derechos laborales de los trabajadores que se causan en la fecha posterior a la del acuerdo de reestructuración, deben ser cancelados oportunamente ya que estos hacen parte del rubro de gastos administrativos a que alude el artículo 17 de la Ley 550 de 1999, sin que sea cierto que queden privilegiados los adquiridos con anterioridad.

Así mismo, afirma que el hecho de otorgar preferencia para el pago de los gastos administrativos que se generen durante la negociación no viola el principio de igualdad de los demás trabajadores cuyos derechos laborales se causaron con anterioridad y que fueron objeto de acuerdo de reestructuración, pues precisamente la existencia de este pasivo insoluto motiva, entre otras deudas no canceladas en forma oportuna, la celebración del acuerdo con la finalidad de buscar saldar dichos créditos y preservar la existencia de la entidad territorial deudora afectada por una situación económica precaria y apremiante que la deja ante la imposibilidad de pago de sus acreencias y a riesgos de su propia existencia.

Sobre la autonomía de las entidades territoriales precisa el Jefe del Ministerio Público que con la celebración del acuerdo de reestructuración del pasivo de dichas entidades, el legislador estableció que para la celebración del acuerdo, tanto el Gobernador como el Alcalde, en su condición de jefes de la administración seccional y local, deben estar debidamente facultados por la Asamblea o Concejo para celebrar el respectivo acuerdo, precisamente para preservar y respetar la autonomía de las entidades (artículo 287 Superior).

Además, el pluricitado acuerdo requerirá del voto favorable de la entidad territorial que será emitido por el Gobernador o Alcalde según el caso, previo el otorgamiento de las facultades a que se refiere el numeral 2° del presente artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

En este orden de ideas, estima el Procurador que no hay vulneración de las normas constitucionales a que se refiere el actor, como tampoco la hay por el hecho que los numerales 9 y 16 del artículo 33 y el artículo 44 de la Ley 550, exijan que los acuerdos de reestructuración deban contener un código de conducta empresarial, ya que son medidas en relación con las reglas a las cuales debe someterse la administración frente a sus acreedores, como en el manejo de flujo de caja y de los activos en general, pues de lo

contrario se haría nugatorio el propósito del legislador de sanear las finanzas territoriales.

A su juicio la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como promotor de los acuerdos de reestructuración no desconoce facultades de los alcaldes y gobernadores, porque el propio legislador definió en forma precisa las funciones de los promotores (artículo 8 de la Ley 550 de 1999) y todas ellas se realizan dentro del contexto del acuerdo de reestructuración; además, el promotor se convierte en “amigable componedor”, para lo cual son aplicables las normas previstas en la Ley 446 de 1998. En tal virtud, deberá proponer fórmulas de arreglo acompañadas de la correspondiente sustentación y evaluar la viabilidad de las que se examinen y propongan durante la negociación.

Así las cosas, expresa que al confrontar las funciones legales asignadas al promotor con las atribuidas por la Carta Política a los gobernadores y alcaldes (artículos 300 y 305) y las corporaciones administrativas (artículos 313 y 315), encuentra que no se enerva ninguna de ellas, sino que por el contrario se complementan, toda vez que contribuyen a fortalecer la administración de los departamentos y municipios en su propio beneficio, al aunar esfuerzos tendientes a erradicar la penosa situación económica y fiscal y en su lugar propender por unas finanzas territoriales sanas.

VI.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2.- La materia sujeta al examen de la Corte

En consideración a las razones de violación aducidas por el demandante y teniendo en cuenta las intervenciones que se han allegado al proceso y el concepto de rigor rendido por el señor Procurador General de la Nación, la Corte deberá estudiar los siguientes aspectos:

i) Si el artículo 9° de la Ley 550 de 1999, al otorgarle facultades a los acreedores internos y externos para que fijen libremente la remuneración posterior de los promotores del acuerdo de reestructuración, vulnera los artículos 305 ordinal 2 y 315 ordinal 3 de la Constitución Política por usurpar las competencias de Gobernadores y Alcaldes para

determinar dicha remuneración;

ii) Si el artículo 17 de la Ley 550 de 1999, que estipula que los gastos administrativos que se causen durante la negociación gozan de preferencia para su pago, viola los cánones constitucionales 13, 25 y 58, en cuanto desconoce el carácter de crédito preferencial que tienen los salarios adeudados a los trabajadores antes de la iniciación de la negociación;

iii) Si los artículos 17; 33 numerales 9 y 16; 34 numerales 1° y 10° en lo acusado; 35 párrafo tercero literal a); 44 y 58 en lo acusado de la Ley 550 de 1999 desconocen la autonomía administrativa de las entidades territoriales al desplazar a las autoridades de los entes territoriales en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Con el objeto de dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Corte considera pertinente hacer previa mención a los antecedentes, contenido y fundamento constitucional de la Ley 550 de 1999.

3.- Antecedentes, fundamentos constitucionales, objetivos y naturaleza jurídica de la Ley 550 de 1999

Mediante la expedición de la Ley 550 de 1999, el legislador pretendió adoptar una solución de fondo a la difícil situación por la que venía atravesando el sector empresarial y productivo del país, como consecuencia de las políticas de inversión y de gasto público implementadas en la primera mitad de la década de los años noventa.

En lo que concierne con las empresas del sector privado, las medidas adoptadas en dicho ordenamiento legal se fundamentan, esencialmente, en la competencia constitucional del Estado para intervenir en la economía, a fin de lograr la reactivación de las empresas, en atención a que desde la óptica constitucional son consideradas como la base del desarrollo, según lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Carta Política.

Según los antecedentes legislativos, la ley en comento no consagró en esta materia una intervención directa del Estado eligiendo las empresas recuperables sino que, por el contrario, fijó un marco jurídico destinado a propiciar los acuerdos de reactivación empresarial inspirado en una concepción contractual, no procesal, de los mecanismos de

intervención entre los que se destacan los denominados acuerdos de reestructuración 1.

La Corte ha tenido oportunidad de referirse a la naturaleza jurídica y objetivos de la Ley 550 de 1999, reconociendo que las razones que tuvo el legislador para expedirla fueron precisamente las dificultades en las que se encontraban las empresas privadas y el ineficaz marco jurídico regulatorio existente para resolverlas², que lejos de consagrar instrumentos expeditos, eran insuficientes y se convertían en un largo camino, quizás más difícil de enfrentar que la misma situación de crisis financiera por la que atravesaban.

En Sentencia C-1185 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz, la Corte expresó sobre el particular:

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

“Ante esta situación, se consideró que los instrumentos ordinarios del derecho concursal concebidos para afrontar estados de insolvencia o iliquidez en circunstancias de normalidad económica, resultaban ahora inapropiados para lograr la reactivación de las empresas, consideradas constitucionalmente como base del desarrollo, por lo cual la Ley 550 de 1999 busca dotar a deudores y acreedores de nuevos “incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que les permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.”³

“A esos efectos, la ley busca desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales referidas. Por ello, alternativamente al proceso jurisdiccional

de concordato, cuya competencia por regla general se asigna a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la Ley 222 de 19954, se prevé un nuevo mecanismo de solución para dichas crisis empresariales, que permita evitar su liquidación, cual es el denominado “acuerdo de reestructuración”, que viene a ser un convenio entre los acreedores de la empresa y “que es una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores”, cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley”⁵. Así, se busca acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general.

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

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

Los acuerdos de reestructuración son, entonces, una herramienta novedosa con antecedentes sólo en el sector privado, pero no por ello en este esfuerzo legislativo se dejó por fuera a las entidades territoriales, porque al igual que las empresas particulares los entes locales también enfrentaban una situación económica muy compleja que incluso llegó a repercutir negativamente en las mismas instituciones financieras, dado que éstas proveen permanentemente a los entes territoriales de recursos de crédito para la atención de sus diversas necesidades de financiación, tal como lo hacen respecto de las empresas del sector privado.

La situación financiera territorial es tan crítica que por lo menos el 20° de la cartera del sector financiero corresponde al endeudamiento de los entes territoriales. Entes territoriales como el departamento del Cauca -declarado en concordato-, o el Chocó -sumido en una insolvencia crónica-, son ejemplo del extremo al que se llega cuando los compromisos adquiridos sobrepasan la capacidad real de pago en términos estructurales⁶.

En la exposición de motivos de la Ley 550 de 1999 el Gobierno justificó la aplicación de los

acuerdos de reestructuración a los entes territoriales, en los siguientes términos:

“El Gobierno Nacional lo ha manifestado en múltiples oportunidades. La crisis actual de las finanzas públicas no puede reducirse a una crisis coyuntural. Es la expresión en el corto plazo de desequilibrios estructurales profundos que requieren medidas incluso de carácter constitucional para comenzar a recorrer la senda de su solución.

“Esto quiere decir que resulta iluso pensar en que el corto plazo y con base en medidas coyunturales podremos salir de la crisis. Una actitud responsable nos obliga a enfrentar integralmente y de manera sustancial las causas de la crisis con el ánimo de recuperar lo que los economistas llama una vía de desarrollo sustentable.

“Con este criterio es que el Gobierno Nacional pone en consideración del Honorable Congreso unas medidas legislativas que dentro del espíritu de Intervención Económica para la reactivación empresarial y de desarrollo armónico de las regiones, garanticen que el papel del Estado se cumpla de manera idónea y eficiente.

“El Estado, bien entendido no es otro que el Gerente del bienestar público. Como toda gerencia debe tener un manejo adecuado de sus siempre escasos recursos y tener un balance entre sus compromisos de corto plazo y sus obligaciones de largo plazo. El Estado como objetivo debe propender por el mejoramiento de la calidad de vida de sus miembros en un contexto de Desarrollo económico. Si ello no es así, simplemente no se justifica su actividad .

“Ahora bien, como toda empresa y esta es la lección que estamos aprendiendo, sin la austeridad, eficiencia y previsión necesaria puede fácilmente transformarse en empresa no viable, en entidad sin futuro.

“Lamentablemente, si no aplicamos los correctivos estructurales necesarios esta es la tendencia perceptible en las finanzas de los entes territoriales.

“El proyecto en consideración propone que de manera análoga a lo previsto en el caso de las empresas proveedoras de bienes y servicios, las gobernaciones y los municipios, es decir estas Gerencias del bien público entren en acuerdo de reestructuración que obliguen y permitan valorar adecuadamente el conjunto de las deudas, los derechos de los acreedores y

sobre la base de los compromisos adquiridos establecer una solución real al problema que hoy se basa en la insuficiencia de recursos para atender simultáneamente todas y cada una de las obligaciones adquiridas.

“El Gobierno Nacional espera que en el marco de este acuerdo tanto los entes territoriales como todos los acreedores sincerarán sus pretensiones y acordarán sobre la base de parámetros realistas unos flujos financieros de pagos que honrando los compromisos le permitan al ente territorial cumplir su real misión: Mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos en un contexto de desarrollo socioeconómico

“En tal orden de ideas se aplicarán a los departamentos y municipios las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención mencionados, en cuanto fueren compatibles”. 7

El artículo 58 de la Ley 550 de 1998 contiene las disposiciones especiales para las entidades territoriales, las cuales deben ser tenidas en cuenta de manera preferente para estos casos, dado que por disposición del mismo artículo citado, serán igualmente aplicables las normas y procedimientos previstos para la reestructuración empresarial del sector privado solo en lo que fuera compatible con sus características y naturaleza, tomando como fundamento el propósito interventor plasmado en el canon 334 Superior de “promover el desarrollo armónico de las regiones” el cual debe ser propiciado por el mismo Estado.

Por lo anterior, es indudable que el objetivo de la Ley 550 de 1999, de lograr un efecto global en la reactivación económica no se alcanzaría si no se diseñaban medidas destinadas también a normalizar y reestructurar los pasivos de los entes territoriales.

Sin embargo, para la Corte es incuestionable que la aplicación de los acuerdos de reestructuración empresarial a las entidades territoriales no sólo se fundamenta en el propósito interventor de lograr el desarrollo armónico de las regiones, que está invocado expresamente en la exposición de motivos, sino también en la competencia del legislador para intervenir en el ámbito de la autonomía de dichos entes de acuerdo con lo establecido

en el artículo 287 Superior, sin afectar su núcleo esencial 9, conformado por la posibilidad de gestionar sus propios intereses y constituir sus formas de gobierno y de administración local - funciones de autogobierno y autogestión-. Esta intervención, claro está, debe encontrar justificación en razones vinculadas con el interés general tales como la estabilidad macroeconómica y financiera de la Nación, que en el caso de la Ley 550 de 1999 se patentiza en la necesidad de propender por la viabilidad financiera de los entes territoriales cuyos efectos de orden macroeconómico son indiscutibles.

Ahora bien, como en virtud de los acuerdos de reestructuración se deben tomar decisiones importantes que implican alteraciones en el manejo administrativo y financiero de los entes territoriales, es claro que en este caso la autonomía de estas entidades se proyectará en la decisión libre y espontánea que hagan sus autoridades competentes de acogerse a dicha negociación y, por ende, de someterse voluntariamente a los parámetros y condiciones establecidas en el Título V de la Ley 550 de 1990 que regula la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales.

Así, pues, establecido el propósito y fundamentos de la Ley 550 de 1999 de reactivar la economía y sanear las finanzas públicas y privadas, persiguiendo fines específicos de intervención estatal en la economía mediante la aplicación de los acuerdos de reestructuración empresarial, extensivos a los entes territoriales, la Corte procede a estudiar la constitucionalidad de las normas demandadas.

4.- Inhibición de la Corte para pronunciarse sobre los segmentos normativos demandados de los artículos 9°, inciso tercero (parcial) del artículo 17, 33, 34, 35 y el artículo 44 de la Ley 550 de 1999

El artículo 9° de la Ley 550 de 1990 regula la remuneración de los promotores de los acuerdos de reestructuración. El segmento acusado dispone que la remuneración posterior será fijada libremente por los acreedores internos y externos.

El actor estima que esta disposición vulnera las normas constitucionales que establecen las atribuciones de los gobernadores y alcaldes, en la medida que desplaza a estos funcionarios en el ejercicio de su competencia para fijar la remuneración posterior de los promotores en

los acuerdos de reestructuración.

Es de recordar que en relación con las entidades territoriales las normas aplicables en materia de acuerdos de reestructuración son las contenidas en el Título V de la Ley 550 de 1999, conforme lo dispone el numeral 1° del artículo 58 de la Ley ibidem, modificado por el artículo 67 de la Ley 617 de 2000, que preceptúa que en esas negociaciones actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por conducto de personas naturales ya que en el caso del sector descentralizado la promoción le corresponderá ejercerla a la Superintendencia que ejerza inspección, control o vigilancia sobre la respectiva entidad. Tratándose de entidades descentralizadas que no estén sujetas a inspección, control o vigilancia de ninguna superintendencia, la competencia a que se refiere el referido artículo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según se estableció, las normas sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención se aplican a las entidades territoriales teniendo en cuenta su naturaleza y características, y precisamente una particularidad de la aplicación de estas disposiciones es la referida a la forma de la designación del promotor que es diferente en los acuerdos de reestructuración de entidades privadas. Es así como el Decreto 694 de 2000, en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, señala en su artículo 2° que la designación de promotores en los acuerdos de reestructuración de los entes territoriales, recaerá en funcionarios que estén prestando servicios en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que para tal efecto percibirán la misma remuneración en las mismas condiciones de su vinculación.

Entonces, si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público actúa como promotor a través de una persona natural cuya remuneración se regula de la misma forma en que se encuentra vinculada a esta entidad, resulta claro que en este trámite no existe intervención alguna de los denominados acreedores internos o externos en la designación del promotor quienes, por tal razón, carecen de competencia para fijar la remuneración que debe percibir el promotor, como si la tienen en el caso de la reestructuración de las empresas privadas.

Por lo anterior, no es posible establecer si hay vulneración de los artículos 305 y 315 del Ordenamiento Superior, ya que en los acuerdos de reestructuración de los entes territoriales la remuneración de los promotores no es fijada por los acreedores internos y externos sino

que rige por lo señalado en el artículo 58 numeral 1° de la Ley 550 de 1999.

De otra parte, al analizar los cargos formulados por el demandante contra los numerales 9° y 16 del artículo 33; los numerales 1 y 10 del artículo 34; el párrafo tercero y su literal a) de artículo 35 de la Ley 550 de 1999, observa la Corte que el demandante nuevamente descontextualiza las normas acusadas para predicar de ellas su inconstitucionalidad, olvidando que la Ley 550 de 1999 contiene unas reglas precisas en relación con la aplicación de los acuerdos de reestructuración de pasivos que obedecen a la naturaleza misma de las entidades territoriales.

Efectivamente, en relación con los numerales 9° y 16 del artículo 33 de la Ley 550 de 1999, el actor considera que contravienen el espíritu de la descentralización administrativa, porque prescriben que en los acuerdos de reestructuración deben incluirse normas sobre un “Código de Conducta Empresarial” donde se precisen medidas en relación con las reglas a las cuales debe sujetarse la administración, particularmente en cuanto hace a la relación con los asociados y vinculados de la empresa, así como el manejo del flujo de caja y de los activos y, en general, las referentes a los ajustes administrativos exigidos en el acuerdo para hacer efectivos los deberes legales de los administradores de las sociedades consagrados en el artículo 23 de la Ley 223 de 1995.

Como puede apreciarse el peticionario desconoce el contexto de la Ley 550 de 1999, olvidando la regulación que la misma consagra para las entidades territoriales sobre estos aspectos, en particular lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 58 que establece que el contenido mínimo el acuerdo se determinará teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad territorial. Se trata entonces de que las reglas que se puedan establecer en el acuerdo son las que corresponden a la naturaleza de los entes territoriales.

La misma situación se presenta en relación con lo establecido en los numerales 1° y 10° del artículo 34, atinentes a la autorización del comité de vigilancia en los casos allí regulados, a los efectos del acuerdo de reestructuración en la administración y funcionamiento del empresario y al nombramiento de un revisor fiscal, así como con el párrafo 3, literal a) del artículo 35 de la Ley 550 de 1999, sobre la administración fiduciaria de la empresa por decisión de los acreedores internos y externos en caso de violación del código de conducta empresarial, cuya impugnación se fundamenta en una comprensión equivocada de la

aplicación de los acuerdos de reestructuración en el nivel territorial.

Cree la Corte que si el demandante no tiene claro cual es el significado normativo de la disposición que impugna por inconstitucional su acusación no puede ser tenida en cuenta por la Corte, por cuanto un presupuesto básico para el ejercicio del control constitucional es la existencia de unos cargos suficientemente comprensibles, específicos, pertinentes y suficientes.

Sobre el cumplimiento de estos requisitos la Corte sentó la siguiente jurisprudencia en la Sentencia C-1052 de 2001, cuya doctrina se prohíja en la presente oportunidad:

“La efectividad del derecho político (se refiere al derecho de formular la acción pública de inconstitucionalidad) depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes¹¹. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”¹².

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”¹³, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹⁴ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”¹⁵ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda¹⁶. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer

proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”¹⁷.

“De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”¹⁸. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”¹⁹ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad²⁰.

“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales²¹ y doctrinarias²², o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”²³; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia²⁴, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”²⁵ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

“Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se

estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

Así mismo, respecto del artículo 17 de la Ley 550 de 1999 que señala que a partir del inicio de la negociación no puede la entidad realizar operaciones diferentes al giro ordinario de la misma, salvo que medie autorización por parte de la superintendencia que supervise al empresario y en los demás casos por la Superintendencia de Sociedades, la Corte no puede efectuar un pronunciamiento de fondo pues el actor no tiene en cuenta que la disposición demandada se refiere a los acuerdos de reestructuración de las empresas del sector privado.

Por tal razón se declarará inhibida para fallar en relación con las expresiones “sin la autorización expresa exigida en este artículo” y “La autorización para la celebración o ejecución de cualquiera de las operaciones indicadas en el presente artículo, podrá ser solicitada por escrito por el empresario o por el interesado ante la Superintendencia que supervise al respectivo empresario o su actividad; ante la Superintendencia de Economía Solidaria, en el caso de los empresarios con forma cooperativa; y ante la Superintendencia de Sociedades, en los demás casos. La solicitud correspondiente será resuelta teniendo en cuenta la recomendación del promotor” del artículo 17 de la Ley 550 e 1999.

5.- Examen de constitucionalidad de las expresiones demandadas del artículo 17 de la Ley 550 de 1999

Según el actor esta disposición es inconstitucional, puesto que al consagrar la prelación de

los gastos administrativos que se causen durante la negociación del acuerdo de reestructuración de las entidades territoriales, permite que se haga una injusta distinción entre los salarios adeudados a los trabajadores antes de la iniciación de la negociación y los posteriores a ella, vulnerando los derechos fundamentales a la igualdad real y al trabajo.

En lo que atañe a esta acusación, conviene hacer las siguientes consideraciones:

Uno de los efectos del inicio de la negociación consiste en que a partir de este momento, y para facilitar el acuerdo, no se dejen de cancelar las obligaciones que surgen durante su trámite -los gastos de administración-, para lo cual se les otorga prelación en el pago de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17° de la Ley 550 de 2000.

Si una de las finalidades de la intervención del Estado en la economía es la promoción de su reactivación y siendo uno de los objetivos de la Ley 550 de 1999 el restablecer la capacidad de pago de las empresas, de manera que puedan recuperarse dentro del plazo y condiciones que se prevean en el acuerdo correspondiente, es claro que las empresas sometidas a este mecanismo deben continuar desarrollando normalmente sus actividades, lo cual implica que no pueden dejar de atender sus obligaciones de carácter laboral. El pago preferente de las acreencias laborales como gastos administrativos se consagró expresamente en el artículo 121 de la Ley 222 de 1995, para los efectos del régimen de los procesos concursales, e igualmente está previsto en el artículo 2495 del Código Civil subrogado en lo correspondiente por las Leyes 165 de 1941, art. 1° y 50 de 1994, art. 36, preferencia que tiene pleno soporte en la protección de carácter constitucional que tienen dichas acreencias al tenor de lo establecido en los artículos 1°, 25 y 53 de la Carta Política.

Considera la Corte que no existe diferencia alguna entre las obligaciones de carácter laboral que se generan a partir de la iniciación de la negociación y aquellas existentes a su inicio, que gozan también de la misma protección constitucional por ser acreencias de la misma naturaleza. Entonces, siendo este el genuino sentido de la norma acusada no se presenta infracción al principio superior de la igualdad por parte del precepto bajo análisis, pues pese a que allí solamente se hace alusión a la preferencia para el pago de los gastos administrativos que se causen durante el inicio de la negociación, tal norma resulta ajustada a los dictados de la Carta si se entiende que allí también están incluidas las obligaciones

laborales causadas con anterioridad al inicio de la negociación.

Es de anotar que en casos semejantes al estudiado en la presente oportunidad, la Corte ha aplicado el principio de hermenéutica constitucional de la conservación del derecho, en virtud del cual el juez de la Carta preserva al máximo la ley en defensa del principio democrático, cuando quiera que una disposición sometida a su control admite varias interpretaciones, una de las cuales se aviene al ordenamiento constitucional. En tal evento, se deja la norma en el ordenamiento jurídico, pero condicionando su exequibilidad a la lectura conforme a los dictados fundamentales²⁶.

Por lo anterior, y dando aplicación al principio de la conservación del derecho, la Corte concluye que las expresiones demandadas “los cuales gozarán de preferencia para su pago” del artículo 17 de la Ley 550 de 1999 serán declaradas exequibles, bajo el entendido que la prelación de que gozan los gastos administrativos que se causen durante la negociación del acuerdo también cobija las obligaciones laborales causadas con anterioridad al inicio de la negociación.

6. Examen de constitucionalidad de las expresiones acusadas de los numerales 1°, 3°, 5°, 9°, 10 y 15 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999

Manifiesta el demandante que el numeral 1° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 desconoce la Constitución, puesto que las facultades otorgadas al Ministerio de Hacienda como promotor del acuerdo de reestructuración releva a los alcaldes y gobernadores de sus funciones constitucionales y legales, como ordenadores y ejecutores del gasto en su respectiva entidad.

Al respecto conviene precisar que la función de los promotores de los acuerdos de reestructuración consiste básicamente en oficiar de “amigable componedor” en los acuerdos de reestructuración, toda vez que no actúan como administradores ni coadministradores de la entidad que es objeto del acuerdo. Además, su opinión sobre la viabilidad del mismo o sobre las fórmulas de arreglo no sustituye la decisión de cada acreedor. Su papel consiste en facilitar la negociación del acuerdo actuando como un mediador informado²⁷ que además suministra elementos de juicio acerca de la situación operacional, financiera, de mercado,

administrativa, legal y contable, dado que previamente ha analizado el estado patrimonial de la empresa y ha elaborado las proyecciones correspondientes.

Si comparamos la labor del promotor con las funciones constitucionales de las asambleas departamentales y de los gobernadores consagradas en los artículos 300 y 305 de la Carta Política, y con las atribuciones de los concejos municipales y de los alcaldes contempladas en los artículos 313 y 315 ejusdem, encontramos que no se presenta el alegado desplazamiento ya que en ningún caso el promotor toma determinaciones que impliquen invadir la órbita competencial de estos órganos. Por el contrario, sus funciones contribuyen a fortalecer la administración de los departamentos y municipios en su propio beneficio, al aunar esfuerzos tendientes a erradicar la difícil situación económica y fiscal. En consecuencia, el numeral 1° bajo análisis será declarado exequible.

Adicionalmente, la autonomía de los entes territoriales que el actor considera vulnerada por el precepto bajo estudio, se encuentra garantizada con lo dispuesto en los numerales 2° y 11 del mismo artículo 58 de la Ley 550 de 1999, que establecen que para efectos de la celebración del acuerdo de reestructuración el gobernador o alcalde debe estar debidamente facultado por la asamblea o concejo -aún para las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento al acuerdo-, y que dicho acuerdo requiere del voto favorable de la entidad territorial emitido por dichas autoridades, según el caso.

Además, considera el actor que el ordinal 3° del artículo 58 es inconstitucional, puesto que al disponer que en el acuerdo de reestructuración se establecerán las reglas que debe aplicar la entidad territorial para el manejo de sus finanzas o para el manejo de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras, desplaza en el ejercicio de sus competencias a los gobernadores y alcaldes.

Para la Corte el cargo no prospera, por cuanto la efectividad de los acuerdos de reestructuración depende de la existencia de unas reglas concertadas con los acreedores de la respectiva entidad territorial, referentes a las condiciones en las que pueden cancelar todos sus pasivos. Es claro que esta concertación en torno al manejo financiero tiene como propósito último el que la entidad territorial pueda, una vez recuperada, cumplir eficientemente con sus funciones constitucionales propendiendo por el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Así mismo, entiende la Corte que en la adopción de las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras, deben participar activamente los órganos competentes del ente local que al acogerse a la celebración del acuerdo de reestructuración hacen uso de las facultades de autogobierno y autogestión que son inherentes a la autonomía que les reconoce la Carta Política.

Por lo anterior, el numeral 3° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 será declarado exequible.

En relación con el numeral 5 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 el actor considera que infringe el Ordenamiento Superior, pues autoriza que en el acuerdo de reestructuración se fijen reglas sobre la venta de activos de la entidad territorial mediante los mecanismos del mercado, en detrimento de la autonomía de los entes territoriales.

La acusación también debe ser desestimada, puesto que con los recursos provenientes de la venta de activos se pretende alcanzar el saneamiento fiscal de la entidad, mediante la amortización de la deuda pública y la provisión del fondo de pensiones, aspectos éstos que se identificaron como los generadores de la crisis de las entidades territoriales y que, por tal motivo, justifican la intervención del legislador para salvaguardar la estabilidad financiera de la Nación.

Ahora bien, cuando el numeral 5° bajo análisis hace referencia a los “mecanismos del mercado”, como por ejemplo la venta en martillo a través del procedimiento de subasta o la venta de acciones en las bolsas de valores, debe entenderse que el legislador quiso hacer énfasis en la necesidad de que en la venta de activos de las entidades territoriales que se realiza en virtud de los acuerdos de reestructuración puedan ser utilizados esta clase de mecanismos ágiles y rápidos siempre y cuando se ajusten a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva que rigen la contratación estatal.

Según el demandante la facultad concedida en el numeral 9° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 es inconstitucional, porque al permitir que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público actúe como promotor del acuerdo pudiendo girar recursos directamente a los beneficiarios correspondientes, desplaza en sus funciones a las autoridades locales desconociendo la autonomía territorial. Además viola la Carta, porque reviste de funciones

judiciales a dicho Ministerio permitiéndole que sancione a las entidades territoriales de cuyo manejo también es responsable.

Para determinar la validez constitucional de esta medida conviene hacer los siguientes comentarios:

Hemos dicho que quien actúa como promotor de los acuerdos de reestructuración es en esencia un amigable componedor entre la entidad territorial y los acreedores, y que por tal razón no está llamado a desplazar en el ejercicio de sus competencias a los órganos del nivel local. Igualmente, no tendría sentido que dentro de un marco jurídico excepcional como es el del acuerdo de reestructuración las funciones del promotor las asumiera el alcalde o gobernador, ante todo porque frente a los acreedores el proceso no generaría la necesaria confianza.

Ahora bien, en relación con la posibilidad de que el ministerio gire directamente a los beneficiarios los recursos que le corresponden a la entidad territorial, no existe vicio alguno de inconstitucionalidad ya que como se analizó anteriormente el propósito de esta clase de medidas es obtener el saneamiento fiscal de los entes territoriales para que puedan ejercer debidamente sus funciones constitucionales. Además, en el acuerdo se encuentran fijadas las reglas aceptadas y tomadas por las autoridades administrativas correspondientes en ejercicio de su autonomía.

Por lo que respecta a la atribución de funciones judiciales al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para hacer efectivas las obligaciones previstas en el acuerdo de reestructuración, si bien la Corte reconoce que a la luz del artículo 116 de la Constitución Política es posible investir transitoriamente a determinadas autoridades administrativas de la función jurisdiccional en materias precisas, en el caso del numeral 9° de la Ley 550 de 1999 se observa que el legislador no especificó las funciones judiciales que podían ser ejercidas por dicho ministerio con ese propósito, violando de esta norma el precepto constitucional en cita.

En consecuencia, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones “Así mismo dicho ministerio podrá ejercer funciones judiciales para hacer efectivas las obligaciones previstas en el acuerdo” del numeral 9° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

Argumenta el actor que el numeral 10 del artículo 58, contraviene las normas superiores pues al disponer que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en asocio de la entidad territorial, determinará las operaciones que puede realizar la entidad territorial a partir del inicio de la negociación, permite la intromisión de esta autoridad administrativa en la autonomía de los entes locales.

En criterio de la Corte el cargo no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

Si el fin último de los procesos de reestructuración de pasivos es lograr la recuperación de la viabilidad financiera y por ende el fortalecimiento de las entidades territoriales, resulta claro que la gestión del referido ministerio no viola la autonomía de dichos entes pues constituye un mecanismo indispensable que le permite a esas entidades solucionar estructuralmente su crisis financiera.

Además, con la medida en cuestión no se está desplazando de sus funciones constitucionales a las autoridades locales, toda vez que en el numeral bajo revisión claramente se establece que la determinación de las operaciones que puede realizar la entidad territorial a partir del inicio de la negociación debe ser adoptada con la participación de la respectiva entidad territorial, que en ejercicio de su autonomía administrativa ha decidido someterse al acuerdo de reestructuración.

Entonces, como la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es contraria a la autonomía de los entes territoriales, puesto que su actuación en las operaciones que se realicen en el proceso de negociación se hace de manera conjunta con la respectiva entidad territorial, la Corte declarará su exequibilidad.

Finalmente, el actor cuestiona la constitucionalidad del numeral 15 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, pues al prohibirle a la entidad territorial la realización de gastos corrientes distintos a los destinados para su funcionamiento y a los ordenados por la Constitución, le coarta a los entes intervenidos sus funciones de ordenación del gasto, de nominación y de contratación.

Para la Corte el cargo no está llamado a prosperar, por cuanto la medida consagrada en el numeral impugnado si bien contiene una restricción a la autonomía administrativa de los entes territoriales, ésta encuentra justificación en la necesidad de recuperar la viabilidad

financiera de estos entes con el objeto de que puedan desarrollar a cabalidad sus funciones constitucionales. Además, la razonabilidad de esta determinación está dada por su carácter efímero -opera solamente durante la vigencia del acuerdo de reestructuración-, y además porque no afecta la ejecución de los gastos corrientes ordenados en las disposiciones constitucionales.

Por lo anterior, el numeral 15 bajo análisis será declarado exequible.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

- El artículo 9° en los apartes normativos acusados; los numerales 9 y 16, en lo acusado, del artículo 33; los numerales 1° , en lo acusado, y 10°, en lo acusado, del artículo 34; y el párrafo tercero y su literal a) de artículo 35 de la Ley 550 de 1999.

- Las expresiones “sin la autorización expresa exigida en este artículo” y “La autorización para la celebración o ejecución de cualquiera de las operaciones indicadas en el presente artículo, podrá ser solicitada por escrito por el empresario o por el interesado ante la Superintendencia que supervise al respectivo empresario o su actividad; ante la Superintendencia de Economía Solidaria, en el caso de los empresarios con forma cooperativa; y ante la Superintendencia de Sociedades, en los demás casos. La solicitud correspondiente será resuelta teniendo en cuenta la recomendación del promotor” del artículo 17 de la Ley 550 e 1999.

- El artículo 44, en su integridad.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta sentencia, las expresiones acusadas “los cuales gozarán de preferencia para su pago” del artículo 17 de la ley 550 de 1999, en el sentido de que la prelación de que gozan los gastos administrativos que se causen durante la negociación del acuerdo también cobija los derechos laborales causados

con anterioridad a dicho acuerdo.

Tercero. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta sentencia, los numerales 1° en lo acusado; 3°; 5°; 10 en lo acusado y 15 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el segmento normativo acusado del numeral 9° del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 salvo las expresiones “Así mismo, dicho Ministerio podrá ejercer funciones judiciales para hacer efectivas las obligaciones previstas en el acuerdo” de dicho numeral, que son INEXEQUIBLES.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-1143/01

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos no predicables de norma (Salvamento de voto)

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL EN ENTIDADES TERRITORIALES-Orden de prelación para pago de gastos (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Referencia: expediente D-3509

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9° (parcial); 17 (parcial); 33 numerales 9 y 16 (parcial); 34 numerales 1° (parcial) y 10 (parcial); 35 parágrafo tercero, literal a); 44 y 58 numerales 1° (parcial), 3°, 5°, 9° (parcial), 10° (parcial) y 15 de la Ley 550 de 1999 “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disentimiento con la posición mayoritaria adoptada por la Corte en la sentencia de la referencia, en relación con declaratoria de exequibilidad de la expresión “los cuales gozarán de preferencia para su pago” contenida en

el artículo 17 de la Ley 599 de 2000. Fundamento mi posición en las siguientes consideraciones:

- El aparte de la disposición acusada hace referencia a los gastos administrativos que se causen durante la negociación de los acuerdos de reestructuración, señalando que éstos tendrán preferencia para su pago. En concepto del demandante esta prescripción vulnera los derechos de igualdad y al trabajo, y la autonomía de las entidades territoriales puesto que se autoriza pagarle solamente a aquellos que ostenten la calidad de servidores públicos a partir de la entrada en vigencia de la intervención.
- La posición mayoritaria de la Corte considera exequible el aparte acusado, señalando que el citado artículo es aplicable a las entidades territoriales, y que al estipular la prevalencia para el pago de los gastos administrativos generados durante la negociación no se vulneran los derechos a la igualdad y al trabajo, pues se trata de gastos especiales que tienen un manejo distinto preferencial.
- En mi concepto la Corte debió declararse inhibida para fallar en este punto, ya que el cargo esgrimido por el demandante no es predicable de la norma ya que esta no se aplica a las entidades territoriales.
- En efecto, la norma acusada se encuentra ubicada en el título II de la ley el cual regula las normas relativas a los acuerdos de reestructuración de las empresas, entendiendo por tales “toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios”, definición contenida en el artículo 105 del estatuto comercial, y que no es aplicable a la naturaleza jurídica de las entidades territoriales.
- Por otra parte, es preciso aclarar que la ley dedica un título especial, el número cinco, a la consagración de normas particulares aplicables a la reestructuración de los pasivos de las entidades territoriales. Así, el artículo 58 en su numeral 7 señala el orden de prelación para el pago de los gastos corrientes de la entidad territorial, indicando el siguiente orden de prioridad a) mesadas pensionales b) servicios personales c) transferencias de nómina d) gastos generales e) otras transferencias f) intereses de deuda g) amortización de la deuda h) financiación del déficit de vigencias anteriores e i) inversión.

- Como puede observarse, la ley previó normas particulares para el tratamiento de los acuerdos de reestructuración que celebren las entidades territoriales, por lo que el cargo que esgrime el actor no podía predicarse de la norma demandada.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Al referirse a este mecanismo, la jurisprudencia constitucional lo ha catalogado como “un convenio entre los acreedores de la empresa”... “una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores”, cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley”¹ y como “ un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general”. Cfr. Sentencia C-1185 de 2000

2 Ley 222 de 1995

3 Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550 de 1999. Gaceta del Congreso N° 390, del martes 26 de octubre de 1999.

4 Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, el numeral 11 del artículo 2° de la misma contempla el de: “Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica.

5 Ibídem

6 Exposición de motivos del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 550 de 1999. Gaceta del Congreso N° 390 Bogotá D.C., martes 26 de octubre de 1999. Páginas 17 y 18.

7 Gaceta del Congreso N° 390 Bogotá D.C., martes 26 de octubre de 1999. Páginas 17 y 18.

8 La norma en comento dispone: “ Artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de. Los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades...”

9 En Sentencia C-540 de 2001 la Corte expresó al respecto: “El núcleo esencial debe ser respetado por el legislador porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional. El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad. Entonces, la facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada tanto por la imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial como por los principios de fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

10 La competencia de estas entidades para designar promotores de los acuerdos de reestructuración fue declarada exequible mediante sentencia C-1319 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

11 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

13 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

14 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

15 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

17 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

18 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

19 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

20 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

21 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

22 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

23 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

24 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar

argumentos de conveniencia.

25 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

26 Al respecto, ver las sentencias C-600A de 1995, C-070 de 1996, C-499 de 1998, C-559 de 1999 y C-843 de 1999 y C-007 de 2001, entre otras.

27 Según la Circular Externa No. 004 de abril 11 de 2001 emanada de la Superintendencia de Sociedades, las funciones específicas de los promotores de los acuerdos de reestructuración de empresas del sector privado consisten en analizar el estado patrimonial de la empresa y su desempeño durante por los menos los últimos tres años, examinar y elaborar las proyecciones de la empresa, mantener a disposición de todos los acreedores la información que posea y sea relevante para efectos de la negociación, determinar los derechos de voto y acreencias, celebrar la reunión de determinación de derechos de voto y acreencias, coordinar la negociación en la forma que estime conveniente, actuar como amigable conponedor durante la negociación y en la redacción del acuerdo, proponer fórmulas de arreglo debidamente sustentadas y evaluar su viabilidad, obtener la formalización del documento que contiene el acuerdo, participar en el comité de vigilancia del acuerdo