

Sentencia C-586/01

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL

DERECHO CONCURSAL-Alcance

El derecho concursal actual, además de los principios de libertad de empresa, libre iniciativa privada y libertad de disponer de lo propio, se sustenta en el respeto de los derechos ajenos y en la sujeción de los intereses individuales al interés colectivo y al beneficio común. Así, esta rama o disciplina del derecho no desconoce que el deudor debe cumplir con las obligaciones adquiridas y que, correlativamente, el acreedor tiene derecho a perseguir sus bienes hasta lograr la satisfacción total de su crédito, sino que, ante la imposibilidad del primero de atender puntual y satisfactoriamente todas sus obligaciones, reemplaza la ejecución singular por una colectiva en la que se satisfacen los derechos de crédito concurrentes de manera ordenada, amén de solucionar todos los pasivos, mediante un tratamiento igualitario que, además, garantice el reparto equitativo de las pérdidas, dentro del rango adquirido por cada acreedor –par conditio creditorum-.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Definición

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Condiciones extraordinarias

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Prescendencia de intervención judicial

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Condiciones de efectividad de garantías a cargo de terceros

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Efectividad de garantías de terceros

LEY DE INTERVENCION ECONOMICA Y CODIGO-Expedición sujeta al mismo trámite

No resulta posible sostener que dentro de nuestro sistema normativo las leyes de intervención económica y las que tienen por objeto expedir, reformar o derogar códigos, conforman categorías jurídicas disímiles, a tal punto que con la expedición de las primeras no resulte posible dictar o modificar los segundos, puesto que corresponde al Organismo Legislativo, sujeto, en uno y en otro caso, material y formalmente, a los mismos principios y

previsiones dictar tanto las normas que materializan la intervención del Estado en la economía, como aquellas destinadas a regular en forma sistemática y metódica una misma materia.

LEY DE INTERVENCION ECONOMICA-Modificación de códigos/DECRETO LEY-Modificación de códigos por no afectación sustancial

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Modificación de códigos

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Límites de garantías a cargo de terceros

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y MATERIAL-Distinción

La guarda e integridad de la Constitución Política, confiada a esta Corporación en términos estrictos por el artículo 241 del mismo ordenamiento, requiere distinguir el control formal, dirigido a precaver el sometimiento del órgano legislativo a los trámites impuestos por el mismo ordenamiento para exteriorizar su voluntad en forma ordenada y armónica, del control material instituido para preservar la supremacía constitucional mediante la confrontación de contenidos, a fin de mantener en el ordenamiento solo aquellos que la interpretan y aplican fielmente. Porque, si bien cuando se conculcan los primeros dañan el orden constitucional por lo que omiten o trastocan, tienen una incidencia menor que viene a ser superada, por el principio de conservación del derecho.

LEY DE INTERVENCION ECONOMICA-Determinación de alcance y fines/LEY DE INTERVENCION ECONOMICA-Determinación de límites que impone libertad económica

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Fijación clara de reglas sobre seguridad del crédito

EMPRESA-Función social/LIBERTAD ECONOMICA-Límites/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Límites legales a derechos de acreedores

Los derechos de los acreedores relativos al respaldo de los créditos a cargo del empresario en crisis se limitan en los términos de la ley, por la función social que les corresponde asumir a sus titulares, en aras de lograr la conservación del ente económico y con ella la reactivación económica esperada.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Límites a libertad de acreedores

LEY CONCURSAL-Regulación de efectividad de garantías por terceros/LEGISLADOR EN
ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Regulación de efectividad de garantías por terceros

Bien puede ser materia de una ley concursal regular la efectividad de las garantías otorgadas por terceros para respaldar el cumplimiento de las obligaciones objeto de concurso, o dejar de hacerlo, acorde con los objetivos perseguidos, debido a que, de una parte, la relación tuvo por causa un crédito objeto del concurso y, de otra, puede resultar necesario regular la provisión para atender eventuales subrogaciones y regresos.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Aplicación extensiva

Conforme a reiterados lineamientos jurisprudenciales, el principio de unidad de materia requiere para no hacer nulo el principio democrático, una aplicación extensiva.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Regulación de efectividad de garantías por terceros

JUEZ CONSTITUCIONAL-Incompetencia sobre efectos de política gubernamental

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN POLÍTICA ECONOMICA DEL ESTADO-Límites

Debe esta Corte dada su calidad de guardián del orden constitucional confrontar cada una de las disposiciones legislativas sometidas a su consideración con las previsiones de la Constitución Política, e inclusive retirarlas del ordenamiento si no lo interpretan fielmente, pero no puede cuestionar los fines y alcances de la intervención por cuanto éstos concurren a conformar la política económica del Estado y las decisiones de ésta clase se juzgan en las instancias que las generan, hasta el punto que la misma Ley ha fijado un procedimiento de evaluación y seguimiento el cual, como es obvio, es ajeno a esta Corporación.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO-Alcance

NEGOCIACION DE ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Derechos de garantía por terceros en vigencia de la ley/LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Regulación de efectos de garantías por terceros a partir de vigencia/LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-

Separación reglas de derecho común en garantía por terceros a partir de vigencia

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Derechos de garantía por terceros a partir de vigencia/LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Derechos de garantía por terceros antes de vigencia

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL Y SITUACION JURIDICA CONSOLIDADA-Indemnización/LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL Y DERECHOS ADQUIRIDOS-Vigencia de norma

NEGOCIACION DE ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Modificación de derechos de garantía regulados por el derecho común

NEGOCIACION DE ACUERDOS DE REESTRUCTURACION Y DERECHOS ADQUIRIDOS-Vigencia de norma

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y POTESTAD DE CONFORMACION LEGISLATIVA EN MATERIA ECONOMICA

NEGOCIACION DE ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Igualdad de acreedores

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Restricción derechos de acreedores

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Derechos de garantía por terceros ante moratoria del deudor en el derecho común

Referencia: expediente D-3272

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 79 parciales de la Ley 550 de 1999.

Actor: Luis Guillermo Correa Gallo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., seis (6) de junio del año dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de su atribución constitucional y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Guillermo Correa Gallo demandó los artículos 14 y 79 parciales 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”.

Cumplido el trámite propio de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial núm. 43.836 del 30 de diciembre de 1999, y se subraya lo demandado:

“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 asegura 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.

TITULO II

DE LOS ACUERDOS DE REESTRUCCTURACIÓN

CAPITULO II

NEGOCIACION DE LOS ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN

Artículo 14. Efectos de la iniciación de la negociación. A partir de la fecha de iniciación de la negociación, y hasta que hayan transcurrido los cuatro (4) meses previstos en el artículo 27 de esta ley, no podrá iniciarse ningún proceso de ejecución contra el empresario y se suspenderán los que se encuentren en curso, quedando legalmente facultados el promotor y el empresario para alegar individualmente o conjuntamente la nulidad del proceso o pedir su suspensión al juez competente, para lo cual bastará que aporten copia del certificado de la cámara de comercio en el que conste la inscripción del aviso. En los anteriores términos se adiciona el artículo 179 del Código de Procedimiento Civil; y el juez que fuere informado por el demandado de la iniciación de la negociación y actúe en contravención a lo dispuesto en el presente inciso, incurrirá en causal de mala conducta.

Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de la prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario.

Parágrafo Primero. Dentro de los diez días siguientes a la iniciación de la negociación, el acreedor del empresario que sea beneficiario de fiducias mercantiles en garantía o de cualquier clase de garantía real constituida por terceros, o que cuente con un codeudor, fiador, avalista, asegurador, emisor de carta de crédito y, en general, con cualquier clase de garante del empresario, deberá informar por escrito al promotor si opta solamente por hacer efectiva su garantía o si no prescinde de obtener del empresario el pago de la obligación caucionada. Si el acreedor guarda silencio o manifiesta que no prescinde de hacer valer su crédito, contra el empresario, se estará a lo previsto en el inciso primero del presente artículo, los créditos objeto de los procesos suspendidos quedarán sujetos a lo que se decida en el acuerdo, y en caso de iniciarse procesos en su contra, los terceros garantes y los titulares de los bienes gravados podrán interponer la excepción previa correspondiente.

Cualquier acreedor o el propio empresario podrán informar en cualquier tiempo al promotor de la existencia de las garantías a que se refiere el presente inciso.

Cuando un mismo acreedor opte por hacer efectivas sus garantías de terceros, y alguna o algunas obligaciones del empresario estén garantizadas por terceros, y otras u otras no, el acreedor podrá hacer efectiva la garantía sin perjuicio del cobro de las obligaciones no garantizadas frente al empresario deudor.

Parágrafo Segundo. Cuando un acreedor del empresario opte por hacer efectivas sus

garantías de terceros y ejerza sus derechos de cobro frente a un codeudor solidario, fiador, avalista o cualquier otra clase de suscriptor de un título valor en el mismo grado del empresario, si dicho garante es una persona natural, el ejercicio de los derechos del acreedor se limita en los siguientes términos:

a. Durante la negociación del acuerdo no podrá rematarse, adjudicarse ni enajenarse a ningún título el inmueble que sea de propiedad exclusiva del garante o del cual éste sea comunero, siempre y cuando se trate del inmueble que el garante haya ocupado para su vivienda personal por no menos de dos años consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación de la negociación del acuerdo;

b. Durante la negociación del acuerdo podrán practicarse medidas cautelares que recaigan sobre el inmueble, y podrán iniciarse o continuarse ejecuciones judiciales contra el garante hasta que quede en firme una cualquiera de las sentencias previstas en el artículo 523 del Código de Procedimiento Civil; de igual forma podrá darse cumplimiento a las a las disposiciones contractuales que regulan la ejecución de las garantías fiduciarias, hasta la etapa previa a la enajenación del inmueble a cualquier título;

c. Para que esta limitación temporal de la efectividad de los derechos del acreedor proceda, el garante deberá inscribir, a su costa, en la oficina de registro de instrumentos públicos y privados, una declaración juramentada rendida ante notario público, en la cual identifique el inmueble y afirme que se dan las circunstancias previstas en el literal a) de este Parágrafo, acompañada de una copia del escrito a que se refiere el artículo 13 de esta ley y en la cual se señala su fecha de fijación.

d. La enajenación a cualquier título o la tradición de un inmueble de los previstos en este Parágrafo, y que se lleven a cabo con posterioridad a la inscripción prevista en el literal anterior, serán ineficaces de pleno derecho. Cualquier diferencia o litigio sobre dicha ineficacia será de competencia de la justicia ordinaria.

e. Adjuntando constancia de la inscripción en el registro de instrumentos públicos y privados de la declaración a que se refiere el literal c) de este Parágrafo, el garante podrá pedir al juez competente que se suspenda el señalamiento de la fecha para remate, y el juez que fuere

informado por el garante de la iniciación de la negociación y actúe en contravención a lo dispuesto en este artículo, incurrirá en causal de mala conducta; igualmente, el fiduciario que no suspenda la enajenación regulada en el contrato de fiducia o encargo fiduciario respectivo, y enajene el inmueble a cualquier título después de haber sido informado de tales circunstancias por el garante, será sancionado por la Superintendencia que ejerza inspección y vigilancia sobre las sociedades fiduciarias, y los administradores de la fiducia que contravengan este artículo podrán ser removidos por dicha Superintendencia.

f. Transcurrido el plazo previsto en el artículo 27 de esta Ley, sin que se celebre un acuerdo de reestructuración, el acreedor podrá hacer valer sus derechos de cobro respecto del inmueble en cuestión e, igualmente, podrá adelantarse el remate judicial y dicho bien podrá ser enajenado a cualquier título en caso de no pesar sobre él alguna medida cautelar.

TITULO VII

VIGENCIA

Artículo 79. Vigencia. 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.

De conformidad con el artículo 38 de la ley 153 de 1887, las disposiciones de esta ley se entienden incorporadas en los acuerdos de reestructuración que lleven a celebrarse legalmente durante su vigencia, por lo cual se ejecutarán con sujeción a lo dispuesto en ella, al igual que los demás actos y contratos que se celebren en desarrollo de los mismos.

El Parágrafo primero del artículo 14 de esta ley sólo se aplica a las garantías de terceros otorgadas con posterioridad a su entrada en vigencia. Las garantías preexistentes sólo podrán hacerse efectivas si transcurrido el plazo previsto en el artículo 27 de esta ley no se celebra un acuerdo; mientras tanto, podrán practicarse medidas cautelares; y la iniciación y la continuación de procesos judiciales contra el garante, al igual que la ejecución de las garantías reales o fiduciarias, se sujetarán a lo dispuesto en el literal b del Parágrafo segundo del artículo 14 de esta ley. El parágrafo segundo del artículo 14 de esta ley se aplica respecto de garantes personas naturales que hayan otorgada la garantía antes o después de la vigencia de esta ley.”

III. LA DEMANDA

A juicio del actor, los apartes subrayados de las normas demandadas vulneran el Preámbulo y los artículos 13, 58, 150 numerales 2º y 21, 158, 333 y 334 de la Constitución Política, de conformidad con los argumentos que se resumen a continuación:

1. El libelista afirma que las normas demandadas vulneran el artículo 58 constitucional, porque la facultad del acreedor de perseguir judicialmente el patrimonio del garante, al igual que su prerrogativa de solicitar la venta en pública subasta del bien dado en garantía, estarían siendo desconocidas por una ley que entró a regir cuando tales derechos habían sido adquiridos.

Igual consideración realiza con respecto de la facultad del acreedor de perseguir cualesquiera de los bienes que integran el patrimonio del deudor solidario, reconocida “sabiamente” por la Ley 222 de 1995, al permitir que el acreedor haga reserva de solidaridad.

Agrega que el derecho de persecución del patrimonio del garante surge en el mismo momento en que la garantía se constituye y que en virtud de tal adquisición el acreedor arriesga su patrimonio concediendo un crédito con la creencia cierta de que su satisfacción está doblemente respaldada por el patrimonio del obligado y por el del garante, hasta el punto que desde el perfeccionamiento del contrato de garantía se registra la acreencia “como un respaldo, según las normas de contabilidad generalmente aceptadas.”

Bajo las anteriores premisas, y con el objeto de concretar el cargo, el actor distingue los alcances de las normas en estudio, por cuanto los párrafos primero y segundo del artículo 14 de la Ley 550 de 1999, establecerían un régimen permanente “aplicable a las garantías de terceros nuevas, es decir, a las otorgadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma”, en tanto el artículo 79 ídem estaría destinado a regular, bajo un régimen transitorio, las garantías vigentes al momento en que la Ley comenzó a regir.

1.1. Respecto del régimen permanente señala que el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 quebranta el artículo 58 de la Constitución Política por cuanto no permite al

acreedor de una obligación garantizada por un tercero hacer reserva de solidaridad para cobrar simultáneamente al deudor y a sus garantes, como lo permite el artículo 100 de la Ley 222 de 1995, ateniéndose a la regulación del Código Civil.

Lo anterior toda vez que la norma dispone que si el acreedor opta porque el empresario-deudor satisfaga el crédito, al igual que si guarda silencio, no puede ejecutar al garante, so pena de que el remate y la adjudicación del bien pierdan su eficacia, sino que debe sujetarse al resultado del acuerdo de reestructuración, en tanto si opta por hacer efectiva la garantía su derecho pierde eficacia, toda vez que i) solo puede hacer valer sus derechos en caso de que el acuerdo de reestructuración resulte fallido; ii) dentro del término de la negociación - cuatro meses desde la fecha en que se fijen los derechos de voto- “no puede rematarse, adjudicarse, ni enajenarse a ningún título el inmueble que sirve de garantía, no obstante lo cual, puede adelantarse el proceso ejecutivo hasta sentencia, practicando el embargo y secuestro, o adelantar el trámite contractual previsto en la fiducia para el efecto, hasta el momento de transferir el bien, si se cumplen los siguientes requisitos:

a. Que el tercero garante sea una persona natural. b. Que en desarrollo de la garantía se llegue a la persecución judicial de un inmueble de este tercero, o se haga efectiva una fiducia en garantía constituida sobre un inmueble de este tercero. c. Que el inmueble perseguido en el proceso judicial sea de propiedad exclusiva del tercero garante, o que este sea su copropietario, o que este sea el que lo haya entregado en fiducia en garantía. d. Que se trate del inmueble que el tercero garante haya ocupado para su vivienda personal por no menos de dos años consecutivos inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación de la negociación del Acuerdo. e. Que el tercero garante haya inscrito, a su costa, en la oficina de registro de instrumentos públicos y privados, una declaración juramentada rendida ante notario público, en la cual identifique el inmueble y afirme que se dan las circunstancias antes indicadas, acompañada de una copia del escrito de la Entidad nominadora en el que se avisa la iniciación de la negociación”.

Puntualiza que la norma en comento quebranta el artículo 58 de la Constitución Política porque la reestructuración del empresario-deudor no se logra desconociendo las garantías otorgadas por terceros que, “(..)no se encuentra en crisis, en detrimento de los intereses de la empresa en trámite de Reestructuración y del acreedor beneficiario de la garantía”.

1.2. En relación con el régimen transitorio asegura que los párrafos primero y segundo del artículo 14 de la Ley 550 de 1999 desconocen el artículo 58 constitucional, porque, si se logra el acuerdo las garantías constituidas por terceros, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley, no se pueden hacerse efectivas, como sucede con las adquiridas con anterioridad.

Aclara que pese a que el inciso tercero del artículo 79 demandado permite que durante la negociación del acuerdo se ejecute a los terceros garantes, que podría entenderse como derecho a efectuar “reserva de solidaridad”, como la efectividad de la ejecución del garante se sujeta al acuerdo de reestructuración, en virtud de la remisión que hace esta norma al artículo 14, también impugnado, “es claro que en este evento no se puede optar por el deudor principal o su garante, y que el Acuerdo produce efectos para todos los involucrados, se hayan presentado o no.”

Así las cosas, considera que este régimen vulnera la protección de los derechos adquiridos, toda vez que derechos de garantía constituidos con anterioridad a la Ley 550 de 1999, pierden su eficacia de cara al inciso tercero del artículo 79, sin contribuir a la reestructuración de la empresa y, por ende, sin beneficiar a la comunidad en general.

1.3. Resumiendo, considera que los párrafos uno y dos del artículo 14, como también el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, vulneran el artículo 58 superior porque i) las garantías constituidas por terceros antes de entrar a vigencia la ley, para respaldar las obligaciones de la empresa que inicia trámite de reestructuración, se tornan en ineficaces, lo que a la postre significa que el acreedor pierda un derecho adquirido conforme a la ley civil; ii) en el caso en que la garantía se constituya con posterioridad a la vigencia de la citada ley, el acreedor igualmente pierde el derecho porque no puede hacer uso de la opción de reclamar el pago a uno o a otro deudor, o a ambos. Aunado a que los derechos de garantía no se pueden exigir en el evento en el que el Acuerdo de Reestructuración sea aprobado.

Insiste en que la anterior regulación en nada contribuye con la reestructuración de la empresa, toda vez que se protege el patrimonio del garante, no incurso en dicho proceso, en desmedro del acreedor que adquirió su derecho de garantía legítimamente.

1. El actor considera, además, que las normas demandadas –parágrafos primero y segundo del artículo 14 e inciso tercero del artículo 79 de Ley 550 de 1999-, vulneran el artículo 158 de la Constitución Política por cuanto se habría desconocido en su expedición el principio de unidad de materia.

Para el efecto señala que el Estado intervino la economía mediante la ley en estudio para reestructurar las empresas en crisis y las entidades territoriales, contando con la participación de los acreedores. Estima que cumplen con este objetivo las normas que impulsan los acuerdos para mejorar la capacidad de pago de las empresas y de los entes públicos, incluidos en la ley, disminuir las tasas de interés o capitalizar las deudas, pero que no tiene nada que ver con los anteriores objetivos disponer que “(..) un bien de propiedad de un tercero diferente al empresario o al ente público mencionados, o el patrimonio de este tercero (que como ya dijimos no se encuentra en crisis), no puedan ser tocados, lo cual en momento alguno beneficia a la Entidad que se encuentra efectuando el trámite, y antes bien pueden llegar a perjudicarla al no permitir que algunas de sus deudas se descarguen con bienes y dinero de terceros, lo cual contribuiría a permitir su viabilidad al aliviar su flujo de caja.”.

En otras palabras, considera que no es procedente, porque el artículo 158 superior no lo permite, que una Ley que pretende reactivar empresas y entidades territoriales en crisis contenga disposiciones dirigidas a aliviar la situación de otros beneficiarios, sin lograr “restablecer el justo equilibrio de un deudor empresario en situación de dificultad económica, frente a una parte que tiene interés en su recuperación con el objeto de obtener el retorno económico, así sea a mas largo plazo o con menor provecho, puesto que no se mantiene esta unidad al disponer para casos en los cuales el destinatario y fines del precepto no son los factores dominantes, desbordando la relación de causalidad temática y regulando temas que incluso modifican las normas del Código Civil, como por ejemplo en cuanto a los efectos del régimen de la solidaridad o de las garantías reales y personales”.

3. El demandante también considera que las normas demandadas vulneran los artículos 333 y 334 superiores, que consagran los principios de libertad económica, libre competencia, respeto por la iniciativa privada e intervención del Estado en la economía, como miras a orientar la economía hacia el bien común, por cuanto encuentra injustificado restringir las mentadas libertades, sin proteger el bien común y perjudicando a quien legítimamente

adquirió un derecho de garantía puesto que “del mismo rango son los intereses económicos de los acreedores y de los terceros garantes de los deudores empresarios, y aquellos encuentran vulnerados sus derechos en beneficio de tales garantes”.

Indica que contradice el postulado de la buena fe desconocer los derechos de aquellos que colaboraron con el desarrollo de la empresa, protegiéndose prudentemente con la constitución de garantías por parte de terceros, porque los precipita a una situación desigual, e inclusive de crisis, siendo que la finalidad de los cánones fundamentales mencionados es la de mantener el justo equilibrio entre las partes que participan en el mercado y no la vulneración del derecho económico de una persona en beneficio de otra, aunado a que la intervención del Estado en la economía, en concepto de esta Corporación, no puede ser absoluta.

1. La vulneración del inciso 2º del artículo 150 y del artículo 334 de la Constitución Política la encuentra en que se habrían desconocido las previsiones que sujetan al Congreso de la República para dictar normas de intervención en la economía y la expedición de códigos porque, a su juicio, no resulta posible modificar códigos a través de una ley de intervención, como tampoco sería posible intervenir la economía a través de la expedición de aquellos puesto que “son actividades legislativas diferentes, y con finalidades distintas”. Así pues, considera que “cuando una ley de intervención económica modifica un código, es claramente inconstitucional, y mucho más si la ley de intervención, como la que nos ocupa tiene la vigencia temporal, lo cual implica que con una ley que sólo permanecerá ámbito jurídico de cinco (5) años se está modificando normas del Código Civil y del Código de Comercio” (resalta el actor).

En su opinión, “el mecanismo para reformar las disposiciones de los códigos no es el de la ley de intervención económica, puesto que si bien es cierto el Congreso goza de la facultad para expedir y modificar códigos - numeral 2 del artículo 150, C.P. -, debe ejercerla mediante una ley ordinaria”.

5. Finalmente, se apoya en la sentencia T-422 de 1992, para formular cargos contra los parágrafos uno y dos del artículo 14 y contra el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 por quebrantar el Preámbulo y el artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto

deduce diferencias entre los sujetos afectados que no consultan los fines perseguidos.

Bajo tal parámetro, señala que los preceptos demandados establecen una desigualdad injustificada entre la gran mayoría de ciudadanos que “pueden hacer efectivas las garantías otorgadas por terceros, sean reales o personales, incluso a través de los trámites concursales consagrados en la ley, en los que se puede hacer la reserva de solidaridad” y aquellos que por ser acreedores de una empresa sometida a un acuerdo de reestructuración deben someterse a las limitaciones explicadas, habida cuenta que “no se cumple la finalidad de la Ley, y no se desarrolla el objetivo de la reactivación del empresario o del ente público en crisis”.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio del Interior

El ciudadano Hernando Beltrán Orjuela, actuando en representación del Ministerio del Interior, acude al proceso para oponerse a los cargos elevados contra las normas demandadas, pues, a su juicio, antes que contradecir la Constitución se acomodan a los mandatos de la misma, con base en los siguientes argumentos:

Luego de hacer una descripción somera de las normas demandadas, y de los conceptos de violación expuestos por el accionante, advierte que la Ley 550 de 1999 tiene una vocación puramente económica y busca influenciar todos los estamentos de la nacionalidad, con miras a fortalecer la economía a través de la estabilidad y reactivación del sector empresarial y de los entes territoriales.

Considera, que el párrafo primero del artículo 14 demandado desde ningún punto de vista otorga preferencias o desequilibra el estado de los entes económicos, sino que prevé un procedimiento y por ello “invitó a todos los acreedores del empresario para que se hicieran presentes a través de sus escritos manifestando la voluntad de hacer efectiva su garantía o si no prescinde de obtener del empresario el pago de la obligación caucionada, pero sin constituirse una u otra opción en una obligación o camisa de fuerza pues el mismo articulado se remite a su parte pertinente, por ello sería algo similar, aún cuando en otras condiciones negará el pago cuando se declara una quiebra o se abre un concordato”.

Igualmente, señala que “ (..) pretender hacer efectivas en forma inmediata o no, determinadas obligaciones no constituye violación alguna de los derechos adquiridos contemplado en el artículo 58 de la C.N., pues ellos no se hacen nugatorios, sino que son objeto de nuevos procedimientos, frente a lo cual el impugnante se limita a dar como hecho cierto la pérdida del derecho, lo cual desde ningún punto de vista está siendo contemplado por la ley, sino lo que busca está es favorecer al mayor número de acreedores de acuerdo con las preferencias que los mismos hayan establecido, máxime cuando se adelanta, en términos generales, es un proceso de reactivación de la economía, sin que por otra parte se esté violando el artículo 333 el cual establece que “La empresa como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones” y a reglón seguido dice “El estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”.

El memorialista “descarta” el cargo sobre la violación del principio de unidad de materia, porque la Ley trata sobre “la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de sus 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”, para el efecto, transcribe las sentencias C-023 de 1996 y C-648 de 1997, conforme a las cuales, “[S]olo en el caso de normas que ostensiblemente carecieran de relación con la materia regulada por una ley, podría hablarse del quebrantamiento del artículo 158 de la Constitución” (subraya el interviniente).

Finalmente, afirma, sin otra explicación, que el actor cita jurisprudencia no aplicable al caso concreto.

2. Superintendencia de Sociedades

El ciudadano Francisco Javier Córdoba Acosta, obrando en su calidad de funcionario de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, acude al presente proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

Inicialmente realiza un análisis del contexto económico y jurídico dentro del cual fue expedida la Ley 550 de 1999, puesto que, según dice, desde “su expedición se vislumbra ya su conformidad constitucional”.

Para sustentar su argumento pone de presente la crisis simultánea que sufren el sector real y

financiero del país desde 1998 y la grave perturbación que ha provocado esta situación en el sistema económico en general, por cuanto aduce que han resultado insuficientes e ineficaces los mecanismos legales y procesales ordinarios, previstos para superar la crisis empresarial, entre los que se cuenta la admisión del empresario en el trámite concursal concordatario.

Con sustento en los motivos expuestos por el Gobierno Nacional, para someter a consideración del Congreso de la República la aprobación del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 550 de 1999, sostiene que la misma pretende “dotar a deudores y acreedores de incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que le permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros. De ser posible su reactivación, las empresas han de aliviar su carga financiera, mejorar sus perspectivas de producción, mantener el empleo que generan y ser otra vez sujetos de crédito con capacidad de pago. Por su parte, el sistema financiero ha de mejorar la calidad de su cartera, con la consecuente liberación de provisiones y la irrigación de crédito nuevo al sistema”.¹

Añade que dicha intervención no solo se justifica, constitucionalmente, desde la perspectiva empresarial, sino desde la de todo “aquello que constituye su entorno natural, entre otras cosas, la protección adecuada del crédito y del engranaje por donde este fluye”.

Con relación a los cargos formulados, porque los parágrafos uno y dos del artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, desconocen el artículo 58 superior, por restarle efectividad a los derechos de garantía adquiridos anterioridad a su expedición, el interviniente recuerda que, como regla general, la ley obliga a partir de su promulgación y que su observancia comienza dos meses después de su inserción en el Diario Oficial, salvo que ella indique otra vigencia, como sucede con la Ley 550 de 1999 -5 años a partir de su publicación en el Diario Oficial -artículo 79-.

Agrega que respecto de las previsiones del artículo 58 constitucional se deben distinguir los “derechos adquiridos” de las “meras expectativas”. En razón de que los primeros por ser integrantes de un patrimonio no pueden ser desconocidos, en tanto las segundas son solo esperanzas que antes de verse realizadas ceden ante una ley posterior, que demanda aplicación inmediata.

Considera que un derecho se rige por las normas vigentes al tiempo de su ejercicio, no de su adquisición, según lo disponen los artículos 28 y el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, de tal suerte que las previsiones de la Ley 550 de 1999, sobre garantías y codeudores, respetan los derechos adquiridos pues, según la exposición de motivos, "pretende que, sin perjuicio de las que se reconozcan en el acuerdo, los acreedores, más que a la garantía, atiendan a la capacidad de pago de las empresas que se pretenden recuperar a través del acuerdo."

El interviniente refuerza el anterior argumento citando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de 26 de mayo de 1929 que dice: "ni en Colombia, ni en ningún país civilizado está prohibida la reglamentación del ejercicio de los derechos adquiridos, ya sean reales, ya meramente personales".

De otro lado, sobre la supuesta diferencia de regímenes, a la que alude el accionante -plantea que uno es el régimen aplicable a los derechos de garantía constituidos con anterioridad a la vigencia de la Ley y otro el que rige a los constituidos con posterioridad a su vigencia-, señala que no comparte tal análisis, puesto que la diferencia sustancial y práctica que se deriva de las normas en estudio consiste en "el hecho de que a los acreedores beneficiarios de las primeras les asiste la posibilidad de hacerlas efectivas sin restricción alguna, cuando se trate de garantes distintos a persona natural y así lo manifiesten al promotor en el término previsto en la ley para el efecto, en cuyo caso no participarán en la negociación del acuerdo, mientras que los acreedores beneficiarios de las segundas, deberán, necesariamente, estarse a las resultas del acuerdo, sin perjuicio de que puedan adelantar la ejecución de la garantía (otorgada por persona natural o jurídica) con las restricciones temporales y procesales señaladas tanto en el artículo 14 como en el 79 ídem".

Y continúa así: "nótese que el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley en cuestión se aplica respecto de garantes personas naturales que hayan otorgado la garantía o se hayan obligado solidariamente antes o después de la vigencia de la misma, lo cual significa, en últimas, la aplicación del mismo tratamiento restrictivo tanto para el acreedor en cuyo favor se otorgaron garantías o se obligaron terceros solidariamente antes de la vigencia de la ley, como para aquél al que se le constituyeron o se obligaron con posterioridad a la misma".

Por lo anterior contradice la afirmación del actor respecto del establecimiento de dos regímenes, permanente y transitorio, porque simplemente se estaría al frente de la “aplicabilidad de unas restricciones temporales y procesales a la forma de ejercer un derecho real o de crédito.”

1. En lo que atañe a la violación del numeral 21 del artículo 150 y del artículo 158 superiores, el ciudadano interviniente encuentra perfecta conexidad entre la regulación aplicable a los créditos garantizados por terceros de un empresario -artículos 14 y 79-, y las medidas de la misma normativada que propugnan por su conservación y saneamiento -Ley 550 de 1999-. Además porque considera que de no haberse previsto tales medidas la ley tendría problemas de aplicación.

Lo anterior en virtud de que, según lo enseña el Código Civil -Art. 1499-, el contrato de garantía tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la obligación a la que accede, de manera que como aquel no puede subsistir sin ésta “[C]uando el legislador se ocupa de la capacidad de operación y del tratamiento de las obligaciones pecuniarias a cargo de las empresas abocadas a un acuerdo de reestructuración, para corregir las deficiencias patrimoniales y de viabilidad que éstas presenten, supone, necesariamente, que deba también ocuparse de las garantías otorgadas por la empresa o por terceros para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones, en el sentido de suspender y/o condicionar su exigibilidad, pues, de lo contrario, no sólo se haría nugatoria la finalidad prevista en la ley de intervención económica, sino que se propiciaría lo que podría denominarse un nefasto efecto dominó de recobro, con hondas repercusiones en el engranaje de los sectores real, informal y financiero del sistema económico nacional.”

Así pues, señala que las garantías tienen la vocación de extinguirse paralelamente con la obligación principal garantizada, por regla general, debido a que constituyen salvaguardas adicionales al patrimonio del deudor, prenda general de los acreedores, Agrega que el régimen que se desprende de los artículos 14, 34.1, 36.3 y 79 inc. 3 Ley 550 de 1999 constituye una excepción a dicha regla, pues establece la suspensión y el restablecimiento de la exigibilidad de las garantías otorgadas tanto por el deudor, sometido a un acuerdo de reestructuración, como por terceros, en los términos y eventos allí indicados.

Finalmente, considera que la coherencia de los artículos demandados con el resto del articulado se confirma al analizar que, precisamente, suspender y condicionar la exigibilidad de las garantías otorgadas por terceros constituye una motivación para que los acreedores participen en la consecución de una fórmula que garantice la subsistencia de la empresa.

Con respecto de los cargos elevados por el actor, contra los parágrafos primero y segundo del artículo 14 e inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, por transgredir los principios de libertad económica e iniciativa privada (artículos 333 y 334 de la Constitución), considera que no puede prosperar, como quiera que estos principios sirven de sustento a los preceptos acusados debido a que la reactivación de las empresas en crisis racionaliza la economía, mejora la calidad de vida, promueve la distribución equitativa de oportunidades y respeta la primacía del interés general sobre el particular, aunque restrinja, temporalmente, la efectividad de las garantías.

Además considera equivocada la afirmación del actor, según la cual las normas demandadas no responden a ningún interés colectivo, puesto que “resulta absolutamente claro que la actividad empresarial constituye el principal fundamento del desarrollo, involucra una función social e impone obligaciones, que corresponde al estado (sic) regular e intervenir en la magnitud, intensidad y contexto que a ella subyace”.

4. Contradice la afirmación relativa a que un código no se puede modificar a través de una ley de intervención económica, pues, tal conceptualización del actor “denota desconocimiento de la más elemental regla de expedición legislativa y de la clasificación de las leyes, pues, una ley de intervención es una ley ordinaria”. Agrega, que un código y una ley de intervención económica se sujetan a igual trámite, tienen la misma fuerza vinculante e iguales características.

Finalmente, califica como imprecisa la imputación relativa al quebrantamiento del principio de igualdad habida cuenta que el legislador puede dar diverso tratamiento a distintos supuestos de hecho -unas acreencias hacen parte de un acuerdo de reestructuración y otras no-, además justifica suspender o condicionar la exigibilidad de las garantías otorgadas por terceros, debido a que “una crisis sistémica que involucra los sectores real y financiero, con una capacidad de perturbación macroeconómica bastante severa, con un efecto sumamente grave en materia de empleo, unida, además, a la crítica situación financiera de las entidades

territoriales, que finalmente corresponde al entorno donde se desarrolla la actividad empresarial.

De otra parte, señala que esta Corte ha reconocido que, en materia de intervención económica, corresponde al juzgador realizar un juicio débil al frente del principio de igualdad que permita salvaguardar la libertad de configuración política y legislativa del Congreso de la República y su amplio margen de intervención y regulación, siendo legítimas las diferenciaciones que resulten “simplemente adecuadas para alcanzar una finalidad permitida, esto es, no prohibida por el ordenamiento constitucional” (subraya el interviniente).

Concluye, bajo los anteriores presupuestos, que estando, como a su juicio lo están, plenamente justificadas las medidas de intervención económica, por cuanto se trata de mecanismos destinados a superar las causas y consecuencias de la crisis empresarial, no resulta discriminatorio suspender temporalmente o condicionar la exigibilidad de las garantías otorgadas por terceros, como respaldo de las obligaciones incluidas en un acuerdo de reestructuración.

3. Asociación Nacional de Industriales

El ciudadano Luis Carlos Villegas Echeverri, en su condición de representante legal de la Asociación Nacional de Industriales -ANDI, acudió al presente proceso para manifestar su desacuerdo con los cargos elevados por el actor y solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Con tal fin, expuso los argumentos que a continuación se sintetizan:

Disiente de los planteamientos del actor relativos a que la Ley 550 de 1999 vulnera el artículo 58 de la Constitución Política, que consagra el derecho a la propiedad y la inviolabilidad de los demás derechos adquiridos, en cuanto encuentra que derechos de garantía constituyen fenómenos complejos, en su adquisición y ejercicio, con causas y actos de diversa naturaleza que se suceden en el tiempo, lo que implica que en determinado momento y respecto del mismo derecho existan aspectos consolidados y pendientes, por ello concluye que un cambio de legislación no afecta la integridad de los derechos, sino asuntos relativos a ellos.

Agrega que los efectos de la Ley 550 de 1999 sobre las garantías preexistentes son retrospectivos y no retroactivos, para efecto cita el inciso tercero del artículo 79 demandado -que prevé la posibilidad de iniciar y continuar procesos judiciales existentes, hasta un determinado momento procesal, mientras se negocia el acuerdo de reestructuración-, porque en este caso si bien la constitución de la garantía fue anterior a la norma, su ejecución no había comenzado o no se había consolidado.

Igualmente, señala que si no es posible predicar la retroactividad con respecto de las garantías otorgadas con anterioridad a la vigencia de la ley, mucho menos lo es en relación con las otorgadas después, sobre las cuales se aplica el principio general de aplicación de la ley hacía el futuro.

1. Respecto de los cargos formulados porque las disposiciones demandadas quebrantan el principio de unidad de materia sostiene “(..) la relación entre el régimen de garantías y la estructura financiera y administrativa de las empresas garantes”, guardan entre sí conexidad teleológica, temática y sistemática.

Para soportar la anterior conclusión, cita las Sentencias C-025 de 1993, C-597 de 1996 y C-374 de 1997, donde se exponen los criterios que se deben tener en cuenta para analizar el principio de unidad de materia y recuerda el título de la Ley 550 de 1999 junto con algunos de los fines contemplados en los numerales 1º, 2º, 4º, 7º y 11 del artículo 2º de la misma disposición.

1. Contradice las acusaciones conforme a las cuales las normas demandadas vulneran los principios de libertad económica e intervención estatal en la economía, consagrados en el artículo 333, recordando que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.

En ese sentido, considera que las regulaciones concernientes a los acuerdos de reestructuración, en cuanto pretenden preservar las empresas viables financieramente, se justifican plenamente.

Indica que los derechos de garantía como la fiducia o la solidaridad son de rango legal, de tal suerte que bien podía el Congreso de la República restringirlas o suprimirlas al regular un acuerdo de reestructuración.

4. Finalmente, en lo que tiene que ver con la presunta vulneración del numeral 2º del artículo 150 de la Carta, manifiesta que no es dable considerar que una ley de intervención no puede modificar códigos, porque se los estaría elevando categoría constitucional superior y conformando un bloque de constitucionalidad, no integrado por esta Corporación.

Para concluir sostiene que bien podía la Ley 550 de 1999 modificar, transitoriamente, los Códigos Civil y de Comercio porque una y otros son leyes de igual categoría.

4. Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, actuando en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, interviene en el presente juicio para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Para el efecto expone los siguientes argumentos:

Se apoya en la sentencia T-014 de 1993, de la que trae apartes, para sostener que con la expedición de la Ley 550 de 1999 el Estado está cumpliendo con su deber constitucional de velar porque las empresas cumplan su función social.

Agrega que como quiera que dicha normatividad es de carácter general y abstracto, sus disposiciones no pueden vulnerar el derecho a la igualdad.

Considera, que los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y el inciso tercero del 79, en estudio, no desconocen los derechos de garantía adquiridos por los acreedores “con anterioridad a su expedición o con posterioridad a ella”, pues el propósito de éstas disposiciones consiste en “dar un mínimo de margen de tiempo razonable a la empresa, a efectos de que durante este lapso se supere la crisis, dando por el contrario, oportunidad de su recuperación, precisamente para asegurar de manera efectiva el cumplimiento de sus obligaciones.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto núm. 2414 recibido el 26 de enero de 2001 en la Secretaría de esta Corporación, solicita que se declare la

constitucionalidad de las normas demandadas, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1. Analiza la posible vulneración del principio de unidad de materia y la facultad de intervención del Estado en la economía.

Para el efecto, conceptúa que la Ley 550 de 1999 se constituye en un mecanismo extraordinario, que pretende dar respuesta a los sectores real, financiero y de servicios de la economía, porque el régimen concordatario existente, diseñado para solucionar casos particulares, resultó insuficiente para atender una situación de crisis generalizada.

Considera entonces, que tal afectación del sistema económico involucra necesariamente el interés general y justifica la expedición de medidas razonables que en forma proporcionada, con los objetivos propuestos, hacen ceder los derechos de los particulares, sin quebrantar disposiciones constitucionales.

En ese sentido, pone de presente que no es la primera vez en que la ley regula el cobro de las acreencias y la exigibilidad de las garantías, o que estimula los mecanismos alternativos de resolución de conflictos para salvaguardar la unidad económica de la empresa y reestructurar su pasivo, porque se trata de medidas que redundan en favor de los derechos de trabajadores, socios y terceros y del sistema económico en general, que se verían perjudicados con el cierre definitivo de las empresas.

A juicio del Representante de la Sociedad, la Ley 550 de 1999 tiene el carácter de una ley de intervención económica y se enmarca dentro de los artículos 333 y 334 de la Constitución que encargan de la dirección general de la economía al Estado facultándolo para regular los efectos de las fuerzas del mercado y atenuar el impacto de los factores que lo distorsionan, siempre que lo considere necesario, en beneficio del bien común.

Respecto del cargo formulado porque las normas en estudio vulneran el principio de unidad de materia, afirma que no le asiste razón al demandante habida cuenta que, a su juicio, se presenta una relación directa entre el proceso de reestructuración del empresario y de las “entidades descentralizadas” que se encuentran en incapacidad de cumplir con las obligaciones a su cargo, y las garantías que respaldan tal cumplimiento.

Añade que en el proceso de reestructuración se “requiere desestimular las garantías, porque si ellas están representadas en el patrimonio del mismo deudor, harán imposible su reactivación y si involucran a terceros, terminarán igualmente afectando a los deudores.”

Para concluir con este aparte, aduce que el contenido de los preceptos acusados está estrechamente relacionado con el título y los objetivos de la ley que los contiene.

2. Considera equivocado el cargo según el cual una ley de intervención económica no puede reformar códigos, puesto que toda la legislación vigente se puede modificar mediante la expedición de leyes ordinarias, “siempre y cuando no se trate de leyes de jerarquía superior, como ocurre en este caso, donde se están modificando leyes ordinarias a través de una ley de igual naturaleza”.

3. Disiente del actor respecto del supuesto desconocimiento de los derechos de garantía adquiridos por los acreedores, puesto que señala que las normas se limitan a regular su ejecución, al tiempo que salvaguardan la empresa para que pueda cumplir con todas sus obligaciones.

Como sustento de lo anterior, pone de presente el carácter inescindible y subsidiario de las garantías, en relación con las obligaciones que respaldan y cita el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, para afirmar que lo relativo al ejercicio, cargas y extinción de los derechos reales se rige por la ley nueva, no por las disposiciones vigentes al tiempo de su constitución.

Por ello, deduce que el acreedor no tiene un derecho adquirido sobre el bien o patrimonio que sirve de garantía a su crédito, en cuanto el primero aún no ha ingresado al suyo, no obstante, reconoce que como el patrimonio del deudor se afecta con la disminución o pérdida de las garantías constituidas a su favor “una nueva ley no puede despojar al acreedor de su derecho a exigir el cumplimiento de una obligación o en su defecto exigir la garantía correspondiente”, en tanto la misma ley si “puede modificar la forma y oportunidad de hacer efectiva esa garantía”.

4. Alude al cargo relativo a la violación del principio de igualdad, para sostener que los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 no lo vulneran, toda vez que restringen, temporalmente, la efectividad de los derechos de garantía con el fin de propiciar un acuerdo entre acreedores y deudores creando condiciones

para reactivar la empresa y evitar su descapitalización, estableciendo distinciones de trato que encuentra razonables, según los argumentos que se resumen a continuación:

- Crea un régimen solo aplicable a las garantías de los créditos adquiridos por el empresario en acuerdo de reestructuración.

- Diferencia el procedimiento para hacer efectivas las garantías otorgadas con anterioridad de las constituidas con posterioridad a la vigencia de la misma, por cuanto, para hacer efectivas las primeras el acreedor puede i) exigir el cumplimiento de las disposiciones contractuales, ii) iniciar los procesos judiciales, iii) solicitar medidas cautelares, iii) adelantar los trámites, hasta obtener sentencia en firme o hasta la etapa previa a la enajenación del inmueble y iv) continuar el trámite suspendido, si después de 4 meses no se logra el acuerdo de reestructuración; en tanto la exigibilidad de las segundas queda sujeta al proceso de reestructuración pero, “como compensación”, los términos de caducidad de las acciones relativas a los créditos se suspenden.

- Concede una protección especial, a quien ocupa un inmueble dado en garantía, siempre que cumpla con los requisitos por ellos exigidos.

* Prevé que todos los créditos se atiendan según lo establecido en el acuerdo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo expuesto en el artículo 241, numeral 4º. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque las disposiciones acusadas están contenidas en la Ley 550 de 1999.

2. Problema jurídico planteado

Corresponde a la Corte decidir si los párrafos 1º y 2º del artículo 14, al igual que el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, quebrantan los artículos 13, 58, 150 2º y 21, 158, 333 y 334 de la Constitución Política.

Por ello, previamente, se estudian los efectos de los convenios de reestructuración empresarial y se definen los alcances de las disposiciones acusadas. Enseguida se determina si i) las mismas, como instrumentos de una política de intervención económica, pueden modificar los Códigos Civil y de Comercio, ii) la Ley 550 de 1999 cumple con las previsiones del numeral 21 del artículo 150 constitucional, iv) hay unidad material entre las normas acusadas, el título y los fines y alcances de la ley, y si v) el Estado está facultado para proyectar su política de intervención económica hacia los intereses de los acreedores del empresario en crisis.

Para concluir se analiza la vulneración del orden constitucional denunciada por el actor, porque se estarían desconociendo injustificadamente las prerrogativas adquiridas por el titular de los derechos de garantía otorgados por terceros, y estableciendo diferencias de trato injustificadas entre los acreedores del empresario en crisis.

3. Consideraciones preliminares

3.1. Sentido y alcances de los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y del inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999

1. El derecho concursal² actual, además de los principios de libertad de empresa, libre iniciativa privada y libertad de disponer de lo propio, se sustenta en el respeto de los derechos ajenos y en la sujeción de los intereses individuales al interés colectivo y al beneficio común -artículos 16, 58, 95, 333 y 334 C.P.-.

Así, esta rama o disciplina del derecho no desconoce que el deudor debe cumplir con las obligaciones adquiridas y que, correlativamente, el acreedor tiene derecho a perseguir sus bienes hasta lograr la satisfacción total de su crédito, sino que, ante la imposibilidad del primero de atender puntual y satisfactoriamente todas sus obligaciones, reemplaza la ejecución singular por una colectiva en la que se satisfacen los derechos de crédito concurrentes de manera ordenada, amén de solucionar todos los pasivos, mediante un tratamiento igualitario que, además, garantice el reparto equitativo de las pérdidas, dentro del rango adquirido por cada acreedor -par conditio creditorum-.

Sin embargo, en los últimos tiempos se ha visto que un mecanismo liquidatorio, destinado únicamente a atender en forma ordenada la ejecución colectiva del patrimonio del deudor

incumplido, sin reparar en la destrucción de la empresa, además de no asegurar la satisfacción total del crédito, puede generar un daño económico de gran envergadura, en especial cuando afecta a empresas de grandes dimensiones, o ante una situación generalizada de anormalidad en la satisfacción de las obligaciones legítimamente contraídas³.

De ahí que para traer a la normalidad económica al empresario en situación de crisis, evitar la desmembración de la empresa y conciliar los intereses de deudor y acreedores enfrentados en la satisfacción del crédito, se hayan ideado distintos instrumentos jurídicos procedimentales que combinan el interés solutorio individual con el interés colectivo de brindar un marco jurídico capaz de sanear la empresa en crisis.

Ahora, aunque los instrumentos diseñados por los ordenamientos para conjurar la situación global de incumplimiento del empresario son variados, en términos generales pueden distinguirse, claramente, por su diversa naturaleza, los mecanismos de ejecución colectiva de bienes -quiebra y liquidación- de los de recuperación, tendientes estos últimos a prevenir o a resolver los primeros -concordato preventivo u obligatorio, judicial o extrajudicial, individual o de masa-⁴.

Para el caso en estudio conviene hacer referencia al convenio extrajudicial obligatorio, por cuanto la Ley 550 de 1999 regula su negociación, celebración y efectos, con la denominación de Acuerdos de Reestructuración. Y dispone que durante su vigencia -5 años-, salvo que el acuerdo no pueda celebrarse por no obtenerse el voto de los acreedores internos, los empresarios sometidos a las previsiones de la ley no podrán ser sujetos de concordato, sin perjuicio del previsto dentro del proceso liquidatorio. Y, para el efecto, el artículo 5º de la misma disposición define dichos acuerdos como “la convención que, en los términos de la presente ley, se celebre a favor de una o varias empresas con el objeto de corregir deficiencias que presenten en su capacidad de operación y para atender obligaciones pecuniarias, de manera que tales empresas puedan recuperarse dentro del plazo y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo.”

De antemano se puede afirmar que esta clase de acuerdos requiere de la existencia de condiciones absolutamente extraordinarias⁵, toda vez si bien los acuerdos extrajudiciales de masa coinciden con los convenios judiciales en ser instrumentos tendientes a conjurar la

crisis de la empresa mediante una negociación compleja de carácter patrimonial, oponible a ausentes y disidentes; el descrito prescinde de la intervención judicial, y, tradicionalmente, en esta última ha recaído el control y fiscalización que requieren los procesos concursales para que los deudores no consigan beneficios abusivos e innecesarios, con el consecuente perjuicio para los acreedores y en especial para la buena fe guardada que sustenta el crédito y el ejercicio normal del comercio. Fundamentalmente, porque los efectos de las negociaciones entre deudor y acreedores, facultativas u obligatorias, cumplen una función relativa en el saneamiento de la empresa, en cuanto ésta dependerá en primer término de la situación patrimonial del ente en crisis, de la posibilidad de cumplir los acuerdos y de las condiciones que ofrezca el mercado -artículos 28 y 35 Ley 550 de 1999-6.

Así, bajo la perspectiva puramente contractualista propia de los convenios extrajudiciales de pago, la Ley en estudio destina el Título I a la definición de los fines y alcances de la Ley, el Título II a los acuerdos de reestructuración, en el Título III se describen otros instrumentos de reestructuración, de los cuales solo la capitalización de pasivos, puede adelantarse de manera independiente al acuerdo. El Título IV agrupa las disposiciones en materia tributaria aplicables a la empresa incurso en un proceso de pago de este tipo; el Título V prevé los aspectos peculiares aplicables a las entidades territoriales que se acojan a la misma y el Título VI, como disposiciones finales agrupa, entre otras, las relativas a los requisitos y trámite a que deben sujetarse las empresas sometidas a concordato, para acogerse a los beneficios de la ley, y, para terminar, el artículo 79 regula la vigencia de la Ley, destaca su obligatoriedad y excluye del tratamiento dado en el artículo 14 de la misma las garantías otorgadas por terceros antes de su vigencia.

Debe resaltarse, para el estudio que ocupa a la Corte, que salvo el caso de empresas vinculadas entre sí, como matrices o subordinadas, cada ente empresarial debe celebrar y ejecutar el acuerdo de reestructuración en forma independiente -parágrafo 3º artículo 5º-.

3.2. Ahora bien, las disposiciones acusadas -parágrafos 2º y 3º del artículo 14, e inciso 3º del artículo 79 de la Ley 550 de 1999- y otras no demandadas, condicionan la efectividad de las garantías a cargo de terceros otorgadas para responder por los créditos del empresario incurso en un acuerdo de reestructuración, en los siguientes términos:

3.2.1. El acreedor beneficiario de cualquier clase de garantías otorgadas por terceros,

constituidas antes del 30 de diciembre de 1999 -fecha en que la ley en cita entró a regir-, solo podrá hacerlas efectivas contra el empresario si transcurrido el término de 4 meses, contado a partir de que queden definidos los derechos de voto no se celebra el acuerdo⁷. Sin perjuicio de que entretanto pueda ejecutar al tercero garante, pero éste proceso debe suspenderse antes del remate y solo procede continuarlo una vez vencido el mismo plazo -nota 7-.

3.2.2. Si las garantías fueron otorgadas por terceros, en vigencia de la ley en comento -después del 30 de diciembre de 1999-, el acreedor beneficiario puede elegir entre hacerlas efectivas, o que el crédito que las mismas garantizan haga parte de las obligaciones que serán atendidas por el empresario en los términos del acuerdo. En este último caso, como también cuando el acreedor guarda silencio, la satisfacción de los créditos a cargo de la empresa en crisis aunque respaldados por terceros se sujetan a los términos del acuerdo.

También se prevé que pueden iniciarse y continuarse “procesos de cobro contra codeudores del empresario”, “durante la vigencia de acuerdo” si su exigibilidad es prevista en el convenio “sin el voto del acreedor garantizado”, cuando dichas acreencias hagan parte del acuerdo y se relacionen con la empresa -numeral 2º artículo 34 Ley 550-, al igual que la ejecución de “gravámenes, y garantías reales y fiduciarias.”-numeral 3º ídem-

3.2.3. Para los garantes personas naturales se establece una protección especial toda vez que el bien de su propiedad “ocupado[s] para su vivienda personal por no menos de dos años consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación de la negociación”, al margen de la fecha de constitución de la garantía, si bien puede perseguirse judicialmente e inclusive practicarse medidas cautelares, la ejecución se suspende una vez culminada la etapa previa al remate y puede reiniciarse tan pronto venza el período previsto en la ley para que se celebre el acuerdo de reestructuración -nota 7-.

3.2.4. En relación con los derechos de los terceros garantes se prevé que si cancelan la obligación a su cargo, al igual que si la negocian libremente, tendrán derecho a subrogarse en los derechos del acreedor inicial, solicitando que se reconozca su crédito y su derecho al voto -el mismo que correspondería al titular de las acreencias satisfechas-; salvo que el pago de dichas acreencias se realice con posterioridad a la definición de los derechos de voto, porque en este caso solo podrán solicitar que se constituya la provisión necesaria para

atender el pago eventual de sus créditos, en la forma en que corresponda, de conformidad con el acuerdo -artículo 25 parágrafo 1º-. Además, para que una cláusula del acuerdo los obligue se requerirá su aceptación o ratificación expresa -artículo 34 parágrafo 2º -.

3.2.5. Se prevé el restablecimiento automático de las garantías “constituidas con anterioridad a su celebración”, -numerales 3º y 4, artículos 34 y 36 Ley 550, e inciso 2º del artículo 138 de la Ley 222- en los eventos de terminación del acuerdo por incumplimiento, vencimiento del plazo establecido para su duración, cumplimiento en forma anticipada, al igual que en caso de incumplimiento del pago de una acreencia causada con posterioridad a la negociación, cuando su acreedor no reciba el pago dentro de los tres meses siguientes al incumplimiento.

3.2.6. “Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario” -artículo 14 inciso 2º Ley 550-. Y, “[d]urante 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.” -numeral 13, artículo 58 ídem- .

De tal suerte que la Corte deba apartarse de los planteamientos del actor según los cuales en todos los casos se suspende la efectividad de las garantías otorgadas por terceros, porque el parágrafo 1º del artículo 14 nada dice al respecto, en tanto la suspensión del proceso ejecutivo contra el tercero garante opera para proteger la vivienda de los garantes y respecto de los créditos a cargo del empresario pero garantizados por terceros antes de la vigencia de la Ley.

4. Las disposiciones en estudio no quebrantan los artículos 150 numerales 2º y 21, 158, 333 y 334 de la Constitución Política

Porque la similitud de los argumentos del actor, de los intervinientes y de la Vista Fiscal lo permiten, en este aparte se estudian los cargos formulados contra los párrafos 1º y 2º del artículo 14 e inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 habida cuenta que el actor aduce que mediante una ley de intervención económica no se pueden reformar códigos, que no se conocen los límites de tal intervención y que una ley que busca la reestructuración de las

empresas y de los entes territoriales en situación de crisis no puede beneficiar patrimonialmente a quienes no requieren tal protección, en perjuicio de otros operadores mercantiles.

4.1. La expedición de códigos y de leyes de intervención económica se sujetan al mismo trámite

No resulta posible -como bien lo anotan los intervinientes y la Vista Fiscal-, sostener que dentro de nuestro sistema normativo las leyes de intervención económica y las que tienen por objeto expedir, reformar o derogar códigos, conforman categorías jurídicas disímiles, a tal punto que con la expedición de las primeras no resulte posible dictar o modificar los segundos, puesto que corresponde al Organo Legislativo, sujeto, en uno y en otro caso, material y formalmente, a los mismos principios y previsiones dictar tanto las normas que materializan la intervención del Estado en la economía, como aquellas destinadas a regular en forma sistemática y metódica una misma materia -artículos 154 a 169 C. P.-

Lo anterior por cuanto las precisiones que toda ley de intervención económica debe contener relativas a sus fines, alcances y límites, destinadas a preservar la seguridad jurídica que requiere toda economía de mercado, -artículo 150- 21 C.P.-, al igual que la prohibición de habilitar al presidente de la república para expedir y modificar códigos, no imprimen per se, a una y otros una categoría específica, ni reclaman para su validez un trámite propio.

Inclusive, esta Corporación ha aceptado que mediante normas expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias se modifiquen disposiciones de los códigos, sin transgredir la competencia del Congreso para la expedición de los mismos y la restricción impuesta para el efecto en el artículo 150.10 C.P., siempre que no sean afectados sustancialmente. Lo dicho, constituye un argumento adicional para reafirmar la libertad del legislador para reformar aspectos de las garantías otorgadas por terceros a través de una ley ordinaria, pues tal modificación no está sujeta a un trámite diferente. Dijo así la Corte en la Sentencia C-140 de 20018:

“3- Esta Corte tiene bien definido que no toda modificación de un código por un decreto ley es inconstitucional . En efecto, tal y como lo han señalado las sentencias C-252 de 1994, C-296 de 1995, C-077 de 1997 y C-046 de 1998, la prohibición del artículo 150-10 de la Constitución para otorgar facultades extraordinarias para la expedición de códigos no se

extiende a toda aquella disposición que pueda eventualmente hacer parte de un determinado código.

(...)

Por su parte, la sentencia C-077 de 1997, MP Antonio Barrera Carbonell, reiteró el anterior criterio. En esa ocasión, la Corte tuvo que examinar el cargo contra los artículos 143 y 144 del Decreto 2150 de 1995, según el cual, esas disposiciones no podían ser dictadas por un decreto extraordinario, por cuanto implicaban una modificación del Código Civil y del Código del Comercio. La Corte rechazó esa acusación, no sólo porque constató que ese decreto extraordinario no había modificado esos códigos sino además porque consideró que incluso si lo hubiera hecho, no se hubiera generado una inexecutableidad “por tratarse de aspectos que no afectarían la estructura normativa de dichos códigos”. La Corte sintetizó entonces, en esa misma providencia, su doctrina sobre este tema en los siguientes términos:

“Como quedó definido en las sentencias C-252/94 y C-296/95, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto del art. 150-10 de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. (subrayas no originales)”

En consecuencia no puede ser de recibo el cargo formulado contra los artículos 14 y 79 de la Ley 550, porque reforman los Códigos Civil y de Comercio, en cuanto la competencia asignada al Congreso Nacional mediante el numeral 2º del artículo 150, no admite restricciones, salvo por el limitante -ya visto- relativo a la imposibilidad de habilitar para el efecto al Presidente de la República, de tal forma que como la normatividad en estudio no fue expedida en uso de facultades extraordinarias, bien podía el legislador modificar aquellos mediante la expedición de una ley de intervención económica.

4.2. Limitación de las garantías a cargo de terceros, otorgadas para respaldar los créditos de un empresario incurso en un acuerdo de reestructuración, por su función social

Aduce el actor que la Ley 550 de 1999 no fijó los límites de la libertad de los acreedores de hacer efectivas las garantías otorgadas por terceros, para respaldar las obligaciones a cargo de la empresa en crisis.

No obstante, para entrar a considerar el cargo habría que decidir, previamente, si no dar cumplimiento a las previsiones del numeral 21 del artículo 150 superior, es un vicio de forma o de fondo, toda vez que podría entenderse que el requisito se refiere, simplemente al contexto literal de la ley y de ser así la oportunidad para estudiar tal informalidad habría caducado -artículo 242-3 C.P.-.

Al respecto cabe precisar que la guarda e integridad de la Constitución Política, confiada a esta Corporación en términos estrictos por el artículo 241 del mismo ordenamiento, requiere distinguir el control formal, dirigido a precaver el sometimiento del órgano legislativo a los trámites impuestos por el mismo ordenamiento para exteriorizar su voluntad en forma ordenada y armónica, del control material instituido para preservar la supremacía constitucional mediante la confrontación de contenidos, a fin de mantener en el ordenamiento solo aquellos que la interpretan y aplican fielmente. Porque, si bien cuando se conculcan los primeros dañan el orden constitucional por lo que omiten o trastocan, tienen una incidencia menor que viene a ser superada, conforme al numeral 3º del artículo 242 constitucional, por el principio de conservación del derecho⁹.

Por ello no puede considerarse como un mero vicio de forma que una ley de intervención económica omita sus fines y alcances, al igual que olvide la determinación de los límites que impone a la libertad económica, toda vez que en un Estado social de derecho, estado y sociedad son realidades coordinadas y complementarias hasta el punto que si bien la economía se rige por las leyes del mercado -artículo 333 C.P.-, cuando los mecanismos autorreguladores con que el mismo cuenta son insuficientes para orientar el sistema hacia el bien común, debe intervenir el Estado en forma directa, entre otros fines con el objeto de neutralizar y conjurar las distorsiones observadas -artículo 334 C.P.-, sin desconocer la libertad que regula, restricción que se controla al exigir que el interventor fije con claridad las reglas a las que se someterá el tráfico jurídico, entre las que las relativas a la seguridad del crédito tienen importancia suma.

Ahora bien, el artículo 4º de la Ley 550 preceptúa que el límite que la misma disposición

impone a la libertad económica que interviene, no es otro que la función social de la empresa en los términos del artículo 333 superior, hecha extensiva a los empresarios, administradores, acreedores internos y externos de la misma.

De ahí que al parecer de la Corte la ley en comento sí fija los límites de la libertad de los acreedores de las empresas que se acojan a la alternativa de saneamiento que la misma diseña, porque -como se dijo-, del artículo 4º de la Ley 550 se deduce con claridad que la función social de la empresa, aplicable solo a ésta, en condiciones normales, para efecto de su conservación y debido a la crisis generalizada del sistema se hace extensiva a los acreedores del empresario, tanto en sus relaciones directas con la empresa, como en aquellas que involucran a terceros.

4.3. Las disposiciones acusadas de la Ley 550 respetan el principio de unidad de materia

4.3.1. Argumenta el actor que los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 vulneran el artículo 158 de la Constitución Política, por cuanto mediante una ley que pretende la reestructuración de las empresas en crisis no es posible regular las garantías otorgadas por terceros, ajenos a tal situación.

Ahora bien, la situación de los fiadores y de los deudores solidarios, es un tema recurrente de los mecanismos que el legislador diseña para lograr la recuperación empresarial, habida cuenta que se requiere dilucidar los efectos de los convenios de masa y de los procesos concursales respecto de quienes participan en calidad de deudores y acreedores, como también de quienes sin intervenir podrían resultar afectados, debido a la relación entre su situación jurídica y la de quienes afianzan.

Así, en oportunidades las disposiciones que regulan los mecanismos concursales separan a fiadores y deudores solidarios de los efectos propios del concurso¹⁰, en otras, expresamente sujetan la extinción y modificación de tales garantías a las reglas del derecho común¹¹.Y, algunos ordenamientos conminan al acreedor a optar por hacer parte del acuerdo o por perseguir al tercero garante, o cuando menos mantener informado al concurso de las resultas de la ejecución extraconcursal emprendida¹².

Por ello no le asiste razón al actor cuando afirma que al expedir los párrafos 1º y 2º del

artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 se habría desconocido el principio que informa el contenido de las leyes, toda vez que -como quedó visto- bien puede ser materia de una ley concursal regular la efectividad de las garantías otorgadas por terceros para respaldar el cumplimiento de las obligaciones objeto de concurso, o dejar de hacerlo, acorde con los objetivos perseguidos, debido a que, de una parte, la relación tuvo por causa un crédito objeto del concurso y, de otra, puede resultar necesario regular la provisión para atender eventuales subrogaciones y regresos.

Al respecto cabe recordar que como conforme a reiterados lineamientos jurisprudenciales, el principio de unidad de materia requiere para no hacer nulo el principio democrático¹³, una aplicación extensiva, las normas bajo examen, en cuanto regulan la ejecución de las garantías otorgadas por terceros deben permanecer en el ordenamiento como manifestación del legislador. Sobre éste principio la Corte ha dicho:

“En relación con el principio de unidad de materia legislativa, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente al consagrarlo, fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da también importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido, asunto al cual se refiere el artículo 169 superior. En este sentido, la jurisprudencia ha dicho lo siguiente:

“Sobre el principio de unidad de materia legislativa plasmado en los artículos 169 y 158 de la C.P. la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades, destacando que el propósito que subyace a su consagración en el texto de la Carta es el de lograr la racionalización y tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que la discusión y la aprobación del articulado que se somete a la consideración del Congreso de la República se ordene alrededor de un “eje central”, en relación con el cual todas las partes de un proyecto de ley han de guardar necesaria coherencia y armonía.”¹⁴

Y en otra oportunidad expresó:

-“La Corporación ha destacado que el principio de unidad de materia propende por la racionalización y la tecnificación de todo el proceso normativo y “contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos...”, todo lo cual redundando en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado Social de Derecho.

“También ha sido enfática la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de recomendar el correcto entendimiento del principio de unidad de materia legislativa, ya que, su interpretación “...no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”^{15.16}

Así, las disposiciones en estudio, en cuanto conminan a los acreedores del empresario en crisis para hacer valer sus créditos dentro del acuerdo o fuera de él, estableciendo además los requisitos que deben cumplir los garantes personas naturales para suspender las ejecuciones en su contra, bien pueden corresponder a una ley en cuyo título se lee “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” -epígrafe Ley 550-.

Además debe destacarse i) que la ley pretende brindar un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite vigente en materia de concordatos, deudor y acreedores puedan convenir la reestructuración de las empresas y entes territoriales en crisis con agilidad, equidad y seguridad jurídica; ii) que la misma se aplica a los entes que desarrollan actividades empresariales permanentes en el territorio nacional, y a las entidades

territoriales, con las excepciones que la misma señala, y que iii) tiene por objeto promover la reactivación de la economía y del empleo mediante el eficiente uso de los recursos vinculados a la actividad empresarial; la mejora de su competitividad, el restablecimiento de su capacidad de pago, el acceso al crédito y al redescuento, la fortaleza de su dirección y sistemas de control, la adecuada estructura administrativa, financiera y contable, la calidad, suficiencia y oportunidad de la información que suministren a socios, accionistas y terceros.

También la ley persigue que las empresas en crisis y sus trabajadores acuerden condiciones especiales que faciliten y hagan viable la reactivación, sin desconocer el pago y la garantía de los pasivos pensionales.

Al respecto, sea lo primero indicar que dentro del ámbito y los objetivos propuestos se pueden ubicar fácilmente las disposiciones destinadas a regular la situación de los derechos de garantía de los acreedores de la empresa, para suspenderlos, con el cumplimiento de determinados requisitos.

Para completar, también puede ubicarse la regulación, que de los párrafos 1º, 2º del artículo 14 y del inciso 3º del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 se deriva, dentro de los instrumentos de intervención estatal que la misma ley diseña, porque definir la situación de los derechos de garantía puede facilitar la capitalización y normalización de los pasivos a cargo del empresario, promover la inversión y facilitar la obtención de recursos destinados al otorgamiento de crédito a las empresas destinatarias de la ley.

En consecuencia, como guarda relación con el saneamiento de una situación coyuntural de crisis empresarial regular la situación de los derechos de garantía a cargo de terceros, otorgados para respaldar el crédito de las empresas sometidas a los acuerdos que la Ley regula, la acusación formulada contra los párrafos 1º y 2º del artículo 14, como también contra el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, por violar el artículo 158 superior no puede prosperar.

Argumenta el demandante que las normas en estudio -párrafos 1º y 2º del artículo 14 e inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550- desconocen las previsiones constitucionales relativas a la intervención del Estado en la economía por cuanto, so pretexto de lograr la recuperación de la empresa en crisis, benefician a terceros garantes y desconocen los derechos adquiridos de los acreedores, sin reparar en que tales medidas además de no

contribuir con la reactivación empresarial ignoran el papel de la confianza y de la buena fe en el otorgamiento del crédito mercantil.

4.4.1. Los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 no vulneran los artículos 333 y 334 de la Constitución Política

No corresponde a la Corte entrar a discutir en su contexto global la suspensión de los efectos de las garantías a cargo de terceros, como instrumento interventor de la situación de crisis descrita por el Gobierno Nacional -nota 5, porque tal medida, aunada a los objetivos, alcances e instrumentos diseñados por la Ley 550, ejecuta una política gubernamental, en procura de la reactivación económica, cuyos efectos no es dable al juez constitucional entrar a cuestionar.

Así debe esta Corte dada su calidad de guardián del orden constitucional confrontar cada una de las disposiciones legislativas sometidas a su consideración con las previsiones de la Constitución Política, e inclusive retirarlas del ordenamiento si no lo interpretan fielmente, pero no puede cuestionar los fines y alcances de la intervención por cuanto éstos concurren a conformar la política económica del Estado y las decisiones de ésta clase se juzgan en las instancias que las generan, hasta el punto que la misma Ley ha fijado un procedimiento de evaluación y seguimiento el cual, como es obvio, es ajeno a esta Corporación¹⁷.

Respecto de los límites del control constitucional en materia de política económica vale tener presente estas decisiones:

“13- La fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes (CP art. 1, 3 y 113) tienen como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado, y entre ellos, el juez constitucional, deben respetar la libertad de configuración del Congreso. Ahora bien, si el legislador tiene mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores; y por ende la intensidad de su control se ve limitada. Por ello, en innumerables ocasiones esta Corte ha señalado que en la medida en que la Carta confiere discrecionalidad a la ley para regular un asunto, el juez constitucional debe respetar esa libertad de apreciación del Congreso. Así, por no citar sino algunos ejemplos, en la sentencia C-676 de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo, la Corte señaló:

“La Corte estima que la Carta Política, cuando confía al legislador la atribución de establecer reglas generales sobre determinadas materias que el propio Constituyente se abstiene de regular, le otorga amplias atribuciones, las cuales puede desarrollar aun agregando elementos no contemplados y ni siquiera sugeridos en el texto constitucional, con el sólo límite de los postulados y normas fundamentales, cuyos contenidos no le es permitido contrariar ni ignorar”.

Igualmente, en la sentencia C-265 de 1994, MP Alejandro Martínez Caballero, la Corte precisó:

“El juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, si la ley que regula la actividad de sociedades de contenido patrimonial no vulnera claramente la carta fundamental o establece regulaciones manifiestamente irrazonables debe ser considerada constitucional, por cuanto hay cláusulas generales que autorizan la intervención estatal en la economía.”

Por su parte, la sentencia C-563 de 1997, luego de examinar los factores que determinan que sea necesario recurrir a un test de igualdad más vigoroso, señaló:

“Cuando se trata de materias cuya regulación se encuentra plenamente librada al principio democrático (C.P., artículo 150), esta Corporación ha considerado que el juicio de igualdad es de carácter débil, como quiera que sólo debe verificarse que el trato diferenciado bajo análisis resulta adecuado para conseguir una finalidad permitida por la Constitución Política¹⁸. Dado que esta modalidad del juicio de igualdad se aplica sobre ámbitos donde el legislador goza de una amplia libertad de configuración política, el grado de intensidad del escrutinio que lleva a cabo el juez constitucional no puede ser de tal magnitud que termine por sustituir la función que le corresponde desarrollar al Congreso como representante de la

voluntad popular.(Fundamento 6)”

Finalmente, la sentencia C-197 de 1997, MP Carmenza Isaza de Gómez, luego de resaltar la amplia libertad que tiene el Legislador para definir los distintos elementos de los impuestos, concluyó al respecto:

“De esta manera, la Corte al efectuar la revisión constitucional, en relación con este tipo de impuestos, no puede asumir una función que es propia del legislador, determinando, por ejemplo, cuál es el sujeto pasivo o la tarifa que éste debe cancelar, pues ese órgano puede considerar que, en relación con cierto producto o actividad, por política económica, por conveniencia, por salud pública, etc., es necesario desestimular su producción o desarrollo.

Por tanto, en cumplimiento de su función, la Corte, en este caso específico, no puede suplantar la voluntad del legislador, y establecer que sólo el tabaco elaborado con la ayuda de métodos técnicos, y cuya producción es a gran escala, es el que debe estar gravado con el impuesto de que trata el artículo 207 de la ley 223 de 1995, pues, dada la naturaleza de este tributo, el legislador bien pudo considerar que una de las formas de desestimular el consumo del cigarrillo y tabaco, en sus distintas presentaciones, era establecer un tributo sobre su consumo, sin importar las condiciones del sujeto que lo elabora. Igualmente, el legislador pudo establecer tarifas diferenciales para gravar uno y otro producto. Sin embargo, optó por fijar una misma tarifa, hecho que no vulnera precepto alguno de la Constitución”¹⁹.

En consecuencia, habida cuenta que los derechos de los acreedores, relativos a la satisfacción de las acreencias vinculadas con las actividades del empresario en crisis, pueden ser objeto de intervención de conformidad con lo previsto por los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, siempre y cuando se cumplan las previsiones del numeral 21 del artículo 150 del mismo ordenamiento, sin que esta Corte pueda entrar a estudiar los objetivos perseguidos, como tampoco los eventuales efectos de la medida por no ser de su incumbencia, el cargo en estudio, porque se estaría protegiendo patrimonialmente a terceros ajenos a la crisis, y afectando la economía que se pretende reactivar, no puede prosperar.

4.4.2. Salvo las expresiones “antes o” contenidas en el inciso tercero del artículo 79, las

disposiciones en cita no quebrantan el artículo 58 superior,

Corresponde decidir respecto del cargo formulado contra el parágrafo 1º del artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 porque al decir del actor concurren a conformar dos regímenes distintos para sujetar los derechos de crédito garantizados por terceros, con total desconocimiento que la Constitución Política brinda a los derechos adquiridos de los acreedores.

Por cuanto, en los términos del artículo 58 superior, el codeudor, fiador, asegurador, fiduciario, avalista y en general todo contratante en garantía está obligado a responder por el incumplimiento del principal, la realización del riesgo, o la posición cambiaria asumida y, de no hacerlo voluntariamente, debe soportar la persecución de su patrimonio y la realización de sus bienes hasta obtener la satisfacción del acreedor en los términos convenidos, o conforme la posición ocupada, sin quitas ni esperas, atendiendo a las modalidades contractuales asumidas. Pero, conforme al mismo artículo también resulta posible que los acreedores, a partir de la vigencia de la ley tengan necesariamente que elegir si persiguen la solución de su crédito del acreedor o principal o de su garante, y que para perseguir a éste último deban esperar el resultado del acuerdo, porque los derechos de contenido patrimonial, deben ceder ante intereses de superior jerarquía, como vienen a serlo la satisfacción de más de un acreedor con un número limitado de bienes y la necesidad de salvar la empresa, mediante medidas de conservación y saneamiento en beneficio no de un acreedor, sino de todos los que igualmente esperan el cumplimiento, y de la economía empeñada en mantener la empresa como instrumento legítimo de riqueza individual y social.

De ahí que la reflexión del actor según la cual adquirido el derecho de garantía, la ejecución del garante no puede tener ningún tropiezo, no sea de recibo, por cuanto ante un incumplimiento generalizado del deudor se requiere que medidas de orden público económico ordenen y equilibren la ejecución de su patrimonio, y que eviten, hasta donde las circunstancias lo permitan, salvar la empresa en crisis.

Sin embargo es distinta la situación de los derechos de garantía otorgados por terceros antes de entrar en vigencia de la ley, por cuanto éstos, no pueden ser desconocidos, ni suspendidos, aunque el interés público o social lo exija sin prever los mecanismos para que sus titulares sean resarcidos por su contribución a la recuperación de la empresa -artículo 58

superior-.

En consecuencia no quebranta el ordenamiento constitucional la Ley 550 de 1999 por hacer extensivas sus previsiones a las garantías otorgadas por terceros, para respaldar los créditos a cargo de la empresa incurso en acuerdo de reestructuración, después de entrar en vigencia de la ley, pero si lo quebranta al hacer extensivas sus previsiones a las garantías que deben ejecutarse mediante la realización del valor de bienes inmuebles, constituidas antes de su vigencia, porque el legislador está autorizado por dicho ordenamiento para intervenir éstas y todas las operaciones de crédito realizadas por la empresa en crisis, las que en virtud de la misma ley, y por la iniciación del Acuerdo, trastocan su naturaleza puramente privada a una doble condición bien diferenciada, en cuanto permanecen los elementos que originaron y condicionan cada uno de los negocios en juego, pero los factores vinculantes y la ejecución misma de las obligaciones se empiezan a regir por intereses públicos y sociales que vienen a ser a la postre los determinantes. Pero la extensión a situaciones jurídicas consolidadas, no puede ser desconocida sin previa indemnización.

De tal manera que el cargo formulado contra artículos 14 y 79, párrafo 1º e inciso tercero, respectivamente, de la Ley 550 de 1999, porque desconocen los derechos de los acreedores de una empresa sujeta a la negociación y ejecución de un acuerdo de reestructuración, protegidos en los términos del artículo 58 de la Constitución Política, prospera parcialmente, toda vez que no es de recibo que los derechos de garantía regulados por el derecho común, no puedan ser modificados, cuando así lo requiera la seguridad del tráfico, o las necesidades específicas de la economía, para limitarlos -en un caso a elección del acreedor y en el otro por el imperio de la ley-, por la función social que les corresponde asumir a los operadores del tráfico jurídico en el saneamiento y supervivencia de la empresa en crisis; pero si lo es que tal previsión pretenda hacerse efectiva a derechos adquiridos antes de entrar en vigencia la ley.

5. Las disposiciones en estudio no quebrantan el derecho a la igualdad de los acreedores

Desde la perspectiva del actor las disposiciones en estudio quebrantan el artículo 13 de la Constitución Política. Resulta, por consiguiente, imperativo determinar si los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y el inciso tercero del 79, ambos de la Ley 550, aplican el principio

constitucional de igualdad, dando a los acreedores titulares de garantías a cargo de terceros y a estos igual o diferente trato, según su particular situación lo demande.

De antemano se debe descartar el del párrafo 1º en comento, porque para formularlo el actor compara i) la situación de los titulares de derechos de garantía a cargo de terceros, según el crédito se regule por el derecho común o por el derecho concursal, y ii) el mismo derecho según el empresario-deudor esté incurso en acuerdo de reestructuración o en trámite concordatario. Lo primero, porque -como quedó explicado- la preservación del orden público económico permite establecer la distinción y, lo segundo, en razón de que el Congreso de la República resolvió acoger la iniciativa gubernamental de intervenir la economía, para conjurar la grave crisis denunciada por el Gobierno Nacional, frente a la cual los instrumentos ordinarios del derecho concursal -Ley 222 de 1995- bien podían ignorarse porque fueron calificados de insuficientes -nota 5-.

Para el efecto es preciso recordar que esta Corporación ha sostenido, en forma reiterada, que al confrontar el principio de igualdad con la potestad de conformación legislativa en materia económica, debe preservarse ésta última porque se sustenta en el principio democrático, en el de separación de los poderes y en el de distribución armónica de las competencias -artículos 1º, 3 y 113-21.

Cabe afirmar, en este orden de ideas, que el párrafo 1º del artículo 14 de la Ley 550 de 1999, en cuanto impone al acreedor la obligación de informar al promotor si “opta solamente” por hacer efectiva la garantía a cargo de terceros o si prefiere perseguir la satisfacción de la obligación dentro del acuerdo no quebranta por este solo hecho el derecho a la igualdad de los acreedores, así el artículo 1571 del Código Civil prevea que “[e]l acreedor podrá dirigirse contra todos los deudores solidarios conjuntamente, o contra cualquiera de ellos a su arbitrio,(..)”, los artículos 1682 y 2380 del mismo ordenamiento que la cesión de bienes no aprovecha a codeudores y fiadores y los artículos 2422 y 2448 ídem que los acreedores pueden exigir la subasta o adjudicación del bien dado en prenda.

De otra parte, la diferencia que se advierte entre el párrafo 1º del artículo 14 en estudio y el artículo 100 de la Ley 222 de 1995, porque este último además de incorporar al régimen concursal el principio del artículo 1572 del Código Civil, protege doblemente al acreedor en cuanto lo obliga a presentarse al concordato, sin esperar el resultado del proceso contra el

tercero, pero no lo compele a renunciar a la garantía personal, en tanto el primero lo conmina a renunciar a las acciones contra los terceros si prefiere que se incluya su acreencia en el Acuerdo de Reestructuración, no quebranta el artículo 13 de la Constitución Política, así se imponga a los acreedores un sacrificio mayor.

Lo anterior toda vez que mientras los acreedores que integran una masa concursal concordataria ven limitados sus derechos individuales de garantía, únicamente, porque el orden público económico exige la satisfacción equitativa de todos los acreedores, los derechos de éstos cuando el empresario deudor se acoge a los mecanismos de la Ley 550 de 1999, se restringen, además, porque están obligados a participar, activamente, por mandato legal, en la reactivación de la economía que la misma disposición persigue.

De otra parte, el inciso tercero del artículo 79 de la ley en estudio no quebranta el derecho de los acreedores del deudor en concurso a exigir igual trato, porque aunque la disposición en cita disponga que las previsiones del párrafo 1º del artículo 14 ídem solo se aplican a las garantías otorgadas con posterioridad a su vigencia y ésta exclusión implique que algunos créditos queden excluidos de la masa concursal, tal medida tiene plena justificación porque, como quedó dicho al estudiar los cargos por violación del artículo 58 superior, dicha medida persigue dejar incólumes los derechos de garantía de los acreedores adquiridos antes de entrar en vigencia la ley.

7. Conclusión

Los párrafos 1º y 2º del artículo 14 y el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 no quebranta los artículos 13, 150-2º y 21, 158, 333 y 334 de la Constitución Política, porque si bien trata en forma diferente los derechos de garantía otorgados por terceros para respaldar los créditos de la empresa incurso en un proceso de reestructuración, respecto del tratamiento que recibe el mismo sujeto ante la moratoria del deudor, según los dictados del derecho común y del derecho concursal, es una medida diseñada por el legislador, en uso de sus atribuciones constitucionales para intervenir la economía a fin de conjurar una situación de crisis, que desarrolla los fines alcances y límites que la misma ley precisa.

Tampoco quebrantan el artículo 58 ídem, puesto que el legislador puede apartarse de la regulación de los derechos de garantía otorgados por terceros, del derecho común y del derecho concursal, lo que no puede es desconocer los que fueron adquiridos antes de dicha

modificación, porque en éste caso, debe prever que a sus titulares les corresponde por la cesión de su interés ser debidamente recompensados.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Primero: Declarar, por los cargos estudiados, EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 14 de la Ley 550 de 1999.

Segundo: Declarar, por los cargos estudiados, EXEQUIBLE el parágrafo 2º del artículo 14 de la Ley 550 de 1999.

Tercero: Declarar, por los cargos estudiados, EXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, salvo la expresión “antes o”, que es INEXEQUIBLE.

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

ALFREDO BELTRAN 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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-586/01

LEY DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Status jurídico definido del acreedor antes de vigencia
(Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3272

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 79 parciales de la Ley 550 de 1999.

Mi aclaración de voto hace relación al ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia que es declarada exequible; y que si bien es cierto es declarado exequible, debe entenderse en armonía con la decisión de inexecutable de los ordinales segundo y tercero de la parte resolutive.

Esta armonía hace que en el ordinal primero debamos distinguir dos (2) situaciones completamente diversas: La primera que es la de los créditos que además de la garantía de la empresa tienen garantías de terceros y que existían ya antes de que entrara a regir la Ley 550 de 1999 y, la segunda la de los mismos créditos pero otorgados con posterioridad a la vigencia de la Ley 550 de 1999.

En mi sentir, el acreedor de un crédito de la empresa y garantizado por un tercero y otorgado antes de la vigencia de la Ley 550 puede dirigirse contra el tercero, y hacer efectivo el crédito ejecutivamente, sin necesidad de esperar cuatro (4) meses, ni que exista causal de suspensión del proceso ejecutivo; la razón es que este acreedor tenía un status jurídico ya definido, que no puede ser vulnerado ni desconocido por una Ley posterior.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado Aclaración de voto a la Sentencia C-586/01

Referencia: expediente D-3272

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 79 parciales de la Ley 550 de 1999

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el debido respeto, expreso brevemente las razones por las cuales no comparto integralmente los argumentos de la presente sentencia. Aunque me identifico con la mayor parte del análisis finalmente adoptado respecto de los artículos demandados propuesto en el proyecto original de sentencia, deploro que el estudio del artículo 79 de la Ley 550 de 1999 se hubiera apartado del enfoque sugerido por el ponente inicialmente, basado en la aplicación del principio de igualdad. Dicho cambio llevó a que el estudio de esta norma se fundara en el concepto de derechos adquiridos. Es respecto a este criterio que manifiesto las siguientes aclaraciones.

En primer lugar, estimo que el concepto de derechos adquiridos no representa una barrera absoluta a las regulaciones que adopta el Estado en ejercicio de sus facultades de intervención en la economía, en especial cuando las ejerce por medio de una ley aprobada por el Congreso de la República. El concepto de derechos adquiridos tiene un origen anterior a la introducción de facultades expresas de intervención del Estado en la economía y fue elaborado en un contexto extremadamente restrictivo de la acción estatal en el mercado y respecto de los contratos. Por eso, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado no ven en los derechos adquiridos un impedimento a la regulación o a la intervención económica. Me preocupa que en esta sentencia la Corte tienda a adoptar una posición que llevada a sus naturales consecuencias tendría efectos que seguramente no serían en el futuro acogidos por esta misma Corte como no lo han sido en el pasado.

En segundo lugar, considero que en materia de derechos adquiridos es preciso analizar por lo menos dos cuestiones. La primera, tiene que ver con el grado en que una norma afecta un derecho derivado de un contrato y el tipo de limitación que la norma impone a dicho derecho. La segunda, tiene que ver con la ponderación entre el interés público buscado por el legislador y el derecho de contenido patrimonial afectado por el instrumento legislativo adoptado para promover dicho interés. De esta manera se podrían conciliar las disposiciones constitucionales que pueden aparecer enfrentadas cada vez que una ley modifica las reglas del juego en materia contractual. Ello no autorizaría cualquier tipo o grado de intervención en dichas reglas lo cual les daría estabilidad, pero no fijaría barreras que podrían restringir demasiado el margen de acción de los instrumentos de la política económica del Estado.

Fecha ut supra,

Magistrado

1 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Intervención Económica, presentado al Congreso de la República.

2 También denominado Procedimiento Concursal. Conformado por las disposiciones que relativas a la quiebra, concurso de acreedores, concordato preventivo, liquidación forzosa y convenios universales. Regido entre otros por los principios de publicidad, igualdad, generalidad, y unidad patrimonial.

3 Los orígenes de la quiebra se remontan al procedimiento ejecutivo de la “venditia bonorum” en el que el deudor era sustituido por el “bonorum emptor” con el objeto de satisfacer los créditos, conforme a una determinada prelación, mediante la venta global del patrimonio del deudor y bajo el sometimiento de los acreedores al principio “par conditio creditorum”. Este procedimiento que implicaba el descrédito del deudor y su “capitis diminutio”, fue reemplazado por la “distractio bonorum” que atenúa los efectos de a insolvencia respecto de la persona del deudor, debido a que, a elección de los acreedores, el pretor no procedía a la venta global sino separada de los bienes y hasta el límite necesario para cancelar las obligaciones insolutas.

Posteriormente surge la figura del “pactum de non petendo”- que tuvo como antecedente el “pactum ut minus solvantur”-, en virtud del cual los acreedores titulares de la mayor cantidad de deuda podían condonar, parcialmente, las obligaciones insolutas del deudor insolvente, con efecto respecto de ausentes y disidentes. Posteriormente Justiniano permitió al deudor ofrecer en cesión sus bienes, o, en caso de que ésta no fuera aceptada, facultó a los deudores para imponer a sus acreedores una espera de cinco años, además, para casos especiales, el mismo impuso una quita del 50% a las obligaciones pendientes de pago.

Durante los primeros siglos de la Edad Media europea, se introdujeron en las legislaciones monárquicas de la época los principios de la quiebra –Statuto di Vercelli-, combinadas con quitas y esperas atribuidas, únicamente, a la decisión omnímoda del monarca, que incluso

podía condonar obligaciones –“lettres de répit” y “defenses generales”. A la vez se permite a los deudores evitar el proceso judicial acudiendo a un acuerdo extrajudicial de pagos, que en algunos casos alcanzó gran desarrollo legislativo –Las partidas, derecho estatutario italiano- pero éstos convenios cayeron en desuso e incluso fueron prohibidos, debido a que el abuso de los mismos restringió considerablemente la seguridad del crédito produciendo gran daño en el comercio. –Nueva Recopilación-, salvo la concesión especial del monarca –Novísima Recopilación -. La prohibición parece haber sido la causa de la aparición del “concurso” procedimiento que consistió en que a iniciativa del deudor el juez recibía sus bienes y convocaba a los acreedores para hacer entre éstos un reparto proporcional de los mismos. Estas y otras prácticas vinieron a ser recogidas en instrumentos mercantiles –algunos confirmados por los monarcas como las Ordenanzas de Bilbao de 737 y el Código Bavaricus judiciarus de 1753-, que resumen los principios de la quiebra y distinguen el convenio de espera con liberación de intereses, reservan este último para solucionar problemas de iliquidez de comerciantes solventes y de buena fe, que no pagan por causa justificada, y disponen que el plazo y remisión de deudas solo podía aplicarse al deudor de buena fe, que requería la condonación parcial para retornar a la normalidad. En tanto la cesión de bienes y el concurso quedó reservada para los no comerciantes.

El Código de Comercio francés de 1807 no previó el convenio extrajudicial ni la suspensión de pagos, por el contrario el artículo 437 dispuso que todo comerciante que cesara en el pago de sus obligaciones se encontraba en estado de quiebra; pero permitió el convenio dentro de la quiebra salvo en caso de quiebra fraudulenta que fue prohibido –Libro III-. También en Chile el artículo 11 del decreto-ley de 8 de febrero de 1837, llamó quiebra a todo estado de insolvencia.

El Código de Comercio español de 1829 reguló la quiebra, la suspensión de pagos y el convenio, éste último, simplemente, como la posibilidad de que el juez convoque a una Junta general de Acreedores para solicitar una moratoria, que si era concedida evitaba, cuando menos temporalmente la quiebra -Capítulo 4º-. En iguales términos la Ley holandesa de 1838 y la belga de 1851 regularon el convenio por suspensión de pagos, porque solo hasta fines del siglo pasado se advierte con claridad la distinción entre las dos figuras – Código de Comercio italiano de 31 de octubre de 1882, Ley de quiebras alemana de 1877 y de convenios de 1935, Ley francesa de 4 de marzo de 1889, Ley federal suiza de 11 de abril de 1889, Ley española de 10 de junio de 1897, ley chilena 4548 de 1929-.

Las actuales legislaciones han reemplazado la institución de la quiebra, por el proceso de liquidación obligatoria y han entrado a regular los convenios en forma detallada (en Italia, Real Decreto de 1942 y D.L de 30 de enero de 1979; en Francia las 84-148 de 1984 y 85-98 de 1985. En igual sentido la ley inglesa de insolvencias de 25 de julio de 1986, reformada por la Insolvency Act de 1994. En Portugal el decreto ley 132 de 1993 y en Alemania la ley de 5 de octubre de 1994 sobre insolvencia (Insolvenzordnung) –esta última elimina la diferencia entre liquidación y convenio reuniéndolos en un solo procedimiento-. Ley belga de 17 de junio de 1997).

Vale destacar que, entre los ordenamientos anotados, solo en el derecho Inglés y en el francés los efectos del convenio extrajudicial son universales.

4 Los términos concordato o convenio se utilizan en el derecho concursal indistintamente para referirse a los acuerdos de concertación entre el deudor y los acreedores sobre sus cuentas pendientes a fin de impedir la liquidación de la empresa. Puede ser preventivo o resolutorio según busque evitar la quiebra o ponerle fin. Se dice que es amistoso o individual cuando se ultima entre el deudor y cada uno de los acreedores, con efecto entre las partes y se denomina obligatorio o de masa cuando lo convenido entre el deudor y un número mayoritario de acreedores o acreencias obliga a los no concurrentes y discrepantes. Conforme a lo anotado en este último caso se requiere la intervención judicial. Ahora, respecto de los convenios extrajudiciales vale destacar este comentario “(..) De todos modos la posibilidad de un convenio amistoso celebrado por el deudor con todos y cada uno de los acreedores quirografarios y privilegiados realizado mediante acuerdos independientes y separados con elusión del principio de la “par conditio creditorum “ ha quedado descartada en la vigente legislación concursal italiana. Antiguamente fue admitida al amparo del artículo 830 del derogado Código de Comercio a cuyo tenor (..). De este modo la autoridad judicial permanecía al margen de la conclusión de este convenio, limitándose a aceptar el acuerdo para proceder posteriormente a la clausura de la quiebra. Tal institución, como hemos señalado en otros lugares de esta obra, entrañaba notables abusos por lo que cayó en desuso” J. López Curbelo .”Concepto y naturaleza del convenio en la suspensión de pagos” José M. Bosch, editor- Barcelona, España 2000, nota 153, página 83.

5 “La combinación de elevadas tasas de interés y de devaluación, unida a la reducción de la demanda y la mora en el pago por parte de sus clientes hizo crítica la situación de las

empresas del sector real, minó la capacidad de pago de los deudores y disminuyó sus posibilidades de acceso a nuevos créditos.

A su turno el sistema financiero debió enfrentar el deterioro de la calidad de su cartera, aumentando sensiblemente sus provisiones y viéndose obligado a recibir numerosas daciones en pago y a cerrar prácticamente el crédito nuevo ante la desmejora en la percepción del riesgo de sus clientes.

Todo lo anterior ha afectado a un elevado número de empresas, no sólo pequeñas y medianas sino también a muchas de gran tamaño, líderes en su respectivo sector y con importante aporte a la generación de empleo, lo cual se evidencia en que según datos suministrados por las Superintendencias de Sociedades y Valores, las empresas sometidas a vigilancia o control de dichas entidades que registraron al cierre de 1998 pérdidas netas significativas y/o capital de trabajo negativo emplean a más de 350 mil personas y sus ventas representan cerca del 20% del PIB.

En las cifras reportadas respecto al corte a 30 de junio de 1999 por las sociedades del sector productivo con títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores, se encuentra que dichas empresas tienen pasivos por \$ 13.2 billones de pesos, de los cuales el 52% corresponde a obligaciones con entidades financieras, por las que se generaron en el primer semestre de 1999 gastos por concepto de intereses por \$ 422.669 millones. Esta cifra es preocupante si se tiene en cuenta que las empresas analizadas a nivel agregado tuvieron pérdidas operacionales por valor de \$30.358 millones de pesos, con lo cual, luego del pago de intereses, otros gastos no operacionales y la provisión para impuestos, la pérdida neta alcanzó un valor de \$465.554 millones. En cuanto a liquidez, se tiene que la razón corriente a nivel agregado de las empresas de la muestra es de 0.9, es decir, que por cada \$1 que deben pagar en el corto plazo solo disponen de activos por 90 centavos.

El impacto social y económico de la situación de crisis generalizada por la que atraviesa el sector empresarial se agrava con la delicada situación financiera de las entidades territoriales.

Los instrumentos ordinarios del derecho concursal, diseñados para afrontar la iliquidez o insolvencia en circunstancias ordinarias, son insuficientes para afrontar un problema de esta magnitud (1)". Exposición de motivos- Proyecto de Ley 145/99 Cámara, 208/99 Senado -

Gaceta del Congreso 390/99 páginas 13 y SS-.

6 En el derecho inglés la aprobación de convenios con la intervención judicial es excepcional, se reserva, en general para asuntos litigiosos, y para empresas de gran complejidad. Se reconocen varias modalidades de convenios, pudiendo distinguirse los emprendidos por el deudor-persona natural que mantiene la administración de la empresa, de los relativos a deudores corporativos. Estos últimos en caso de dificultades financieras entregan la empresa a un trustee para que lo administre en los términos del convenio. También las leyes francesas de 1984, 1985, 94-475 de 1994 y 85-99 de 1999, regulan el procedimiento no jurisdiccional destinados a que deudores y acreedores enfrenten una situación de crisis, “mediante la adhesión a un plan elaborado por el administrador en lo que se refiere únicamente al modo de satisfacer el pasivo” Citado en 4 página 137.

7 El acuerdo se inicia con la fijación del aviso en que la entidad nominadora comunica la aceptación de la solicitud y designa al promotor -artículo 13-; dicha comunicación permanece fijada durante 5 días -artículo 11-, dentro de los 5 días siguientes a la inscripción del aviso, en el registro mercantil, procede la recusación del promotor, que debe resolverse en cinco días. Si prospera debe designarse un reemplazo. El designado puede ser recusado en los 5 días siguientes a la inscripción de su designación -artículo 12-. Dentro del mes siguiente a la fijación del aviso el empresario deberá entregar al promotor el inventario -artículo 20-. En los 4 meses siguientes a la fecha en que haya quedado en firme su designación el promotor realizará la reunión en la que comunica a los interesados el número de votos admisibles -artículo 23-, por inasistencia del promotor podrá convocarse a una reunión que se adelantará dentro de los 3 días siguientes, de repetirse su inasistencia deberá ser reemplazo y vuelven a correr los términos para recusar y resolver sobre la recusación, el nuevo promotor puede solicitar el aplazamiento de la reunión durante 15 días comunes-artículo 23-parágrafo 3º-. Las objeciones formuladas contra los derechos de voto y las acreencias reconocidas, que pueda resolver el promotor se resolverán en la reunión en la que se comunican, las otras deberá resolverlas la Superintendencia de Sociedades mediante el procedimiento verbal en única instancia -artículo 26-, ésta reunión podrá suspenderse cuantas veces se requiera, sin que se extienda por más de cinco días hábiles consecutivos seguidos, sin incluir los sábados -artículo 23 inciso sexto-.

8 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Dentro de la diversa jurisprudencia de la Corte al respecto, la misma ha encontrado como vicios de forma de una ley, aquellos que se producen en virtud de su trámite (v.g. C-255/96) y como vicios de fondo, entre otros, los vicios de competencia (v.g. C-1161/00) y de unidad de materia (v.g.C-531/95).

10 El artículo 32 de la Ley 24.522 que regula en Argentina concursos y quiebras, al respecto preceptúa: “Todos los acreedores por causa o título anterior a la presentación y sus garantes, deben formular al síndico el pedido de la verificación de sus créditos (..)”el artículo 55 agrega: “En todos los casos el acuerdo homologado importa la novación de todas las obligaciones con origen o causa anterior al concurso. Esta novación no causa la extinción de las obligaciones del fiador ni de los codeudores solidarios”, el 68 dice “Quienes por cualquier acto jurídico garantizasen las obligaciones de un concursado, exista o no agrupamiento, pueden solicitar su concurso preventivo (..)”Así mismo la legislación italiana dispone: “El convenio homologado es obligatorio para todos los acreedores anteriores al auto de apertura de procedimiento de convenio. Sin embargo éstos conservan inalterables los derechos contra los coobligados, los fiadores del deudor y los obligados en vía de regreso “ -artículo 184-1 de la Legge Fallimentare- se resalta.

11 “Con las excepciones que señala esta ley continuarán aplicándose las disposiciones sobre obligaciones y contratos, así como las estipulaciones de las partes” -Ley mexicana de concursos mercantiles, artículo 86, 12 de mayo de 2000-.

12 El artículo 13 del Decreto 350 de 1989 concedía al ejecutante la posibilidad de optar por continuar la ejecución ya iniciada contra el empresario y los terceros garantes, quienes, en caso de continuar la ejecución podían acudir al concordato en los términos del artículo 1579 del Código Civil. La Ley 222 de 1995, conservó el derecho de opción sin privar al acreedor de la posibilidad de intervenir en el concordato -artículo 100-. La misma opción se preveía en el texto aprobado en las sesiones conjuntas de las comisiones terceras del Senado y la Cámara de Representantes en sesión del 1º de diciembre de 1999 -artículo 14 -Gaceta del Congreso 543/99 página 40. Al respecto en los comentarios a la modificación a la letra dice: En cuanto a la ejecución o cobro de garantías reales o personales de terceros, y en forma similar a la prevista en el derogado régimen del decreto 350 de 1989 (art.13) , se establece que el acreedor del empresario deberá optar entre hacerlas valer y quedar por fuera de la reestructuración, o continuar dentro de ella. Ídem Página 9.

13 Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-025/93 y C-026/93.

14 Sentencia 568 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz)

15 Sentencia C-025 de 1993 (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

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

17 Ídem, “Artículo 64. Coordinación y seguimiento de la reactivación empresarial y de la reestructuración de los pasivos de las entidades territoriales. El Ministerio de Desarrollo Económico y Social, con el apoyo técnico de un área especializada de la Superintendencia de Sociedades, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo técnico de la Dirección de Apoyo Fiscal, deberán:

1. Promover y evaluar periódicamente los instrumentos previstos en la presente ley para la reactivación empresarial y para la reestructuración de los pasivos de las entidades territoriales, respectivamente, y recomendar las medidas que sean necesarias para su adecuado desarrollo.

2. Estudiar los efectos que para la economía, para la reactivación empresarial y para el desarrollo armónico de las regiones haya tenido esta ley. Los resultados de tales estudios deberán presentarse anualmente por los Ministros del ramo al Congreso de la República.

3. Elaborar los estudios necesarios para recomendar al Gobierno Nacional las reglamentaciones que sean pertinentes.

4. Cuando se cumplan tres años de vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional integrará una comisión intersectorial, de conformidad con lo dispuesto en artículo 45 de la Ley 489 de 1998, con el propósito de evaluar los resultados de la ley y proponer al Congreso, por conducto de los respectivos Ministros, la conveniencia o no de ampliar la vigencia en todo o en parte de la misma o las modificaciones a que hubiere lugar.”

18 Véanse las sentencias SC-556/93 (MP. Jorge Arango Mejía); SC-265/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); y, SC-445/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

19 C-093/2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

20 De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1571, 1680, 2380, 2422 y 2448 del Código Civil el acreedor puede exigir el pago de todos o cualquiera de los deudores solidarios, los fiadores no pueden oponerse al pago alegando la insolvencia, cesión o concurso del principal obligado y los acreedores pueden perseguir el bien dado en prenda o hipoteca para ejercer su derecho de subasto o adjudicación. De otra parte en estado de cesación de pagos del aceptante o girado el acreedor puede exigir al avalista que responda por la posición cambiaria asumida, el acreedor, damnificado o contratante, tienen acción directa contra el asegurador, y el beneficiario puede exigir de la fiduciaria el cumplimiento de sus obligaciones -artículos 780, 1037, 1133, 1226 Código de Comercio-.

21 Entre otras C-265 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.