Sentencia C-126/03

ACTIVIDAD FINANCIERA-Reparto de competencias en regulación

Para la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, la Carta establece un reparto particular de competencias, pues atribuye al Congreso la expedición de leyes marco o cuadro, que deben limitarse a señalar las normas generales que rigen esas actividades, e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en su intervención, mientras que corresponde al Ejecutivo ejercer la intervención en esas actividades, así como desarrollar la inspección y vigilancia de las entidades que adelantan esas labores. Este reparto de competencias se explica por cuanto la actividad financiera es muy dinámica y cambiante, y por ello la Constitución reconoció la necesidad de que las regulaciones de ese sector de la economía pudieran también realizarse y ajustarse en forma rápida. La Carta optó entonces por fijar esa particular colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, de suerte que el primero señala al Gobierno "las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación".

ACTIVIDAD FINANCIERA-Distribución de competencias entre ley marco y decretos gubernamentales

LEY MARCO Y DECRETO REGLAMENTARIO-Límites

LEY MARCO Y DECRETO REGLAMENTARIO EN ACTIVIDADES FINANCIERAS-Reparto de competencias

LEY MARCO EN ACTIVIDADES FINANCIERAS-Alcance de la competencia

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Naturaleza y sentido

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Finalidad

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION Y SISTEMA CONCORDATARIO

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION Y PROCESO CONCORDATARIO-Diferencias y semejanzas

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Características

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Efectos en instituciones financieras objeto de medidas de liquidación

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Aplicación de efectos a entidades financieras en liquidación

ACTIVIDAD FINANCIERA-Intervención, inspección y vigilancia

Referencia: expediente D-4189

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 34 numeral 11 (parcial) de la Ley 550 de 1999.

Actor: Arturo Ferrer Carrasco

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D.C, dieciocho (18) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Arturo Ferrer Carrasco demanda la expresión “o de liquidación” contenida en el artículo 34 numeral 11 (parcial) de la Ley 550 de 1999. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

” LEY 550 DE 1999

(diciembre 30)

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

(….)

ARTICULO 34. EFECTOS DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACION. 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:

(….)

11. Las instituciones financieras oficiales o mixtas, al igual que las que hayan sido objeto de medidas de salvamento o de liquidación, estarán sujetas a lo que se disponga en el acuerdo para el pago de sus acreencias, y sus administradores están legalmente facultados para negociar en los mismos términos en que lo hagan los demás acreedores de su clase.”

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la expresión acusada viola el literal d) del numeral 19 del artículo 150, el numeral 25 del artículo 189 y el artículo 335 de la Constitución. Según su parecer, esa expresión implica que el Congreso reguló concretamente la actividad financiera, mientras que la Carta atribuye esa tarea sólo al Ejecutivo.

Para sustentar su cargo, el demandante explica que en materia financiera, existe una competencia normativa compartida entre el Congreso y el Presidente, de suerte que al

primero le corresponde, por medio de una ley marco, dictar las normas generales y señalar en ellas los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular esa actividad y ejercer la intervención que sea necesaria. Y por ello concluye que el Congreso no puede regular concretamente las actividades financieras, ya que tan sólo puede establecer las normas generales, los criterios y objetivos que encuadran o enmarcan la regulación específica de esas actividades por parte del Ejecutivo. Según sus palabras:

"Las leyes marco son una verdadera categoría especial de leyes, ya que implican una competencia normativa compartida entre el legislador y el ejecutivo. No tiene el gobierno frente a ellas la simple potestad reglamentaria que posee frente al común de las leyes, sino que la función legislativa se comparte entre el Congreso, que, se repite, dicta las normas generales, los criterios y objetivos sobre la materia, y el Presidente de la República que la regula con sujeción al marco definido por el legislador.

En consecuencia, no le es dado al Congreso regular en detalle el ejercicio de la actividad financiera, como lo hace con la expresión "o de liquidación" respecto de los acuerdos de reestructuración del numeral 11 del artículo 34 de la ley 550 de 1999, pues con ello está yendo más lejos de la expedición de normas generales y la fijación de criterios y objetivos para que el gobierno regule el proceso liquidatorio de las entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria".

Ahora bien, según su criterio, el Congreso invadió competencias del ejecutivo al establecer que la figura de los acuerdos de reestructuración, que no está prevista en el estatuto Orgánico del Sistema Financiero para los procesos de liquidación de entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, se aplicará a esas entidades. Y eso es así, explica el demandante, porque el numeral 11 del artículo 34 de la ley 550 de 1999 hace obligatorios esos acuerdos de reestructuración a las instituciones financieras, pues indica que éstas "estarán sujetas a lo que se disponga en los acuerdos para el pago de sus acreencias". Y por ello concluye al respecto:

"La intervención y liquidación de una entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria es tema propio de la actividad financiera, vale decir, de competencia gubernamental dentro de lo dispuesto en la ley marco o cuadro respectiva, sin

que el Congreso pueda invadir esta competencia para establecer para la liquidación de las entidades financieras unas figuras como los acuerdos de reestructuración de la ley 550 de 1999 que no están previstos en el estatuto orgánico del sistema financiero.

(…)

En otras palabras, la ley 550 de 1999 es constitucional respecto de empresas de carácter no financiero, cuya recuperación procura con sus acuerdos de reestructuración, pero no así para una entidades financiera cuyo proceso liquidatorio está regulado íntegramente por el ejecutivo en el estatuto orgánico del sistema financiero.

Incluso desde el punto de vista puramente lógico, resulta absurdo someter estos procesos de liquidación a tales acuerdos de reestructuración, que tienen por objeto la supervivencia de las empresas y que se suscriben a plazos de hasta 20 años, con lo cual la liquidación de la entidad financiera, en vez de ejecutarse de la manera más expedita y en el menor tiempo posible, se hace más compleja y se prolonga innecesariamente, pues no se trata de su salvamento sino de conseguir la terminación de su existencia legal."

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

El ciudadano José Yesid Benjumea Betancur, en representación de la Superintendencia Bancaria de Colombia, interviene para impugnar la demanda. El interviniente comienza por destacar que la Constitución atribuye al Congreso la cláusula general de competencia, y en tal sentido la Ley 550 de 1999 es un desarrollo legítimo de los artículos 334 y 335 sobre intervención del Estado en la economía, tal y como lo señaló la sentencia C-586 de 2001. Esta ley no es pues, según su parecer, una ley marco sino una ley ordinaria expedida para reactivar la economía, al permitir que ciertas empresas pudieran superar sus dificultades, gracias a los acuerdos de reestructuración, los cuales, contrariamente a lo afirmado por el demandante, no son impuestos, ya que son expresión de la voluntad mayoritaria de los acreedores. Y por ello, según su parecer, y teniendo en cuenta que dichos acuerdos, para ser eficaces, son de carácter universal, como todo proceso concursal, no existe ninguna razón para que las entidades financieras en liquidación no intervengan, como acreedoras, en estos procesos de reestructuración.

El ciudadano señala entonces que la norma parcialmente demandada no es una ley marco, ni regula la actividad financiera, ni sustituye su régimen especial de liquidación, ya que se limita “a establecer una regla en relación con la satisfacción de acreencias a cargo de una entidad en crisis respecto de la cual, para su reactivación, se ha celebrado un acuerdo de reestructuración.” Concluye entonces el interviniente:

“Una vez se inicie la promoción de los acuerdos de reestructuración es obligación de todos los acreedores, sea cual fuere su naturaleza o su condición jurídica, hacer valer sus derechos patrimoniales ante la empresa, sin que se advierta que ello signifique que se comprometa la naturaleza jurídica del sujeto reclamante o se sustituyan los regímenes particulares que rigen el desenvolvimiento de su objeto social o su liquidación.

En conclusión, la norma se limita a reconocer en las entidades objeto de liquidación una calidad común, la de acreedores y como tal, partícipes dentro de la negociación del acuerdo de reestructuración, razón por la cual el que dichas entidades deban sujetarse a los mandatos previstos en la norma demandada es sólo la consecuencia de los fines de intervención económica que dicha norma se propuso y no se advierte que ello implique la sustitución del régimen especial para la liquidación, régimen que, valga aclararlo, tampoco se propuso modificar la ley ordinaria en comento y que por lo tanto se mantiene incólume.”

2. Intervención de la Superintendencia de Sociedades.

El ciudadano Francisco Javier Córdoba Acosta, en representación de la Superintendencia de Sociedades, interviene en el proceso para defender la exequibilidad de la expresión acusada. El interviniente comienza por destacar que la Ley 550 de 1999, de la cual forma parte el aparte acusado, fue aprobada para enfrentar la grave crisis económica que vivía el país, y que continúa en la actualidad, frente a la cual el mecanismo de concordato ordinario se mostró insuficiente, y por ello se adoptó el “sistema de reestructuración como mecanismo temporalmente sustitutivo del proceso concordatario”. Por ello considera que el actor yerra al señalar que la norma parcialmente demandada regula la actividad financiera, pues esa disposición simplemente establece los efectos de los acuerdos de reestructuración, que son un instrumento de intervención económica para reactivar la economía.

Ahora bien, destaca el interviniente, uno de los principios que gobierna estos acuerdos es el de universalidad, de suerte que deben concurrir todos los acreedores, y por ello no hubiera

resultado acorde a la finalidad de la figura “excluir del alcance de los efectos de la celebración del acuerdo a las instituciones financieras, entre otras razones, porque en la actividad empresarial moderna es imprescindible la utilización del sistema financiero.”

De otra parte, el ciudadano precisa que comparte con el actor la tesis de que el estatuto orgánico del sistema financiero no consagra la sujeción de las instituciones financieras a los términos del acuerdo de reestructuración, pero precisa que ello resulta obvio, pues dicho estatuto y la Ley 550 de 1999, de la cual forma parte la expresión acusada, regulan materias distintas. Según su parecer, la mencionada “ley 550 de 1999 establece un régimen para promover y facilitar la reactivación empresarial en el contexto de la intervención económica, sin que ello signifique que el legislador haya desbordado los límites que le imponen la Constitución y la ley para su expedición”.

3. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico.

La ciudadana Luz Angela Muñoz Oviedo, en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, interviene para impugnar la demanda. La interviniente analiza la naturaleza jurídica de la ley 550 de 1999 y concluye que ésta “no es una regulación sobre el ejercicio de la actividad financiera, sino una regulación sobre los procesos concursales de reorganización empresarial.” Y por ello concluye que se trata de un tema que no corresponde a la ley marco sobre actividad financiera, pues ésta se refiere al régimen de competencias de la intervención del Estado en la actividad financiera, aseguradora y bursátil, pero no comprende la reglamentación del Congreso en materia de procesos concursales de reorganización empresarial.

De otro lado, la ciudadana explica que los acuerdos de reestructuración se rigen por los principios de colectividad y de igualdad de los procesos concursales. Según el primero, la totalidad de los acreedores del deudor en crisis deben concurrir al proceso y, conforme al segundo, todos los acreedores deben recibir el mismo trato, en desarrollo de la máxima latina par conditio omnium creditorum. Por ello considera que una declaratoria de inexequibilidad del aparte acusado implicaría un desconocimiento de esos principios de colectividad y de igualdad, pues “las entidades financieras en liquidación tendrían un tratamiento privilegiado, el cual no estaría justificado a la luz de los principios y normas que rigen la materia de procesos concursales de reorganización empresarial”.

4. Intervención del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

El ciudadano Camilo Alberto Criales Gutiérrez, en representación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras interviene para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de la expresión acusada.

El interviniente comienza por describir el proceso de liquidación forzosa administrativa de las entidades financieras a fin de compararlo con los acuerdos de reestructuración regulados por la ley 550 de 1999, lo cual le permite precisar que "la disposición acusada contrario a lo expresado en la demanda de inconstitucionalidad no está regulando el proceso de liquidación forzosa administrativa previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero". Según su parecer, el aparte demandado simplemente señala los efectos del acuerdo de reestructuración sobre los acreedores, teniendo en cuenta que algunos de ellos pueden ser entidades bajo liquidación forzosa. En tales circunstancias, explica el ciudadano, el llamado que hace la norma acusada a las entidades en liquidación para que participen en los acuerdos de reestructuración "no implica la regulación del proceso liquidatorio sino simplemente una consecuencia lógica de participar como cualquier entidad en el sector productivo de la economía". Es más, señala el interviniente, la falta de participación de esas entidades en liquidación "en los acuerdos inevitablemente implicaría que las mismas tuvieran una mayor exposición al riesgo de perder sus créditos, créditos que valga la pena señalar son fuente de pago de las obligaciones de la liquidación para con sus acreedores al formar parte de la masa de la entidad". Por último, el ciudadano considera que el otorgamiento de una preferencia o tratamiento especial a las entidades en liquidación en los acuerdos de reestructuración es violatorio de la igualdad al "no incluir a las entidades en liquidación dentro del trámite del acuerdo de reestructuración que las relevaría de las reglas previstas para los acreedores ausentes o disidentes o en su defecto al otorgarles una ventaja en el pago de su acreencia bien en cuanto términos, condiciones o plazo, hecho este que implicaría un ventaja inequitativa frente a los demás acreedores parte del acuerdo de reestructuración".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3021, recibido el 23 de septiembre de 2002, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la

expresión acusada.

El Ministerio Público comienza por distinguir entre los procesos concursales, que se aplican ordinariamente a las sociedades comerciales en crisis, las liquidaciones forzosas administrativas, previstas para las entidades financieras, y los acuerdos de reestructuración regulados por la Ley 550 de 1999, que son un mecanismo alterno a los procesos concursales a fin de evitar hasta donde sea posible la liquidación de las empresas, y promover de esa manera la reactivación empresarial y económica. Esta descripción permite al Procurador precisar que los mencionados acuerdos de reestructuración están guiados por los principios de la universalidad (se afecta la totalidad del patrimonio del deudor para que se garantice el pago de la totalidad de las obligaciones), la igualdad (los acreedores concurren en igualdad de condiciones al concurso), la colectividad (participa la totalidad de los acreedores) y la preferencia (su realización impide adelantar los procesos de ejecución). Por ello considera que la sujeción de las instituciones financieras en liquidación a los acuerdos de reestructuración "no implica la regulación de actividad financiera, como tampoco la sustitución del régimen de liquidación forzosa administrativa", como equivocadamente lo cree el demandante, sino que se trata de una regulación destinada a salvaguardar un crédito de la institución financiera, puesto que la exclusión de esas entidades del acuerdo de reestructuración "puede incidir negativamente en su gestión al impedirles recibir el pago de las obligaciones pecuniarias a su favor por parte de la empresa en recuperación". Esta regulación busca entonces, según el Procurador, que las entidades financieras, al igual todos los acreedores del empresario en crisis (internos o externos), en aplicación a los principios de totalidad, igualdad y colectividad, tengan la oportunidad de recuperar sus acreencias, al ser incluidas en el acuerdo de reestructuración. Concluye entonces la Vista Fiscal:

"De suerte que con el acuerdo de reestructuración se pretende crear un marco bajo el cual se logre la reactivación empresarial a través de acuerdos vinculantes u obligatorios para los acreedores y el empresario en crisis, de cuya efectividad depende la salvación de la empresa como base del desarrollo social y que tiene una función social.

Planteadas como quedan las cosas tenemos que la expresión acusada no regula el proceso liquidatorio de las instituciones financieras oficiales o mixtas en liquidación, pues como se enunció, simplemente se está dando la oportunidad al liquidador para que éstas puedan recuperar sus acreencias participando en los acuerdos de reestructuración que se celebran a

la luz de la ley 550 de 1999, hecho que no implica intromisión en la actividad financiera.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la expresión “o de liquidación” contenida en el artículo 34 numeral 11 de la Ley 550 de 1999, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una Ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2- El actor considera que la expresión acusada invadió las competencias reglamentarias del Gobierno, pues reguló en detalle un asunto financiero, siendo que en este campo, el Congreso debe limitarse a expedir una ley marco, que indique las normas generales, los criterios y objetivos que encuadran o enmarcan la regulación concreta de esas actividades por parte del Ejecutivo. Por el contrario, para los intervinientes y el Ministerio Público, el aparte demandado se ajusta a la Carta. Según su parecer, la norma parcialmente acusada no regula propiamente la actividad financiera sino que señala los efectos de los llamados acuerdos de reestructuración, que hacen parte de una ley de intervención económica, destinada a reactivar la economía.

Como vemos, el problema que plantea la presente demanda es si la expresión acusada desconoce o no las competencias del Gobierno en relación con la reglamentación de la actividad financiera. Para resolver este asunto, la Corte comenzará por recordar brevemente el reparto de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo en la regulación de la actividad financiera, para luego examinar específicamente si el aparte demandado desconoce o no dicho reparto.

Regulación de la actividad financiera, ley marco y reglamentación gubernamental.

3- Para la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, la Carta establece un reparto particular de competencias, pues atribuye al Congreso la expedición de leyes marco o cuadro, que deben limitarse a señalar las normas generales que rigen esas actividades, e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el

Gobierno en su intervención (CP art. 150 ord 19), mientras que corresponde al Ejecutivo ejercer la intervención en esas actividades, así como desarrollar la inspección y vigilancia de las entidades que adelantan esas labores (CP art. 189 ord 25).

Este reparto de competencias se explica por cuanto la actividad financiera es muy dinámica y cambiante, y por ello la Constitución reconoció la necesidad de que las regulaciones de ese sector de la economía pudieran también realizarse y ajustarse en forma rápida. La Carta optó entonces por fijar esa particular colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, de suerte que el primero señala al Gobierno "las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación"1.

4- Esta Corte ha precisado el alcance de esa distribución de competencias entre la ley marco y los decretos gubernamentales que la desarrollan, en los siguientes términos:

"Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.

Así, pues, a diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, numeral 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Este agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del gobierno (art. 189-25 C.P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al común de las leyes (art. 189-11 C.P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador "2..

4- La Corte ha también señalado que este particular reparto de competencias entre las leyes cuadros y los decretos que las desarrollan implica una cierta restricción a la libertad de configuración del Legislador, pues significa que en aquellos campos que la Carta ha

reservado a las leyes marco, el Congreso debe limitarse a dictar las normas generales, pero no puede entrar en el detalle, pues de hacerlo, estaría vaciando la facultad reglamentaria que la Constitución directamente atribuye al Gobierno en esas esferas. Aunque los límites entre la ley marco y la regulación gubernamental no son rígidos, y por ende el Congreso conserva una cierta discrecionalidad para concretar esos límites, es necesario sin embargo que la ley preserve un margen de desarrollo reglamentario al Gobierno. Ha dicho al respecto esta Corporación:

"Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: "Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

Adicionalmente, al incluirse normas como las mencionadas en la ley orgánica del reglamento del Congreso, aparece desvirtuado el artículo 151 de la Constitución, que circunscribe tal tipo de leyes a establecer el régimen de la actividad legislativa propia de aquél.

Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley.

(…)

Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar

las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”3.

5- El actor acierta entonces en señalar que sería inconstitucional que la ley abordara de manera detallada materias cuya regulación específica la Constitución atribuyó al Gobierno, dentro de los criterios generales establecidos por una ley marco. La obvia pregunta que surge es si la expresión acusada incurrió en ese vicio, para lo cual debe esta Corporación examinar el reparto específico de competencias entre la ley marco y los decretos que la desarrollan en materia financiera.

Ahora bien, la sentencia C-955 de 2000, MP José Gregorio Hernández Galindo, estudió in extenso ese reparto de competencias en materia financiera, y explicó que la fijación de las políticas, orientaciones y criterios, en términos generales y abstractos, es del resorte del Congreso, “mientras que la concreción, en normas o medidas específicas, fundadas en la ley pero limitadas por el marco de la misma, está en cabeza del Gobierno, a no ser que, en razón de su contenido, la competencia para expedirlas o adoptarlas esté constitucionalmente asignada a la misma Rama Legislativa -evento en el cual la norma tendrá, por fuerza, que ser específica-, a la Junta Directiva del Banco de la República, o a otro órgano del Estado.” Esto significa entonces que la ley no sólo no puede entrar en la regulación concreta que corresponde al Gobierno para el desarrollo de la intervención, inspección y vigilancia de la actividad financiera (CP art. 189), sino que tampoco puede la ley invadir las atribuciones autónomas del Banco de la República, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia que es (CP art. 372), ni puede confundir las competencias propias del Banco de la República y del Gobierno frente a la actividad financiera, pues, como esta Corte lo ha señalado en forma reiterada, “no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno, a él asignada por la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades en referencia”4. Por ello esta Corporación concluyó que son propios de la ley marco “los artículos que toquen con la actividad financiera o de intermediación, es decir, con la operación y gestión de las instituciones financieras en lo relativo a los créditos de largo plazo para adquisición y construcción de inmuebles destinados a vivienda, y lo referente a la intervención del Estado en esas actividades (art. 335 C.P.)”, mientras que desbordan la competencia del Congreso “los artículos que resulten tan específicos que constitucionalmente correspondan a la órbita de funciones del Gobierno y los que, por su

materia, estén confiados a la decisión exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.5”

Con estos criterios, entra entonces la Corte a examinar si la expresión acusada desconoce o no las competencias propias del Gobierno en el campo financiero, para lo cual resulta ineludible recordar brevemente la naturaleza y el sentido de los llamados “acuerdos de reestructuración” regulados por la Ley 550 de 1999, puesto que el aparte acusado se encuentra vinculado a la regulación de los efectos de dichos acuerdos.

La expresión acusada, los acuerdos de reestructuración y las entidades financieras en liquidación y la regulación de la actividad financiera.

6- La Ley 550 de 1999 pretende reactivar la economía, a fin de superar la recesión económica que conoce el país desde 1997, para lo cual prevé, entre otras cosas, mecanismos que permitan que las empresas que se encuentran en dificultades puedan superar sus problemas y logren restablecer su capacidad de pago, tal y como lo señala explícitamente el artículo 2º de ese cuerpo normativo. Y tal vez el instrumento más importante para lograr ese propósito de reactivar la economía y recuperar la solvencia de las empresas es el “acuerdo de reestructuración”. Esta Corte ya había explicado esas finalidades de esa ley y de los acuerdos de reestructuración, en los siguientes términos:

“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.

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 1995, 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. 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."6

7- La ley 550 de 1999 establece entonces condiciones más fáciles para lograr un acuerdo de reestructuración que aquellas que prevé la legislación para el sistema concordatario, pues limita el poder de veto del deudor al acuerdo de reestructuración, y reduce 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 esa manera, la Ley 550 de 1999 busca que esos acuerdos de reestructuración tengan mayores posibilidades de concretarse y permitan entonces la recuperación de las empresas y la reactivación de la economía. Los acuerdos de reestructuración pretenden entonces evitar que la empresa en dificultades tenga que ser liquidada, por medio de un mecanismo de negociación de sus deudas que es más ágil y flexible que el proceso concordatario.

Sin embargo, a pesar de esas diferencias, los acuerdos de reestructuración comparten ciertos principios con los procesos concordatarios, como bien lo destacan varios intervinientes y el Procurador, puesto que tienen el mismo propósito, a saber, que el deudor logre un acuerdo con sus acreedores, a fin de que sus negocios se recuperen y logre pagar sus obligaciones, y la empresa pueda continuar funcionando y contribuyendo al desarrollo económico. Por ello, al igual que los procesos concursales, dichos acuerdos están guiados por los principios de universalidad, colectividad, igualdad, y preferencia. Según el primer principio, el acuerdo de reestructuración afecta la totalidad del patrimonio del deudor para que se garantice el pago de la totalidad de sus obligaciones. Y esto explica a su vez, el principio de colectividad, según el cual deben poder participar la totalidad de los acreedores, a fin de que sus acreencias sean satisfechas. Además, y tal es el sentido del principio de igualdad, los distintos acreedores concurren en igualdad de condiciones al acuerdo, no sólo en relación a la oportunidad en que pueden participar sino a su derecho al voto y la

oportunidad para el pago, salvo que se trate de créditos privilegiados (art. 22 y 34 Ley 550 de 1999). Finalmente, con el fin de lograr sus propósitos, estos acuerdos de reestructuración, una vez realizados en debida forma, son preferentes, y por ello suspenden los procesos de ejecución que se adelanten en contra del empresario, tal y como lo estipulan los artículos 14 y 34 de la mencionada Ley 550 de 1999.

8- Las anteriores características del acuerdo de reestructuración explican el sentido del artículo 34 de la Ley 550 de 1999, del cual forma parte la expresión acusada. Así, esa disposición regula los efectos de los acuerdos de reestructuración, y en particular establece que éstos, si se han realizado conforme a la ley, son "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". En tal contexto, el numeral 11 de ese artículo, que contiene el aparte demandado, establece que estos acuerdos también se aplican, para el pago de las acreencias respectivas, a las instituciones financieras oficiales o mixtas, al igual que a aquellas que hayan sido objeto de medidas de salvamento o de liquidación.

Este ordinal está entonces simplemente señalando que si una institución financiera es acreedora de una empresa, que se encuentra en dificultades y ha realizado un acuerdo de reestructuración, entonces la institución financiera deberá sujetarse a los términos del acuerdo, a fin de recuperar sus créditos. Además, el ordinal precisa que para tal efecto, los administradores de esas entidades están legalmente facultados para negociar en los mismos términos en que lo hagan los demás acreedores de su clase.

9- Esta breve descripción es suficiente para concluir que, contrariamente a lo sostenido por el actor, y como bien lo destacan los intervinientes y la Vista Fiscal, la expresión acusada no está regulando ni modificando el proceso de liquidación de las entidades financieras. Simplemente el ordinal acusado está señalando que los acuerdos de reestructuración se aplican a esas entidades. Ahora bien, dichos acuerdos son desarrollados por un cuerpo normativo, como la ley 550 de 1999, que es una ley de intervención económica, tal y como la propia ley lo señala, y tal y como esta Corte lo había precisado anteriormente7. Por consiguiente, la aplicación de los efectos de esos acuerdos a las instituciones financieras en liquidación no constituye una órbita reservada del Gobierno en la intervención, inspección o vigilancia del sector financiero, por lo que ese tema bien podía ser desarrollado por la ley. El

cargo de la demanda carece de todo sustento, pues la regulación prevista por el numeral 11 del artículo 34 de la Ley 550 de 1999 no desconoce la competencia gubernamental en la regulación del sector financiero.

10- Por último, la Corte precisa que para analizar la acusación resultó ineludible examinar en su integridad el numeral 11 del artículo 34 de la Ley 550 de 1999, por lo que, en desarrollo de la figura de la unidad normativa, prevista por el artículo 6º del decreto 2067 de 1991, la presente decisión de constitucionalidad recaerá sobre todo ese numeral, el cual será declarado exequible, pero únicamente por el cargo estudiado.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el numeral 11 del artículo 34 de la Ley 550 de 1999, pero únicamente por el cargo estudiado en la presente sentencia.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1993. M.P.. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Sentencia C-608 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver, entre otras, las sentencias C-465 de 1992, C-510 de 1992, C-021 de 1994, C-129 de 1998, C-700 de 1999 y C-955 de 2000.

3 Sentencia C-196 de 1998. M.P: José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, ver sentencias C-688 de 1999, C-700 de 1999 y C-955 de 2000.

4 Sentencia C-560 de 1994. Ver igualmente sentencias C-021 de 1994 y C-955 de 2000

5 Sentencia C-955 de 2000, MP José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sentencia C-1185 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

7 Ver sentencia C-1551 de 2000. MP Alfredo Beltrán Sierra. Fundamento 3.4.