

Sentencia C-493/02

SERVICIO PUBLICO Y PRIVADO-Intervención de legislador

ESTADO EN MATERIA ECONOMICA-Poder de regulación y dirección

LEY DE INTERVENCION ECONOMICA-Creación de herramientas indispensables por legislador

ENTIDADES TERRITORIALES-Recuperación financiera

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Suspensión término de prescripción y no operancia de la acción respecto de créditos/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-No iniciación de procesos de ejecución ni embargo de activos y recursos/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Suspensión de pleno derecho de procesos o embargos en curso

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Mecanismo temporal de organización financiera, administrativa y contable

ENTIDADES TERRITORIALES-Vinculación en configuración de estrategias para afrontar crisis y lograr la recuperación económica

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Finalidad/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-No extinción de obligaciones y créditos

El acuerdo de reestructuración no constituye una forma de extinción de las obligaciones y créditos a cargo de las entidades territoriales que acudan a él. Por el contrario, su pretensión es la de recuperar la entidad y organizar el pago de las obligaciones con sus acreedores.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-No condiciones de atención de obligaciones ni realización de pagos/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Crítica situación financiera y de déficit fiscal

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Medidas razonables y proporcionadas coherentes con la finalidad de la ley

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Medidas no constituyen forma de extinción de obligaciones

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-No vulneración de la igualdad y acceso a la justicia

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-No desprotección de créditos pendientes/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-No desconocimiento de pago de acreencias de exempleados

Referencia: expediente D-3879

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 550 de 1999, artículo 58, numeral 13.

Actores: Emilio Chávez Hurtado, Tomás Rentería Moreno y Manuel Torres Velásquez.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Emilio Chávez Hurtado, Tomás Rentería Moreno y Manuel Torres Velásquez contra la Ley 550 de 1999, artículo 58, numeral 13.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto del proceso y se subraya lo demandado: 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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: (...)

13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho. 1

II. LA DEMANDA

Los ciudadanos Emilio Chávez Hurtado, Tomás Rentería Moreno y Manuel Torres Velásquez

demandan el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, por considerar que vulnera los artículos 2º, 13, 58 y 229 de la Constitución Política. Exponen los siguientes argumentos:

La norma acusada vulnera el artículo 2º de la Constitución Política pues al establecer la improcedencia de embargos de los activos y recursos de las entidades territoriales sometidas al acuerdo de reestructuración de pasivos, está desprotegiendo a las personas que tienen créditos y/o embargos de acreencias laborales y comerciales, pendiente por cancelar en los diferentes órganos judiciales. De tal forma que se desconoce la obligación del Estado de tutelar los bienes de todas las personas residentes en Colombia.

El numeral 13 demandado crea desigualdad jurídica entre los funcionarios y los exfuncionarios de los entes territoriales consistente en que a los funcionarios activos se les viene cancelando puntualmente sus salarios y demás acreencias en razón a los beneficios que les otorga la ley 550, mientras que a los exfuncionarios que ya laboraron y se les hizo reconocimiento de sus acreencias laborales, se les somete a una situación discriminatoria al restringir los embargos judiciales, cuando lo razonable sería cancelarles por igual a ambos acreedores, funcionarios y exfuncionarios, las obligaciones adeudadas, guardando con ello el espíritu del derecho constitucional a la igualdad.

También atenta contra el artículo 58 de la Carta Política al ignorar que a las personas que laboraron en los entes territoriales no pueden desconocerles por ninguna ley los derechos laborales adquiridos.

Desconoce igualmente el artículo 229 de la Constitución porque priva a los acreedores de los entes territoriales del acceso a los órganos de administración de justicia en procura de obtener el pago de obligaciones controversiales.

III. INTERVENCIONES

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ivonne Edith Gallardo Gómez, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Manifiesta que con esta norma no se desprotege a los acreedores sino que fue diseñada precisamente para la protección de sus intereses patrimoniales. Esta característica se verifica al revisar el contenido de los debates dados en el Congreso de la República al respectivo proyecto de ley.

En respuesta a los cargos por violación de los artículos 13 y 58 de la Constitución dice que “para solucionar el problema de los pasivos, es que la Ley diseñó un procedimiento expedito que consiste en que a todos los acreedores de una entidad territorial se le paguen sus acreencias dentro de un marco jurídico que la misma ley regula. ... Es decir, el legislador no realiza discriminación alguna entre las dos obligaciones (las causadas antes del inicio de la negociación y las posteriores), sino que el marco jurídico diseñado está estructurado para pagar las obligaciones causadas y que por razones financieras no pudo atender en su oportunidad la entidad territorial”.

Además, “el no pago oportuno de los salarios no se deriva de la aplicación de la Ley 550, antes por el contrario, con su aplicación resurge esa posibilidad de pago toda vez que uno de

los fines de este proceso es recuperar la capacidad de pago de la entidad territorial”.

Finalmente, la norma acusada tampoco vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia pues, “en tal sentido, el procedimiento señalado en la Ley 550 de 1999 para los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, además de ser ágil y expedito, asegura los objetivos atrás mencionados, al fundamentar la solución de conflictos en acuerdos de voluntades que se imponen en virtud de la figura democrática del voto, que benefician a toda una comunidad y a la totalidad de los acreedores, dejando de lado el intento particular y coactivo que supone los juicios de ejecución”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. Al respecto señala:

El Acuerdo de Reestructuración surge por la necesidad de enfrentar la crisis económica generalizada que afecta desde hace varios años al sector productivo del país mediante la adopción de mecanismos de intervención estatal extraordinarios y ágiles para reactivar las empresas, ante la inconveniencia de acudir al proceso concordatario, y garantizar la prestación de los servicios de las entidades territoriales afectadas por el incremento del déficit fiscal.

Las medidas tomadas en la Ley 550 han sido establecidas por el legislador para brindar a las empresas y entidades territoriales un lapso de recuperación y un margen de liquidez que les permita garantizar la continuación de la prestación de los servicios que tienen a cargo.

La Ley 550 de 1999 al limitar, mas no proscribir definitivamente, la posibilidad a los acreedores para acceder a la administración de justicia mediante acciones ejecutivas y para obtener el embargo de rentas y bienes de las entidades estatales incursas en la negociación o ejecución de un acuerdo de reestructuración, busca no sólo garantizar que éstas se hallen en condiciones de seguir prestando los servicios a su cargo, sino además que los acreedores puedan, con su participación activa, e incluso sin ella, obtener el cumplimiento de las obligaciones por la entidad territorial en los términos consignados en el acuerdo de reestructuración, so pena de generar su terminación. Es decir, la restricción temporal de las facultades del acreedor para hacer valer sus obligaciones acudiendo a la administración de justicia, se encuentra plenamente justificada y razonada atendiendo a la finalidad de la ley de intervención económica.

En últimas, el acuerdo de reestructuración de las entidades territoriales no es una forma de extinguir las obligaciones que éstas tenían a cargo y cuyo incumplimiento conduce a solicitar el acuerdo, sino que es un mecanismo que permite replantear su pago, con el fin de asegurar que el ente territorial continúe prestando sus servicios y se promueva el desarrollo de las regiones y el pago efectivo de las acreencias.

De tal forma que impedir que se inicien u ordenar que se suspendan los procesos ejecutivos en curso no constituye un tratamiento privilegiado de las acreencias de los trabajadores en detrimento de las acreencias laborales de los exservidores de la entidad territorial que ha entrado en el acuerdo de reestructuración, por ello la norma no viola el principio de

igualdad.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Lo que se debate

1. Consideran los demandantes que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 vulnera los derechos de igualdad y de acceso a la administración de justicia (arts. 13 y 228), además de desconocer la obligación del Estado de tutelar los bienes de todas las personas y la garantía de los derechos adquiridos contempladas en los artículos 2 y 58 de la Constitución Política.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que la norma demandada es constitucional en la medida en que busca la protección de los intereses patrimoniales de los acreedores de las entidades territoriales, sin establecer ningún tipo de discriminación entre ellos ni vulnerar el derecho de acceso a la administración de justicia.

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada por cuanto su finalidad es la de garantizar la prestación de los servicios de las entidades territoriales afectadas por el incremento del déficit fiscal y que los acreedores puedan obtener el cumplimiento de las obligaciones a su favor, por lo que la restricción temporal se encuentra plenamente justificada y razonada en atención a la finalidad de la ley de intervención económica.

Corresponde entonces a la Corte determinar si el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 vulnera los principios y derechos contemplados en los artículos 2, 13, 58 y 228 de la Constitución Política. Con tal propósito se hará referencia a la naturaleza y finalidad de la ley 550, para luego realizar el examen de constitucionalidad de la norma acusada.

La naturaleza y la finalidad de la Ley 550 de 1999

2. La Constitución autoriza expresamente al legislador, entre otros aspectos, para intervenir en los servicios públicos y privados, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, asegurar que todas las personas, en particular los de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, y promover el desarrollo armónico de las regiones (CP, arts. 150-21 y 334)².

Dentro de este ámbito constitucional se expidió, con carácter temporal³, la Ley 550, la cual tiene como finalidad conjurar los efectos de la crisis que sufre la economía nacional y las finanzas de las entidades territoriales a finales de la década anterior, tal como se reconoce en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley y se consideró durante el trámite legislativo.⁴

Al respecto, el Gobierno puso de presente las siguientes consideraciones acerca de la necesidad de reestructurar los pasivos de los entes territoriales como mecanismo para lograr el desarrollo armónico de las regiones:

No se lograría un efecto global en la reactivación económica si no se busca una normalización y reestructuración de los entes territoriales.

Y es que no puede perderse de vista que la actividad empresarial resulta directamente afectada por la situación financiera de las entidades territoriales y su incidencia en las regiones de las que forman parte.

El desarrollo armónico de las regiones que debe propiciar el Estado a través de la intervención económica no puede darse sin que tanto las empresas como las respectivas entidades territoriales puedan desenvolverse en forma normal, máxime si ambas se nutren del crédito institucional.

Así se comprueba en los casos en que son acreedores comunes los establecimientos de crédito tanto de empresas como de entes territoriales, cuya capacidad de otorgamiento de crédito se ve sensiblemente afectada por el alto endeudamiento de unas y otros.

La difícil Situación Financiera Territorial ha adquirido ribetes dramáticos. Por lo menos el 20% de la cartera del sector financiero corresponde al endeudamiento de los entes territoriales.

Situaciones como las del Departamento del Cauca, declarado prácticamente en concordato, o la insolvencia crónica de Chocó o Amazonas, ejemplifican el extremo al que se llega cuando los compromisos adquiridos rebasan la posibilidad de pago, ya no en términos de flujo sino, y esto es gravísimo, en términos estructurales.

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 llaman 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.

Pasivos no previstos como el pensional, desusado crecimiento en los gastos de funcionamiento, incluyendo el desorbitado crecimiento de los gastos en los organismos de control, asunción no planeada de responsabilidades de gasto, fueron sorteadas con el recurso fácil del endeudamiento. Sacrificando una perspectiva de mayor alcance que la de un período de gobierno se prefirió, con la anuencia del sector financiero, insistir en una dinámica de mayor endeudamiento con altas tasas de interés, que simplemente no pueden ser satisfechas con el flujo actual de los ingresos de estos entes.

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.⁵

3. Por otra parte, los fines buscados por la Ley 550 de 1999, a los cuales ésta hace referencia desde su título⁶ y que se encuentran consignados en su artículo segundo,⁷ fueron objeto de pronunciamiento de esta Corporación 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.

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.’⁸

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 19959, 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.¹⁰ 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.¹¹

Según se señala, corresponde al Estado la dirección de la economía, para lo cual, a través de la ley y con el fin de proteger el interés general, ostenta poderes de regulación y dirección económica. “Así las cosas, al órgano legislativo le corresponde crear las herramientas indispensables para que el Estado pueda, a través de las leyes de intervención, racionalizar la economía, de tal forma que se garantice una mejor calidad de vida para las personas y, en ese orden de ideas, se pueda lograr una distribución equitativa de oportunidades, lo cual se constituye en el fundamento mismo del Estado Social de Derecho”.¹² La Ley 550 de 1999 representa así un escenario de intervención del Estado en la economía con el fin de promover y facilitar 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.

A partir de las precedentes consideraciones generales y en respuesta a las razones de inconstitucionalidad expuestas por los demandantes, la Corte efectuará el examen de constitucionalidad de la norma acusada.

Examen de constitucionalidad del numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

4. De una parte, los demandantes estiman que la norma acusada viola los artículos 2º, 13 y 58 de la Constitución en cuanto desprotege a las personas que tienen en los despachos judiciales créditos laborales o comerciales pendientes para ser cancelados por parte de las entidades territoriales. Por lo anterior, afirman que se crea una desigualdad jurídica y se genera una situación discriminatoria entre los funcionarios y los exfuncionarios territoriales ya que a los primeros se les cancela puntualmente sus salarios mientras que a los segundos se les restringe la opción de obtener embargos judiciales, con lo cual se atenta, así mismo, contra sus derechos laborales adquiridos.

Sobre el particular, observa la Corte que el numeral 13 demandado debe integrarse con las demás normas del artículo 58 para apreciar su contenido, pues la lectura e interpretación aisladas descontextualizan su propósito en la medida en que aquél numeral hace parte de una serie de medidas integrales que apuntan a un interés común.

En efecto, tal integración de la norma demandada con otras normas de la Ley 550 se

evidencia desde la misma estructuración inicial del proyecto de ley, en donde se postula la improcedencia de los procesos de ejecución o embargo de activos del ente territorial como una norma especial para regular los acuerdos de reestructuración. En este sentido, en la exposición de motivos se señala que para la reactivación de las entidades territoriales se proponen algunas normas especiales, como las siguientes: a) Corresponderá el papel de promotor a quien designe el Ministerio de Hacienda; b) La celebración del acuerdo propenderá por la viabilidad del ente territorial; c) Serán ineficaces los actos o contratos que se celebren incumpliendo las reglas previstas en el acuerdo; d) Se podrá convenir la venta de activos que sean comercializables; e) La celebración y ejecución del acuerdo es un proyecto regional de inversión prioritario; f) El Ministerio de Hacienda determinará las operaciones que puede realizar la entidad territorial luego de la celebración del acuerdo, sin que se vulnere la autonomía constitucional, propendiendo por la continuación en la prestación de los servicios fundamentales; g) Dentro del proceso no procederán los procesos de ejecución o embargo de activos del ente territorial, y h) Las inscripciones legales se harán en el registro que lleve el Ministerio de Hacienda.

Es innegable, por lo tanto, que el numeral 13 adquiere sentido en el entorno creado por la Ley 550 para asumir la recuperación financiera de las entidades territoriales, que les permita atender eficientemente las funciones y servicios a su cargo, con el propósito de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y de promover el desarrollo armónico de las regiones.¹³

Así, el artículo 58 de la Ley 550 de 1999 desarrolla la figura según la cual los acuerdos de reestructuración serán aplicables a las entidades territoriales. En este sentido, el artículo 58 es preciso al señalar que “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”. Para ello dispone de algunas reglas especiales dentro de las cuales está la contenida en el numeral 13, objeto de la acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza y en el cual toma las siguientes determinaciones para ser tenidas en cuenta durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración que celebren las entidades territoriales: 1ª) se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial; 2ª) no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad, y 3ª) de hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

Así las cosas, el acuerdo de reestructuración se constituye en un mecanismo temporal de organización financiera, administrativa y contable para las entidades territoriales, que les permita tomar las medidas conducentes a su recuperación y viabilidad institucional. Con esta orientación, el numeral 3 del artículo 58 de la Ley 550 dispone que “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”.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 58 prescribe que “La venta de activos de propiedad de

las entidades estatales que se disponga en virtud del acuerdo de reestructuración se podrá realizar a través de mecanismos de mercado. El producto de esta enajenación se aplicará en primer lugar a la financiación del saneamiento fiscal de la entidad territorial, amortización de deuda pública si en el acuerdo se ha establecido y a provisión del Fondo de Pensiones”.

En el mismo sentido, el numeral 7 establece el orden de prioridad para realizar los gastos corrientes de la entidad territorial, conforme con los montos que para el efecto se prevean en el mismo acuerdo, en donde se aprecia que los créditos de los extrabajadores no están desprotegidos ni son desconocidos por la Ley 550 pues precisamente son las obligaciones referentes a las mesadas pensionales las que están en el primer orden de prioridad de gastos. Los demás créditos de los extrabajadores están igualmente clasificados con la denominación “financiación del déficit de vigencias anteriores”, los cuales serán atendidos en el orden que corresponda, en consideración a la clasificación dada por el legislador.¹⁴

Adicionalmente, el numeral 8 del mismo artículo establece que la celebración o ejecución de un acuerdo de reestructuración constituye un proyecto regional de inversión prioritario, con lo cual se resalta el carácter de interés general de las medidas que se adoptan.

5. Como se señala en la exposición de motivos, es imprescindible vincular igualmente a las entidades territoriales en la configuración de estrategias para afrontar la crisis y lograr la recuperación económica. Y es que el Estado social de derecho no podrá cumplir sus fines esenciales de estar al servicio de la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación ni asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (CP, art. 2º), si uno de sus componentes básicos, las entidades territoriales, no están en condiciones para cumplir las funciones y servicios que les corresponde, pues al ser éstas las encargadas, por principio, de garantizar en nombre del Estado la atención de las necesidades básicas de la población, deberá necesariamente acudir en su recuperación cuando las circunstancias así lo exijan. Este es precisamente el papel que juega la Ley 550: la recuperación financiera de las entidades territoriales que se encuentren en serias dificultades para atender sus obligaciones con la población y con sus acreedores.

El acuerdo de reestructuración no constituye entonces una forma de extinción de las obligaciones y créditos a cargo de las entidades territoriales que acudan a él. Por el contrario, su pretensión es la de recuperar la entidad y organizar el pago de las obligaciones con sus acreedores.¹⁵

Por lo tanto, no puede simplificarse el alcance de la norma demandada para afirmar que con ella lo que se hace es vulnerar los derechos de los extrabajadores de las entidades territoriales al no permitir la iniciación de procesos de ejecución ni de embargos de los activos y recursos de la entidad, con la consecuente suspensión de los términos de prescripción y la orden para que no opere la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo del departamento, distrito o municipio, porque se genera una situación de desigualdad injustificada frente a los empleados activos, quienes sí perciben puntualmente su remuneración.

Nada más alejado de la finalidad de la norma demandada y de la realidad administrativa

territorial por cuanto, contrario a lo afirmado por los actores, las entidades territoriales que celebren los acuerdos de reestructuración son precisamente aquéllas que no están en condiciones de atender sus obligaciones con ningún acreedor en particular ni tampoco de efectuar el pago oportuno de los salarios a sus empleados, pues su crítica situación financiera y de déficit fiscal no les permite ningún margen de maniobra.¹⁶

Así entonces, las medidas del numeral 13 en referencia, es decir, la suspensión de términos de prescripción, la no operancia de la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, la no iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad, y la suspensión de tales procesos o embargos, lejos de configurar la vulneración del derecho a la igualdad, el incumplimiento de las obligaciones del Estado y el desconocimiento de derechos adquiridos de los extrabajadores, son medidas razonables y proporcionadas, coherentes con la finalidad de la Ley 550 y con la necesidad de recuperación institucional de las entidades territoriales, encargadas de garantizar la atención de las necesidades básicas de la población. Además, estas medidas no constituyen una forma de extinción de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios sino un mecanismo para poder cumplir con ellas, en la medida en que se recupere la capacidad de gestión administrativa y financiera de la respectiva entidad territorial. De esta forma, considera la Corte que el legislador atiende adecuadamente la tensión que pudiese existir entre la prevalencia del interés general y los derechos que asisten a los acreedores del respectivo ente seccional o local que, en aplicación de la Ley 550, acude a un acuerdo de reestructuración.

6. De otra parte, con la norma acusada tampoco se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia para el caso específico de los extrabajadores acreedores de las entidades territoriales que celebren el acuerdo de reestructuración, pues ellos disponen de la oportunidad y del escenario garantizado por la Ley 550 para ver atendidos sus créditos. “Así las cosas, resulta adecuada esta concepción no judicial del denominado ‘acuerdo de reestructuración’, el cual se negocia dentro de un marco legal debidamente divulgado, con un plazo definido, y que reserva entonces al juez para que intervenga cuando realmente se requiere, esto es, cuando se presentan controversias acerca de la eficacia del acuerdo celebrado, o de algunas de sus cláusulas, respecto del incumplimiento o sobre eventuales acciones revocatorias o de simulación de determinados actos del empresario (...). El acuerdo que se celebre de conformidad con la ley vincula al empresario y a todos sus acreedores, y surte efectos legales por el hecho de su celebración, sin necesidad de aprobación judicial alguna”.¹⁷ En este sentido, la norma demandada armoniza igualmente con lo dispuesto en los numerales 10, 11 y 15 del artículo 58 de la Ley 550.¹⁸

7. Por lo anterior, para evitar otorgar alcances legislativos diferentes al numeral 13 acusado, hay que armonizarlo con las demás reglas de derecho consagradas en el artículo 58 de la Ley 550. A partir de esta integración se aprecia que la norma demandada, por sí, no desprotege a las personas que tienen créditos pendientes, en tanto en este artículo existe otro numeral que establece un orden de prelación para realizar los pagos a cargo de las entidades territoriales que celebren un acuerdo de reestructuración y uno más que condiciona el destino de los recursos que perciba la entidad. Tampoco consagra el numeral 13 que a los exempleados se les desconozca el pago de sus acreencias pues, según el numeral 7, son los pensionados los primeros en el orden de prelación de pagos y los demás acreedores

laborales también están allí debidamente clasificados. Por lo tanto, no es acertado afirmar que se vulnera el derecho a la igualdad o se desconocen los derechos laborales adquiridos porque a los empleados se les paga puntualmente y a los exempleados no, pues las entidades territoriales que celebran estos acuerdos son aquellas que en general no tienen capacidad de pago a ninguno de sus acreedores, sean ellos empleados, exempleados u otros acreedores.

8. En síntesis, la decisión adoptada en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 hace parte del principio de libertad de configuración legislativa en materia económica, contiene medidas razonables y proporcionadas de dirección económica del Estado y apunta en la misma dirección en que fue concebida la ley de la cual hace parte: lograr la reactivación económica; proteger la función social de la empresa; facilitar la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades territoriales, y propender por el desarrollo armónico de las regiones. Por lo tanto, la Corte estima que los cargos formulados contra la norma acusada no están llamados a prosperar y, en consecuencia, declarará su exequibilidad.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequible el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, no firman la presente sentencia por cuando se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 43.940 del 19 de marzo de 2000.

2 El artículo 150 numeral 21 de la Constitución Política señala que corresponde al Congreso “Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”. En concordancia con lo anterior, el artículo 334 de la Constitución señala que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y que éste intervendrá, por mandato de la ley, entre otras materias, “en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. Agrega el artículo 334 que “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

3 El artículo 79 de la Ley 550 señala que “Esta ley regirá durante cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, y durante el mismo plazo se aplicará de preferencia sobre cualquier norma legal, incluidas las tributarias, que le sean contrarias”.

4 Acera de la reestructuración de los pasivos de las entidades territoriales, en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes se señaló que “El Gobierno, con base en el artículo 334 de la Constitución, ha considerado que la crisis financiera de los entes territoriales debe ser abordada a través de este mandato legal, como quiera que la misma afecta el entorno en el cual actúan las empresas, que son la base del desarrollo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 333 de la Carta; incide en la contracción de la oferta del crédito financiero, dado el alto volumen de su endeudamiento; y, además, genera distorsiones fiscales y tensiones sociales que es prioritario atender. Recogiendo la planteado en el primer debate, en la subcomisión accidental, al igual que los ponentes, se examinó esta parte del proyecto, y con las modificaciones que se han introducido, se propone para el segundo debate, pues se considera inaplazable la necesidad de reestructurar el pasivo financiero de las entidades territoriales, si bien sin desmedro de su autonomía constitucional y legal”. (Gaceta del Congreso No. 550 del martes 14 de diciembre de 1999, pág. 2).

5 Gaceta del Congreso N° 390 del martes 26 de octubre de 1999. Páginas 17 y 18.

6 Reza el título de la Ley: “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”

7 Artículo 2 — Fines de la intervención del Estado en la economía. El Estado intervendrá en la economía conforme a los mandatos de la presente ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

1. Promover la reactivación de la economía y el empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los sectores productivos de la economía, tales como el agropecuario, el minero, el manufacturero, el industrial, el comercial, el de la construcción, el de las comunicaciones y el de los servicios.
2. Hacer más eficiente el uso de todos los recursos vinculados a la actividad empresarial.
3. Mejorar la competitividad y promover la función social de los sectores y empresas reestructuradas.
4. Restablecer la capacidad de pago de las empresas de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.
5. Facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitan la reactivación del sector empresarial.
6. Fortalecer la dirección y los sistemas de control interno de las empresas.
7. Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las empresas reestructuradas.
8. Asegurar la calidad, suficiencia y oportunidad de la información que se suministre a socios o accionistas y a terceros.
9. Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad.
10. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales.
11. 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.

8 Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550/99. Gaceta del Congreso N° 390, del martes 26 de octubre de 1999.

9 Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, en el numeral 11 del artículo 2° se 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”.

10 Ibídem

11 Corte Constitucional, sentencia C-1185/00 (M.P. Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa). En esta sentencia la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 7º (párrafo 4º), 57 (párrafo 3º) y 75 de la Ley 550 de 1999.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-1551 de 2000.

14 De acuerdo con el numeral 7, el orden de prioridad para los gastos corrientes de la entidad territorial que celebre el acuerdo de reestructuración es el siguiente: a) mesadas pensionales; b) servicios personales; c) transferencias de nómina; d) gastos generales; e) otras transferencias; f) intereses de deuda; g) amortizaciones de deuda; h) financiación del déficit de vigencias anteriores, e i) inversión.

15 En la ponencia para primer debate –Cámara se señaló lo siguiente: “Finalmente, un aspecto del proyecto que merece especial atención es que permite también la normalización y la reestructuración de los créditos de los entes territoriales, sin lo cual la propuesta de reactivación no estaría completa, dado que la actividad empresarial resulta directamente afectada por la situación financiera de las entidades de las que forman parte. Como se advierte en la exposición de motivos del proyecto de ley, ‘El desarrollo armónico de las regiones que debe propiciar el Estado a través de la intervención económica no puede darse sin que, tanto las empresas como las respectivas entidades territoriales puedan desenvolverse en forma normal, máxime si ambas se nutren del crédito institucional’. Las dificultades financieras de las entidades territoriales, originadas principalmente por haber adquirido deudas cuya cancelación excede considerablemente su capacidad de pago, afectan sensiblemente a la estabilidad del sector financiero, pues casi una cuarta parte de su cartera está colocada en dichas entidades. En tal sentido, resulta urgente la adopción de medidas, incluso de carácter constitucional, para la búsqueda de una solución permanente al grave desequilibrio estructural de las finanzas territoriales”. (Gaceta del Congreso No. 543 del lunes 13 de diciembre de 1999, pág. 3).

16 En la ponencia para segundo debate –Cámara se dijo que: “Los fines buscados por el legislador con la aprobación del correspondiente proyecto de ley se refieren a la necesidad de promover y facilitar a las entidades territoriales el cumplimiento de sus obligaciones con los acreedores, circunstancia que se evidencia desde la misma descripción del título de la ley. En la discusión del proyecto de ley estuvo presente tanto la preservación del principio de autonomía de las entidades territoriales como la finalidad de sanear su situación financiera. En la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes se señaló que “una vez revisado y modificado el texto presentado en el proyecto del Gobierno se pone a consideración de la plenaria en la forma que se transcribe más adelante, dejando a salvo la autonomía de las entidades territoriales y buscando, con la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, su saneamiento financiero”. (Gaceta del Congreso No. 550 del martes 14 de diciembre de 1999, pág. 5).

17 Gaceta del Congreso No. 550 del martes 14 de diciembre de 1999, pág. 2.

18 En el numeral 11 del artículo 58 de esta ley se señala que “El acuerdo de reestructuración será celebrado entre la entidad territorial y los acreedores externos” y, para

garantizar la efectividad del acuerdo, el numeral 10 dice que “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 servicios y puedan afectar derechos fundamentales”. Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el numeral 15, según el cual “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 (en) el acuerdo para su funcionamiento y el ordenado por disposiciones constitucionales”.