

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Alcance

PROCESO CONCURSAL-Finalidad

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Establecimiento de mayoría absoluta para acreedores externos/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Aplicación del principio democrático

En el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, ahora demandado parcialmente, dispuso el legislador que cuando se trate de acreedores externos, ya sea uno solo o varios de éstos, que pertenezcan “a una misma organización empresarial declarada o no como grupo para efectos de la ley comercial, emitan votos en un mismo sentido que equivalgan a la mayoría absoluta o más de los votos admisibles, para la aprobación o improbación correspondiente, se requerirá, además, del voto emitido en el mismo sentido por un número plural de acreedores de cualquier clase o clases que sea igual o superior al veinticinco por ciento (25%) de los votos admisibles”. El demandante considera que tal exigencia, referida sólo a los acreedores externos, viola el derecho a la igualdad, el Preámbulo de la Constitución y el artículo 58 de la Constitución. Analizada la argumentación expuesta en la demanda para impetrar la inexecutable de las expresiones “externo” o “externos” con respecto a los acreedores, se encuentra por la Corte que la Ley 550 de 1999, en su artículo 19 hizo una distinción entre acreedores externos e internos de la empresa. Conforme a esa distinción, la misma ley en el artículo 29 parcialmente acusado, optó por fijar unas reglas para garantizar el derecho de participación democrática en las decisiones que puedan adoptarse para la celebración de los acuerdos de reestructuración económica de las empresas en estado de insolvencia. El legislador fue en extremo cuidadoso del principio democrático y, por ello, no autorizó constituir la mayoría absoluta referida de cualquier manera, sino que dispuso que ella debe conformarse “con votos provenientes de por lo menos tres (3) de las clases de acreedores previstas en el siguiente artículo. En caso de que sólo existan y concurren tres (3) clases de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos provenientes de acreedores pertenecientes a dos (2) de las clases de acreedores existentes, siempre y cuando se obtenga la mayoría absoluta de votos admisibles; y de existir sólo dos (2) clases de acreedores, la mayoría exigida por la ley deberá conformarse con votos provenientes de

ambas clases de acreedores”, con sujeción a lo dispuesto en el inciso siguiente de la norma, que es el parcialmente acusado. Estableció el legislador, a renglón seguido, que si se trata de uno o de varios acreedores externos, que tengan como característica común el pertenecer “a una misma organización empresarial declarada o no como grupo para efectos de la ley comercial”, si emiten sus votos para conformar la mayoría absoluta y lo hacen en un mismo sentido, no sólo se exigirá el número plural de acreedores a que ya se hizo referencia, sino, adicionalmente, “que sea igual o superior al veinticinco por ciento (25%) de los votos admisibles”. Queda claro que el legislador se propuso evitar que un mismo grupo económico empresarial pueda utilizar distintas empresas suyas para imponer a los demás acreedores un acuerdo conforme a una decisión, que así resulta unilateral y eventualmente podría ser abusiva. De manera pues que, la norma en cuestión, en sí misma no contraría el ordenamiento superior, pues al contrario, es un instrumento adoptado por el legislador para darle contenido concreto en esta clase de acuerdos al principio democrático en el manejo de la economía cuando se trata de empresas en estado de insolvencia.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Regulación diferente para acreedores internos y acreedores externos

Analizada la Ley 550 de 1999, es claro que se establece en ella una distinción entre los acreedores externos y los acreedores internos, pues éstos según expresa la misma ley, son en general quienes aportan bienes al desarrollo de la empresa en forma demostrable y cuantificable, como por ejemplo sus propios accionistas o socios, o asociados o cooperados que tengan forma jurídica asociativa, o en su caso el controlante de la fundación. Es decir, se encuentran íntimamente vinculados a la creación de la empresa, así como a sus actividades, y en consecuencia, según el criterio del legislador no se encuentran en la misma situación de los acreedores externos, quienes son aquellos que tienen con la empresa relaciones crediticias, pero sin estar vinculados a ella como los acreedores internos. Precisamente teniendo en cuenta esta circunstancia y las finalidades que se persiguen con la ley en cuestión, el legislador optó por establecer regulaciones diferentes para esas dos categorías de acreedores, de tal manera que al mismo tiempo que dictó normas tendientes a evitar que un mismo grupo económico empresarial pudiese utilizar distintas empresas suyas para imponer un acuerdo determinado a los acreedores, no deje sin instrumentos para defender sus intereses a los acreedores internos, como aparece en el artículo 30 de la misma ley. Siendo ello así, no podría predicarse la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas del

artículo 29 de la Ley 550 de 1999, no sólo por ser clara su finalidad constitucional en defensa del principio democrático en los acuerdos de reestructuración empresarial, sino también por cuanto se trata de dos categorías distintas de acreedores y con regulaciones específicas, pero todas dentro del marco general de dicha ley.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Reglas para garantizar el derecho de participación democrática

Referencia: expediente D-5640

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial), 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”.

Demandante: Fernando Alarcón Alarcón

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política el ciudadano Fernando Alarcón Alarcón, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial), 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”.

Por auto de 8 de febrero del año en curso, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al señor Ministro del Interior y de Justicia, para los fines pertinentes.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, publicada en el Diario Oficial No. 43.940 de 19 de marzo de 2000. Se subraya lo acusado.

“LEY 550 DE 1999

(diciembre 30)

“CELEBRACION DE LOS ACUERDOS. Los acuerdos de reestructuración se celebrarán con el voto favorable de un número plural de acreedores internos o externos que representen por lo menos la mayoría absoluta de los votos admisibles. Dicha mayoría deberá conformarse con votos provenientes de por lo menos tres (3) de las clases de acreedores previstas en el presente artículo. En caso de que sólo existan y concurren tres (3) clases de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos provenientes de acreedores pertenecientes a dos (2) de las clases de acreedores existentes, siempre y cuando se obtenga la mayoría absoluta de votos admisibles; y de existir sólo dos clases de acreedores, la mayoría exigida por la ley deberá conformarse con votos provenientes de ambas clases de acreedores, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en el siguiente inciso:

Cuando un solo acreedor externo de una misma clase, o varios acreedores externos de una o varias clases de acreedores, pertenecientes a una misma organización empresarial declarada o no como grupo para efectos de la ley comercial, emitan votos en un mismo sentido que equivalgan a la mayoría absoluta o más de los votos admisibles, para la aprobación o

improbación correspondiente se requerirá, además, del voto emitido en el mismo sentido por un número plural de acreedores de cualquier clase o clases que sea igual o superior al veinticinco por ciento (25%) de los votos admisibles. Para efectos del presente artículo, se entenderá que existen las siguientes cinco (5) clases de acreedores:

- a) los acreedores internos;
- b) los trabajadores y pensionados;
- c) las entidades públicas y las instituciones de seguridad social;
- d) las instituciones financieras y demás entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria de carácter privado, mixto o públicos; y
- e) los demás acreedores externos.

El derecho de voto de todos los pensionados, sin perjuicio del derecho individual de veto previsto en esta ley, será ejercido en forma conjunta y en un solo sentido, por la persona natural o jurídica que los pensionados designen mediante el voto de la mayoría absoluta de todos ellos por cabezas, en reunión previamente citada para el efecto y presidida por un funcionario del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. En caso de no ser elegido por ausencia de quórum o falta de acuerdo al respecto, el mismo será designado por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, dependencia que los representará a través de un funcionario si no designa a un representante con antelación a la reunión prevista en el artículo 23 de esta ley. El representante de los pensionados está legalmente facultado para presentar objeciones a la determinación de derechos de voto y de acreencias, así como para votar la celebración o reforma del acuerdo, en todas sus partes y en cualquier sentido.

Se presume de derecho que todos los apoderados y representantes legales están facultados para presentar objeciones a la determinación de derechos de voto y de acreencias, así como para votar la celebración o reforma del acuerdo, en todas sus partes y en cualquier sentido.

PARAGRAFO 1. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de establecer que varios acreedores externos pertenecen a una misma organización empresarial, para efectos de lo dispuesto en el presente artículo.

PARAGRAFO 2. Para facilitar la negociación del acuerdo, el promotor podrá coordinar la deliberación y decisión por comunicación simultánea o sucesiva, siempre y cuando quede prueba de la expresión y contenido de las decisiones y de los votos en documento o documentos escritos, debidamente firmados por el promotor y certificados por el revisor fiscal o el contador público, en el caso de la comunicación simultánea; y en los demás casos firmados por el votante respectivo con reconocimiento de su contenido ante el nominador, ante el promotor o ante un notario público.

PARAGRAFO 3. La reforma del acuerdo, sin perjuicio de lo previsto en el numeral décimo del artículo 33 de esta ley, se adoptará con los mismos votos requeridos para su celebración, calculados con base en estados financieros ordinarios o extraordinarios del empresario que no tengan más de un mes de antelación respecto de la fecha para la cual se convoque una reunión, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 35 de esta ley. Dicha convocatoria se hará con los mismos requisitos previstos en el artículo 23 de la presente ley; se podrá deliberar con la presencia del promotor o de quien haga sus veces, y del funcionario designado por la entidad nominadora, y cualquier objeción a la determinación de los derechos de voto se resolverá en la forma prevista en la ley. A partir de la fecha prevista para la reunión, y durante los diez (10) días comunes siguientes, el promotor, mediante cualquier sistema de comunicación simultánea o sucesiva, podrá obtener los votos necesarios para la reforma del acuerdo, y proceder a su formalización según lo previsto en esta ley para la celebración”.

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que la proposición jurídica que incluye y hace diferencias entre acreedor externo y acreedores externos, desconoce derechos adquiridos, como quiera que las mayorías que sean conformadas por acreedores internos en los procedimientos que se encuentran establecidos en la ley acusada, pueden afectar a los acreedores externos “por formalismos matemáticos con sacrificio de derechos sustanciales contrariándose el interés general que se encuentra representado por los ‘acreedores externos’ que son quienes dan vida y existencia a las empresas”.

IV. INTERVENCIONES

1. Coadyuvancia de los ciudadanos Iván Camilo Ariza Galvis, María Carolina Cárdenas García

y Juan Andrés Sarmiento Naranjo

Expresan los ciudadanos intervinientes que la Ley 550 de 1999 se fundamenta en los principios de colectividad, universalidad e igualdad entre los acreedores, es decir, del principio par conditio omnium creditorum, en virtud del cual el proceso de reestructuración se llevará a cabo con todos los bienes del empresario y con todos los acreedores en igualdad de condiciones, según se desprende de la exposición de motivos de la mencionada ley, la cual cita en algunos de sus apartes. Es esa la razón para que al empresario se le otorgue una participación como acreedor interno, la cual será proporcional a su participación en el capital de la empresa, de suerte que se pueda equiparar su poder de decisión al de los demás acreedores de la empresa. Se trata pues de disposiciones que permiten iniciar un proceso de negociación que conlleve a un convenio basado en el mutuo beneficio entre empresa y acreedores, en el que se garantice un procedimiento en igualdad de condiciones para todos los acreedores, sean estos internos o externos.

Aducen que el artículo 29 cuestionado, en su inciso segundo buscaba dar aplicación al principio de igualdad de acreedores en protección de las minorías, estableciendo para ello mayorías decisorias necesarias para la aprobación del acuerdo, así como la pluralidad de acreedores en la misma votación. Sin embargo, añaden, lo que no previó el legislador en la norma acusada, es “qué ocurre cuando se trata de ‘uno o varios’ acreedores ‘internos’ los que detentan la mayoría absoluta o más de los votos admisibles, lo que conduce a que, sin más, es decir sin el requisito adicional de la necesidad de obtener, además, el voto en el mismo sentido por un número plural de acreedores de cualquier clase que representen por lo menos el 25% de los votos admisibles, dicho o dichos acreedor (es) interno (s), imponen su voluntad a todos los demás acreedores de las otras clases, con el solo requisito previsto en el inciso 1° de la norma, es decir, obteniendo simplemente tan solo un voto perteneciente a cada una de otra de las dos clases, incluso dando la posibilidad de que la misma persona detente las tres calidades, es decir el caso de accionista o socio que además es trabajador y acreedor externo”.

La situación que se plantea en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, implica dar un trato diferenciado para los acreedores externos. Con todo, consideran que analizando la redacción de la norma el problema no se soluciona retirando del ordenamiento jurídico las expresiones externo y externos, por cuanto: eliminar la primera de ellas implicaría

que sólo es aplicable a los acreedores internos cuando se trate de “uno solo de ellos”; y, la segunda, traería como consecuencia que la norma no tendría aplicación para el número plural de acreedores internos, pues, “ellos no ‘son pertenecientes a una misma organización o grupo empresarial’, más aún cuando ellos aparecen definidos en el Art. 260 del Decreto 2250 de 2000, y allí no resulta posible interpretar que los socios o accionistas lo conforman, a pesar de que en últimas, por sus intereses comunes como socios o accionistas capitalistas, conforman en la mayoría de los casos ‘un grupo’”.

Por ello, consideran que el pronunciamiento de la Corte debe estar dirigido en el caso de los supuestos planteados en el párrafo precedente, a que se entiendan “incluidos tanto el caso de ‘un solo acreedor interno’ como el de ‘varios acreedores internos’, ya sea al declarar la inconstitucionalidad del precepto acusado o su constitucionalidad condicionada.

Finalizan su intervención expresando que la imposición de una votación calificada sobre un grupo de acreedores externos y no sobre los acreedores internos, genera una desigualdad incompatible con el espíritu de la ley, lo cual se traduce en la permanencia del poder decisorio en el empresario, desconociendo por completo el principio de igualdad.

Intervención de la Superintendencia de Sociedades

Fernando José Ortega Galindo, en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, interviene en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, para lo cual argumenta de la siguiente manera:

Con la Ley 550 de 1999 se buscó dar mayor protección a la empresa y al empresario, y por ende, a los acreedores internos pues son ellos quienes con su capital hacen posible la creación de empresa, “generadora de riqueza tanto para el empresario como para sus acreedores externos”. Agrega que con la ley demandada se quiso disminuir la excesiva protección que le otorgaba la Ley 222 de 1999 al empresario, pero sin llegar al extremo de desconocer que son los acreedores internos quienes toman inicialmente el riesgo de aportar el capital necesario para iniciar una empresa.

Luego de citar el artículo 30 de la Ley 550 de 1999 sobre derechos de veto, aduce que el precepto normativo acusado no puede ser interpretado de manera aislada, sino que para ello se ha de tener en cuenta el artículo 30 en cuestión, pues el accionante está desconociendo

que el régimen de la ley de intervención económica quiere dar una especial protección a los acreedores internos, como quiera que el derecho de veto por parte de los acreedores internos es de suyo bastante complicado como para exigírseles el mismo tratamiento que se da en la norma acusada a los acreedores externos.

Por último, manifiesta el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, que acceder a las pretensiones del demandante sería desconocer el mandato contenido en el artículo 333 de la Constitución, según el cual la empresa es la base del desarrollo económico, pues con ello se estaría “desincentivando la protección a los acreedores internos y, por ende, la creación de empresa, en un país en que el desempleo alcanza niveles aberrantes y la única solución para tal problema es la creación de empresa y la protección a los empresarios”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

La Procuraduría General de la Nación en concepto N° 3795 de 6 de abril de 2005, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las expresiones “externo” y “externos” contenidas en el segundo inciso del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, para lo cual razonó de la siguiente manera:

El Ministerio Público se refiere inicialmente a las omisiones legislativas, pues en su criterio la demanda plantea una presunta omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad, en relación con el requisito de votación exigido para la celebración de acuerdos de reestructuración empresarial. Después de explicar brevemente en que consiste dicha figura, se refiere a la finalidad del legislador al expedir la ley acusada, de donde deduce que el régimen aplicable a la reactivación empresarial y reestructuración de los entes territoriales, se rige por la Constitución económica, entendida como “el conjunto de normas superiores que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad productiva de bienes y servicios”.

Después de realizar un breve esquema del contexto constitucional en virtud del cual el Estado interviene en la economía, aduce que para el juez constitucional se impone el criterio de inconstitucionalidad manifiesta, es decir, que solamente ante una abierta e indiscutible inconstitucionalidad de derechos fundamentales o de mandatos constitucionales, o si se incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, la ley que regula

la actividad empresarial será retirada del ordenamiento jurídico. En caso contrario, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración para regular la actividad económica del Estado. Esto es así, por cuanto “el contexto constitucional económico se rige por la dirección estatal que interviene la actividad con fines de interés general, bien común o por conveniencia en función del crecimiento y desarrollo económicos. El control constitucional de las normas económicas se guía por el criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, en donde la interpretación legal se hace en forma amplia”.

Considera la Vista Fiscal que del contexto de la Ley 550 de 1999, se puede deducir que se trata de una norma de intervención económica, diseñada por el legislador con miras a buscar la reactivación empresarial, razón por la cual está precedida de la más amplia libertad de configuración y, en ese sentido debe ser interpretada.

Ahora bien, a su juicio, los acuerdos de reestructuración empresarial se guían por el principio democrático y, por ello, se exige una mayoría calificada para la toma de decisiones y una participación mínima de diferentes clases de acreedores, los cuales se dividen en internos y externos. Los primeros son: los socios, controlantes o beneficiarios reales que hayan aportado bienes al desarrollo de la empresa en forma demostrable o cuantificable; los demás, son externos.

Para la celebración de los acuerdos de reestructuración, se debe seguir el procedimiento establecido en la ley, pero si no se llega a un consenso, la consecuencia normal es la liquidación obligatoria de la empresa (Ley 550/99 art. 27), de donde deduce que esos acuerdos se rigen por el consenso y no por la imposición unilateral. Siendo ello así, cuando un acreedor externo o varios acreedores externos que pertenezcan a una misma organización empresarial, emiten votos en un mismo sentido que equivalgan mínimo a la mayoría absoluta de los votos admisibles, para cuya aprobación se requiere además de un número plural de acreedores que voten en el mismo sentido aprobatorio con mínimo el 25% adicional de esa votación. La razón de esa votación plural mayor al 75% de los votos admisibles es la de preservar el principio democrático y el derecho a la igualdad de los acreedores minoritarios “evitando situaciones de control empresarial externo por la vía de un ‘acuerdo unilateral’ que pueda discriminar los intereses de los acreedores minoritarios”.

Sin embargo, aduce el Procurador General de la Nación, que existe otra situación

expresamente regulada por el legislador, consistente en la posibilidad de que sean los acreedores internos los que puedan emitir votos en un mismo sentido que equivalgan mínimo a la mayoría absoluta de los votos admisibles, tal como lo dispone el numeral 6 del artículo 30 de la ley cuestionada, “por lo que de entrada se establece que no se incurrió en omisión legislativa”. Añade, que en ese caso, “la celebración del acuerdo empresarial se hace según lo establecido en el artículo 29 en concordancia con el numeral 6 del artículo 30 de la Ley 550 de 1999, en donde se requiere el voto favorable de los acreedores que represente mínimo la mayoría absoluta de los votos admisibles, que procedan de por lo menos 3 clases de acreedores (o dos, dependiendo del mínimo de clases de acreedores participantes en el acuerdo), y que la votación mínima de los acreedores internos sea igual o superior a la mayoría absoluta de tales acreedores internos”.

Esa regulación demuestra, en concepto del Procurador que el legislador le dio un tratamiento especial más exigente que el normalmente establecido, al evento en que los acreedores internos tengan por sí mismos, la mayoría absoluta de los votos admisibles requeridos para la celebración de los acuerdos de reestructuración empresarial, con lo cual también se busca preservar el principio democrático, el derecho a la igualdad de los acreedores externos para no ser discriminados en el tratamiento de sus acreencias, pero sobre todo, para asegurar el compromiso de gobernabilidad empresarial por parte de los acreedores internos “con el pago de las obligaciones contraídas con los demás acreedores, responsabilidad social empresarial que busca asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares”.

Tanto es así, continúa expresando el Ministerio Público, que cuando no se cumple con el requisito de la votación de los acreedores internos indicada en la ley, en lugar de proceder a la liquidación forzosa administrativa, la autoridad competente puede decidir si procede el trámite de recuperación de negocios que corresponda, asunto que difiere de una liquidación.

Así las cosas, concluye diciendo que “no se presentó omisión legislativa al regularse el tratamiento dado a los acreedores externos con posibilidad de adquirir control empresarial por poseer la mayoría absoluta o más de los votos admisibles para celebrar los acuerdos de reestructuración empresarial, frente a la similar situación en cabeza de acreedores internos, ya que los diferentes tratamientos especiales de aprobación de las convenciones analizadas obedecen a diferentes razones constitucionales”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se estudia en la presente demanda.

2. El asunto que se plantea

De los antecedentes expuestos surge que el problema jurídico-constitucional que en esta demanda se plantea, se refiere a la vulneración del derecho a la igualdad que entre acreedores, ya sea externos o internos, debe existir en los acuerdos de reestructuración empresarial. Para resolver dicho problema, corresponde a la Corte establecer si resulta constitucionalmente válido que la ley imponga a los acreedores externos pertenecientes a una misma organización empresarial cuando emiten votos en un mismo sentido, que para la aprobación o improbación de los acuerdos, además de un número plural de acreedores de esa naturaleza que representen por lo menos la mayoría absoluta de los votos admisibles, provenientes de tres clases de acreedores, o de dos, o de ambos, según sea el caso, se requiere del voto emitido en el mismo sentido por varios acreedores de por lo menos el 25% de los votos admisibles, y no se exija lo mismo para los acreedores internos.

3. El artículo 29 de la Ley 550 de 1999, no consagra una situación de desigualdad entre acreedores externos e internos, en los procesos de reestructuración empresarial.

Para los efectos de la interpretación que en esta oportunidad realizará la Corte de las expresiones acusadas contenidas en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, es necesario recordar que la expedición de la misma tuvo por objeto llevar a cabo objetivos de reactivación económica de conformidad con los mandatos contenidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, con la clara finalidad de lograr la reactivación de la economía y del empleo, fortaleciendo las empresas, aliviando su carga financiera y mejorando su productividad, a fin de que las mismas puedan cumplir con la función social que como base del desarrollo les corresponde (CP. art. 333).

Conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Carta Política, al Estado le corresponde la

dirección general de la economía y, en tal virtud, el legislador se encuentra autorizado para dictar normas de intervención en ella que garanticen que la actividad económica se desarrolle sin menoscabo de los principios y valores adoptados por el Constituyente de 1991. Ello significa, entonces, que ha de preservarse la organización democrática de las empresas, el cumplimiento de la función social de éstas, el fomento del empleo, el respeto a los derechos fundamentales, el derecho de participación en todas sus manifestaciones, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la igualdad de oportunidades y el estímulo a las actividades empresariales, dentro del marco de un Estado social de Derecho y una economía social de mercado.

Dentro de este contexto, ha de entenderse que los procesos concursales, como procesos de carácter universal, no sólo se encaminan a hacer efectivas las obligaciones del deudor en estado de insolvencia, sino que persiguen, en lo fundamental, que la empresa que por diversas circunstancias se encuentre en él, no se vean avocadas de manera ineludible a su liquidación. Es decir, se sustituyen los intereses particulares para obtener a toda costa el pago de obligaciones insolutas, por otro de interés general, de contenido social, a fin de que la empresa supere dificultades transitorias de afugias económicas, y continúe con sus actividades, de las cuales no ha de beneficiarse únicamente el empresario sino la sociedad.

Ello impone, de suyo, la necesidad de un acuerdo entre el empresario deudor insolvente y sus acreedores insatisfechos, que debe realizarse, en todo caso, conforme a la ley y sin quebranto de la Constitución. Dada la trascendencia económica y social que conlleva la celebración de ese acuerdo, el Estado no lo deja librado a la autonomía absoluta de la voluntad de los particulares, sino que lo somete a pautas contenidas en disposiciones legales. Así se explica la existencia de las normas originales del Código de Comercio de 1971 (Decreto 410 de ese año), que regularon la institución del concordato de los comerciantes, y, posteriormente, de lo dispuesto en las leyes 222 de 1995 y 550 de 1999.

El acuerdo económico y jurídico a que se refieren tales normas, implica necesariamente que el legislador en su regulación adopte mecanismos que impidan que los acreedores queden sometidos a la voluntad unilateral del empresario deudor, y, al propio tiempo, que una mayoría ocasional de los acreedores someta a la minoría de éstos o al mismo deudor a condiciones lesivas de sus intereses. Es decir, la ley ha de propiciar y garantizar la equidad en el acuerdo y debe servir como muro de contención al abuso del deudor en desmedro de

los acreedores, o, de la mayoría de éstos en perjuicio de los demás o de aquel.

Con apoyo en tales fundamentos la Ley 550 de 1999, en el artículo 29, en su inciso primero, exige que los acuerdos de reestructuración económica de una empresa a los cuales se llegue como producto de una negociación entre el deudor insolvente y sus acreedores insatisfechos, ha de realizarse “con el voto favorable de un número plural de acreedores internos o externos que representen por lo menos la mayoría absoluta de los votos admisibles”, constituida con votos provenientes de las distintas clases de acreedores en la forma establecida en esa norma legal.

Se observa por la Corte, que en el inciso segundo del citado artículo 29, de la Ley 550 de 1999, ahora demandado parcialmente, dispuso el legislador que cuando se trate de acreedores externos, ya sea uno solo o varios de éstos, que pertenezcan “a una misma organización empresarial declarada o no como grupo para efectos de la ley comercial, emitan votos en un mismo sentido que equivalgan a la mayoría absoluta o más de los votos admisibles, para la aprobación o improbación correspondiente, se requerirá, además, del voto emitido en el mismo sentido por un número plural de acreedores de cualquier clase o clases que sea igual o superior al veinticinco por ciento (25%) de los votos admisibles”.

El demandante considera que tal exigencia, referida sólo a los acreedores externos, viola el derecho a la igualdad, el Preámbulo de la Constitución y el artículo 58 de la Constitución. A su juicio, la distinción entre acreedores externos y acreedores internos, puede llevar al sacrificio de derechos sustanciales de los primeros, “que son quienes le dan vida y existencia a las empresas”, pues “cuando los acreedores externos son enfrentados por la norma con discriminación en la igualdad de trato se hace una distinción odiosa al ordenamiento constitucional y a principios elementales de justicia que no hacen razonable la distinción, sin que se justifique formal o materialmente el trato así particularizado por las expresiones atacadas”.

Analizada la argumentación expuesta en la demanda para impetrar la inexecutable de las expresiones “externo” o “externos” con respecto a los acreedores, se encuentra por la Corte que la Ley 550 de 1999, en su artículo 19 hizo una distinción entre acreedores externos e internos de la empresa, conforme a la cual aquéllos “son los titulares de créditos ciertos que pertenezcan a una cualquiera de las clases de créditos previstas en el Título XL del Libro

Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen o adicionen”, y son acreedores internos “los accionistas, socios, asociados o cooperados del empresario que tenga forma jurídica asociativa; el titular de las cuotas de la empresa unipersonal; el controlante de la fundación; y, en general, los socios, controlantes o beneficiarios reales que haya aportado bienes al desarrollo de la empresa en forma demostrable y cuantificable”.

Conforme a esa distinción, la misma ley en el artículo 29 parcialmente acusado, optó por fijar unas reglas para garantizar el derecho de participación democrática en las decisiones que puedan adoptarse para la celebración de los acuerdos de reestructuración económica de las empresas en estado de insolvencia. Así, no es suficiente con ser un acreedor mayoritario para imponer a los demás un acuerdo determinado de carácter vinculante, sino que siempre se requiere que el acuerdo se celebre por un número plural de acreedores, lo que excluye la decisión singular; así mismo, la ley exige que ese número plural de acreedores constituya una mayoría absoluta de los votos admisibles, esto es, de los créditos existentes antes de la iniciación del proceso de reestructuración, lo que significa que no basta con una mayoría relativa, es decir, que el acuerdo debe reflejar la voluntad de la mitad más uno de los votos admisibles. Pero además, el legislador fue en extremo cuidadoso del principio democrático y, por ello, no autorizó constituir la mayoría absoluta referida de cualquier manera, sino que dispuso que ella debe conformarse “con votos provenientes de por lo menos tres (3) de las clases de acreedores previstas en el siguiente artículo. En caso de que sólo existan y concurren tres (3) clases de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos provenientes de acreedores pertenecientes a dos (2) de las clases de acreedores existentes, siempre y cuando se obtenga la mayoría absoluta de votos admisibles; y de existir sólo dos (2) clases de acreedores, la mayoría exigida por la ley deberá conformarse con votos provenientes de ambas clases de acreedores”, con sujeción a lo dispuesto en el inciso siguiente de la norma, que es el parcialmente acusado.

Estableció el legislador, a renglón seguido, que si se trata de uno o de varios acreedores externos, que tengan como característica común el pertenecer “a una misma organización empresarial declarada o no como grupo para efectos de la ley comercial”, si emiten sus votos para conformar la mayoría absoluta y lo hacen en un mismo sentido, no sólo se exigirá el número plural de acreedores a que ya se hizo referencia, sino, adicionalmente, “que sea igual o superior al veinticinco por ciento (25%) de los votos admisibles”.

Queda claro que el legislador se propuso evitar que un mismo grupo económico empresarial pueda utilizar distintas empresas suyas para imponer a los demás acreedores un acuerdo conforme a una decisión, que así resulta unilateral y eventualmente podría ser abusiva. De manera pues que, la norma en cuestión, en sí misma no contraría el ordenamiento superior, pues al contrario, es un instrumento adoptado por el legislador para darle contenido concreto en esta clase de acuerdos al principio democrático en el manejo de la economía cuando se trata de empresas en estado de insolvencia. Es, además, una decisión legislativa que permite la expresión de la voluntad de las minorías, para que ellas sean actoras eficaces del acuerdo y no simplemente sujetos pasivos del mismo.

Analizada la Ley 550 de 1999, a la luz de los criterios anteriores, es claro que se establece en ella una distinción entre los acreedores externos y los acreedores internos, como ya se señaló, pues éstos según expresa la misma ley, son en general quienes aportan bienes al desarrollo de la empresa en forma demostrable y cuantificable, como por ejemplo sus propios accionistas o socios, o asociados o cooperados que tengan forma jurídica asociativa, o en su caso el controlante de la fundación. Es decir, se encuentran íntimamente vinculados a la creación de la empresa, así como a sus actividades, y en consecuencia, según el criterio del legislador no se encuentran en la misma situación de los acreedores externos, quienes son aquellos que tienen con la empresa relaciones crediticias, pero sin estar vinculados a ella como los acreedores internos. Es lo que sucedería con créditos otorgados por entidades financieras, o con proveedores, o con contratantes para prestar servicios determinados, y en general quienes sean titulares de créditos ciertos que pertenezcan a una cualquiera de las clases previstas en el Título XL del Código Civil y normas que lo modifiquen o adicionen, según el artículo 19 de la Ley 500 de 1999.

Precisamente teniendo en cuenta esta circunstancia y las finalidades que se persiguen con la ley en cuestión, el legislador optó por establecer regulaciones diferentes para esas dos categorías de acreedores, de tal manera que al mismo tiempo que dictó normas tendientes a evitar que un mismo grupo económico empresarial pudiese utilizar distintas empresas suyas para imponer un acuerdo determinado a los acreedores, no deje sin instrumentos para defender sus intereses a los acreedores internos, como aparece en el artículo 30 de la misma ley. Siendo ello así, no podría predicarse la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, no sólo por ser clara su finalidad constitucional en defensa del principio democrático en los acuerdos de reestructuración empresarial, sino

también por cuanto se trata de dos categorías distintas de acreedores y con regulaciones específicas, pero todas dentro del marco general de dicha ley.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE las expresiones “externo” y “externos”, contenidas en el inciso segundo del artículo 29 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”.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

NO FIRMA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA no estuvo presente al momento de la votación de la sentencia C-854/05 y por tanto, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Constitucional, no firma.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL