

La Junta de Acreedores en el régimen de reestructuración empresarial

Víctor Carlos Schwartzmann Larco.
Abogado.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo pretende describir el funcionamiento de la Junta de Acreedores dentro del nuevo régimen legal sobre reestructuración empresarial contenido en el Decreto Ley 26116.

El D.L. 26116, Ley de Reestructuración Empresarial, fue publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1992⁽¹⁾ y entró en vigencia el 20 de enero de 1993. Ha sido reglamentado por Decreto Supremo 044-93-EF, publicado el 23 de marzo de 1993.

Dentro del régimen de la Ley de Reestructuración Empresarial, la Junta de Acreedores ocupa el lugar preponderante, constituyéndose en el órgano supremo de las empresas sujetas a los procesos regulados por la Ley de Reestructuración Empresarial (reestructuración económica y financiera; liquidación extrajudicial; y quiebra judicial). Es en el seno de la Junta en que se adoptan las decisiones fundamentales sobre la empresa en situación de insolvencia.

A fin de determinar la importancia de la Junta de Acreedores en el nuevo régimen concursal, será ilustrativo describir, en términos generales, la organización y atribuciones de la Junta de Acreedores en la Ley Procesal de Quiebras (Ley 7566) y luego desarrollar el diseño normativo de la Junta en la Ley de Reestructuración Empresarial. El contraste entre ambos permi-

tirá apreciar con mayor claridad la debida dimensión de este órgano en el marco de la nueva regulación concursal.

II. LA JUNTA DE ACREEDORES EN EL RÉGIMEN DE LA LEY PROCESAL DE QUIEBRAS (LEY 7566).

El régimen concursal contenido en la Ley 7566, Ley Procesal de Quiebras⁽²⁾, se mantuvo en vigencia, con muy pocas variaciones, a lo largo de sesenta años, a pesar de los cambios económicos y sociales producidos en el país en el presente siglo.

La experiencia en la aplicación de la Ley Procesal de Quiebras permite determinar cuáles han sido sus principales defectos. En primer lugar, era un sistema que no permitía alternativas distintas a la quiebra del deudor, puesto que se trataba efectivamente de un "régimen de quiebras". El hecho de que la Ley Procesal de Quiebras contemplara mecanismos de negociación para la celebración de convenios de liquidación extrajudicial no enerva lo anterior, dado que tales mecanismos eran de carácter residual. En segundo lugar, el sistema privilegiaba al acreedor particular frente al conjunto de acreedores y a la empresa deudora, al permitir que la quiebra pudiera ser declarada por iniciativa individual, sin tenerse en consideración la posición de los demás acreedores frente al destino de la

(1) Se trata de una de las últimas Leyes publicadas por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional del Presidente Fujimori, antes de la instalación del Congreso Constituyente Democrático. Dicho Decreto Ley, junto con toda la normatividad legal dictada entre el 5 de abril y el 31 de diciembre de 1992 fue convalidada mediante la primera Ley Constitucional dictada por el Congreso Constituyente Democrático.

(2) La Ley Procesal de Quiebras, publicada el 2 de agosto de 1932 fue sucesivamente modificada por las Leyes No. 7607, No. 15485, No. 16267, No. 16694 y por los Decretos Leyes No. 17801, No. 18357 y No. 21675.

empresa. Y en tercer lugar, la institución del Síndico Departamental de Quiebras, encargado de administrar la masa y realizar los activos del quebrado, quien tenía un interés distinto (y podría afirmarse que opuesto) al interés de los acreedores y del propio deudor⁽³⁾.

Como podrá apreciarse a continuación, entre los defectos del régimen contenido en la Ley Procesal de Quiebras, destaca el hecho de que el órgano que agrupaba a los acreedores -la Junta- ocupaba un lugar secundario en relación a los demás actores que intervenían en el proceso de quiebras, siendo más importantes desde la perspectiva de la Ley de Quiebras el rol del síndico y del órgano jurisdiccional.

Así, a pesar del hecho de que los principales afectados por la situación de crisis de la empresa eran, como lo son hoy en día, los acreedores del insolvente, la participación del órgano que los agrupaba estaba mediatizada y no ejercía control alguno, en términos generales, sobre el proceso.

1. Composición de la Junta.

Publicado el auto de declaración de quiebra, los acreedores del fallido contaban con un plazo de treinta días para presentarse al Juez de la Quiebra a solicitar el reconocimiento de sus créditos frente al fallido.

La Junta de Acreedores estaría integrada, al inicio del proceso, por todos los acreedores que hubieran solicitado el reconocimiento de sus créditos dentro del plazo fijado en la Ley, así como por aquellos cuyos derechos derivaran de la información reunida por el Síndico de Quiebras⁽⁴⁾.

La Junta de Acreedores reunida al inicio del proceso tenía por objeto, como veremos más adelante, la determinación de los créditos que serían considerados para ser satisfechos frente a la masa del fallido. Una vez cumplida esta finalidad, la Junta de Acreedores podía no reunirse más a lo largo del proceso, quedando la dirección del proceso en las manos del juez y del síndico, sin intervención de los directos afectados por la situación de crisis de la empresa.

No obstante, si por cualquier razón la Junta de Acreedores era nuevamente convocada, únicamente participarían en las reuniones de Junta los acreedores que hubieran obtenido el reconocimiento judicial de sus créditos. De la revisión del nuevo régimen concursal podría pensarse que este criterio ha sido mantenido⁽⁵⁾. No obstante, conforme se podrá apreciar de lo que se expone a continuación, existe una diferencia fundamental en este aspecto entre los dos regímenes en cuanto a la participación de los acreedores en Junta se refiere.

En el régimen anterior, dentro del proceso de quiebra, existía un momento a partir del cual los acreedores que no se habían incorporado al proceso perdían toda acción contra el fallido⁽⁶⁾. Así, los acreedores, sin importar el monto de sus créditos ni su origen, perdían, para fines prácticos, su condición de tales por el sólo hecho de no apersonarse oportunamente al proceso. En cambio, el nuevo régimen de reestructuración empresarial permite a los acreedores incorporarse en cualquier momento al proceso, con la única limitación de que el acreedor que se incorpore tardíamente al proceso no podrá impugnar los acuerdos que pudieran haber sido adoptados por la Junta hasta el momento de su incorporación, que se encuentren firmes (por obvias razones de seguridad jurídica). La razón de este cambio de criterio radica en el propio sustento filosófico del nuevo régimen: los directos afectados por la situación de crisis de la empresa son sus acreedores, por lo que el régimen debe abrir todas las puertas necesarias para permitir la participación activa de éstos, aunque inicialmente no hayan demostrado interés en participar en el proceso.

Las razones que llevan a un acreedor a decidir, inicialmente, no participar en el proceso de negociación concursal pueden desaparecer en el desarrollo del proceso. Así, v.gr., un acreedor puede percibir que la empresa en crisis ha dejado de ser viable, siendo previsible por tanto que la decisión de los acreedores será liquidarla, ya sea a través del proceso de liquidación extrajudicial o del proceso de quiebra. Si dicho acreedor es titular de un crédito que no goza de preferencia alguna y si conoce que el valor de los activos de la

(3) El Síndico Departamental de Quiebras era un auxiliar del órgano jurisdiccional, cuyo interés económico en el proceso radicaba fundamentalmente en el cobro de sus honorarios.

(4) Ver artículos 91, 92, 93, 95 y 97 de la Ley Procesal de Quiebras.

(5) Ver artículo 4 del Decreto Ley 26116 y párrafo cuarto del artículo 5 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 044-93-EF.

(6) El artículo 109 de la Ley procesal de Quiebras excluía del proceso a los acreedores que no hubieran solicitado el reconocimiento de sus créditos antes del momento en que los antecedentes fueran remitidos al Síndico para la elaboración de la memoria. Asimismo quedaban excluidos del proceso los acreedores que al momento de la presentación de la memoria de Graduación de Créditos no hubieran obtenido el reconocimiento judicial de sus créditos.

insolvente no permitirá la atención de sus obligaciones no preferentes, dicho acreedor decidirá no participar en el proceso. No obstante, si en el curso de la negociación concursal se produce un cambio en las condiciones objetivas en que la insolvente desarrollaba sus actividades (pensemos en una empresa minera cuya insolvencia se origina por la caída de precios internacionales de sus minerales, produciéndose una recuperación de dichos precios durante el proceso de negociación), la empresa puede recuperar viabilidad, por lo que la decisión de los acreedores estará orientada más a su reestructuración que a su liquidación. Si ello ocurre, el acreedor del ejemplo puede recuperar interés en el resultado del proceso de negociación, y, por tanto, revertir su decisión inicial de apartarse del proceso. En esa medida, no existe razón alguna para impedir a dicho acreedor ejercer los derechos que derivaban de su crédito frente a la insolvente.

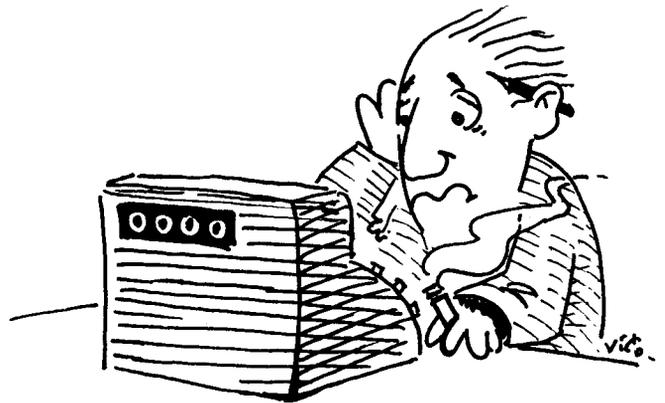
En consecuencia, considerando que, además de la empresa en crisis, los actores principales del proceso concursal son sus acreedores, el marco normativo debe establecer mecanismos que les permitan el pleno ejercicio de sus derechos en cualquier momento del proceso. Este criterio, que ha sido recogido en el antes mencionado artículo 11 del Reglamento de la Ley de Reestructuración Empresarial, no había sido incorporado en el marco normativo de la Ley Procesal de Quiebras. Ello constituye una diferencia fundamental entre los dos regímenes concursales.

Finalmente, en cuanto a la composición de la Junta, debe destacarse el hecho de que la presidencia recaía en el Juez de la Quiebra⁽⁷⁾, hecho que constituye una muestra adicional del rol predominante que cabía al Estado frente a los acreedores.

2. Funciones de la Junta de Acreedores.

La Ley Procesal de Quiebras se refiere a la Junta de Acreedores en sus artículos 82 y siguientes. En el diseño del proceso concursal recogido en la Ley 7566, la reunión de los acreedores al inicio del proceso de quiebra tenía por objeto recoger las observaciones que pudieran presentarse respecto de los créditos invoca-

dos frente al fallido. Para tal fin, el síndico elaboraba una memoria informativa que era sometida a la Junta de Acreedores (Junta de Verificación de Créditos) en la cual se detallaban los créditos que habían sido invocados ante el juez, así como aquéllos cuya existencia fluía de la información recibida del deudor. Las observaciones que los acreedores efectuaran respecto de cada crédito, en la Junta de Verificación de Créditos, eran resueltas por el juez, luego de lo cual el síndico elaboraba la Memoria de Graduación de Créditos a que se refiere el artículo 108 de la Ley.



Concluida esta primera etapa de graduación de créditos, la Junta podía no volver a reunirse a lo largo del proceso. No obstante ello, la Junta gozaba de atribuciones legales que le permitían determinar la forma de administración y realización de los bienes, ampliando o restringiendo las funciones del síndico⁽⁸⁾. Asimismo, podía decidir la continuación del giro del fallido, siempre que mediara acuerdo unánime de todos los acreedores incluidos en el proceso⁽⁹⁾. Sin embargo, estas decisiones susceptibles de ser adoptadas por las Juntas de Acreedores no sólo eran de carácter facultativo sino que

(7) Ver artículos 82 y 97 de la Ley Procesal de Quiebras.

(8) Conforme al artículo 87 de la Ley Procesal de Quiebras, este acuerdo debía ser adoptado por dos o más acreedores que representen más del 50% del pasivo. No obstante, para ello no era necesaria la reunión de la Junta, dado que el artículo 90 permitía que el mismo fuera adoptado por escrito dirigido al Juez, siempre cumpliendo la doble mayoría requerida para tal efecto.

(9) No debe confundirse esta decisión de continuación del giro del fallido prevista en la Ley Procesal de Quiebras con la decisión de continuación de actividades a que se refieren los artículos 5.1.a y 8 y siguientes de la Ley de Reestructuración Empresarial, dado que la continuación del giro del fallido se producía en relación con una empresa en proceso de liquidación judicial, tratándose en esa medida de una situación absolutamente excepcional que no implicaba la existencia de una empresa en marcha. En cambio, la continuación de actividades prevista en el nuevo régimen de reestructuración empresarial supone una empresa en marcha bajo el control transitorio de sus acreedores.

podían ser adoptadas sin necesidad de reunir a la Junta para ello, bastando para tal efecto la presentación de la solicitud correspondiente al Juez de la Quiebra, suscrita por el número de acreedores requerido para lograr las mayorías exigidas en cada caso.

Los únicos casos en que la Junta adquiriría una dimensión distinta y especial en el régimen contenido en la Ley Procesal de Quiebras, eran aquéllos en que se negociaba la celebración de los convenios judiciales o extrajudiciales a que se refieren los artículos 197 y siguientes y los artículos 193 y siguientes de la Ley 7566, respectivamente. No obstante, el ámbito dentro del cual se desenvolvían los convenios se encontraba sumamente limitado por el hecho de que constituían situaciones excepcionales, orientadas a permitir que el proceso de liquidación se desarrolle de una forma más ordenada⁽¹⁰⁾.

“La decisión sobre el destino de la empresa es la decisión fundamental del proceso de negociación concursal, ya que esta decisión implica si la empresa permanece en el mercado o se extingue”

3. Conclusión.

De lo expuesto sobre el diseño de la Junta de Acreedores en la Ley Procesal de Quiebras se concluye que la Junta ocupaba un lugar secundario en el proceso. El actor principal del proceso fue siempre el Estado, a través del Juez de la Quiebra y del síndico. Como ya ha

sido expuesto, luego de realizada la junta de verificación de créditos, el rol de la Junta de Acreedores quedaba absolutamente mediatizado, pudiendo no reunirse nunca más a lo largo del proceso.

III. JUNTA DE ACREEDORES EN EL RÉGIMEN DE REESTRUCTURACIÓN EMPRESARIAL.

Una de las principales modificaciones contenidas en el nuevo régimen de reestructuración empresarial, probablemente la más importante de ellas junto con la introducción del concepto "reestructuración empresarial", es la revaluación del órgano que agrupa a los acreedores de la empresa declarada en situación de insolvencia. En el nuevo régimen, la Junta de Acreedores se constituye en el órgano supremo de negociación concursal y es el principal actor del proceso.

A diferencia de la Ley Procesal de Quiebras, el régimen del Decreto Ley 26116 parte de la consideración de que los principales y directos interesados en el destino de la empresa son sus acreedores, por lo que ellos son quienes deben tener en sus manos la dirección del proceso. El Estado pasa a ocupar un lugar secundario en el proceso⁽¹¹⁾, recayendo el peso de la responsabilidad en los directamente involucrados con la empresa insolvente.

1. Composición de la Junta.

La participación de los acreedores en la Junta supone que éstos hayan obtenido previamente el reconocimiento de sus respectivos créditos por parte de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado. Su participación dependerá del monto que corresponda a cada acreedor, conforme al reconocimiento efectuado por la Comisión. Así, cada acreedor representará el porcentaje que corresponde a su crédito frente al universo de los créditos reconocidos.

En el proceso de negociación concursal, los créditos derivados de obligaciones laborales (remuneraciones y beneficios sociales) son representados en el seno de la Junta de Acreedores por quien designe el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, previo pro-

(10) Conforme a los artículos 194 y 198 de la Ley Procesal de Quiebras, los convenios podían versar sobre la liquidación de los bienes del deudor (sólo en caso de convenios extrajudiciales), sobre la condonación parcial de las deudas, sobre la ampliación de plazos, sobre el abandono total o parcial del activo de la quiebra (sólo en caso de convenios judiciales) o sobre cualquier otro objeto lícito. Esta última posibilidad abierta permitió la negociación de convenios que permitieron lograr fines análogos a los de la reestructuración empresarial al amparo de la Ley Procesal de Quiebras.

(11) Luego de la declaración de la situación de insolvencia, supuesto habilitante para la aplicación de los mecanismos previstos en la Ley de Reestructuración Empresarial, el Estado, a través de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del INDECOPI, cumple básicamente tres funciones: (i) reconocer los créditos frente a la empresa deudora; (ii) certificar los acuerdos adoptados por las juntas de Acreedores y (iii) resolver las impugnaciones que sean presentadas contra tales acuerdos.

ceso de elección por parte de los trabajadores⁽¹²⁾. Por su parte, los créditos que se originen en la falta de pago de tributos son representados en el seno de la Junta por un funcionario designado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Los distintos créditos de origen laboral, así como los de origen tributario, son considerados dentro del proceso de negociación concursal, en cada caso, como un solo crédito. De un lado, ello presenta la ventaja de facilitar el proceso de negociación, pero es inconveniente en la medida en que los intereses de cada acreedor laboral o tributario puedan ser distintos (y hasta opuestos) entre sí.

Es importante, adicionalmente, destacar que la presidencia de la Junta de Acreedores recae en uno de sus miembros. Vimos anteriormente que en la Ley Procesal de Quiebras era el Juez quien presidía la Junta. En cambio, conforme a la Ley de Reestructuración Empresarial, los órganos de gobierno de la Junta (Presidente, Vice Presidente y Comité) están necesariamente constituidos por los acreedores quienes a través de tales órganos mantienen la dirección del proceso.

2. Funciones de la Junta de Acreedores.

La Junta de Acreedores se constituye en el órgano supremo de negociación concursal y, simultáneamente, en el órgano máximo de la sociedad insolvente, ya que sustituye a la Junta de Accionistas de la sociedad durante el proceso⁽¹³⁾. Los acuerdos que sean adoptados en las Juntas de Acreedores, con las formalidades de Ley, serán válidos y exigibles no sólo para aquellos acreedores que hayan participado y aceptado dicho acuerdo, sino también para los acreedores que pudieran haberse opuesto e incluso para los acreedores que hayan decidido no participar en el proceso de negociación concursal.

La decisión sobre el destino de la empresa es la decisión fundamental del proceso de negociación concursal, ya que esta decisión implica si la empresa permanece en el mercado o si se extingue. Si la Junta de Acreedores optase por la permanencia de la empresa en el mercado y la continuación de sus actividades, la empresa ingresará en proceso de reestructuración económica y financiera; en cambio, si opta por su extinción, la empresa saldrá del mercado a través del proceso de liquidación extrajudicial o del proceso judicial de quie-

bra. La decisión sobre el destino de la empresa debe adoptarse con el voto favorable de acreedores que representen el setenta por ciento del total de los créditos reconocidos por la Comisión contra la empresa insolvente.

3. Funcionamiento de la Junta de Acreedores.

La Junta de Acreedores se instala a convocatoria de la Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), mediante la publicación de los avisos correspondientes. Una vez que se instala, su primer acto consiste en la elección de sus autoridades (Presidente y Vice Presidente de la Junta), con lo que los acreedores asumen, a partir de dicho acto, la dirección del proceso. Luego de ello la Junta debe decidir el destino de la empresa insolvente.

Es en relación con esto, que destaca la importancia del rol de los acreedores en el marco de regulación concursal vigente. En términos societarios, las decisiones fundamentales sobre la empresa son adoptadas en el seno de la Junta General de Accionistas, órgano supremo de gobierno de la sociedad. Sin embargo, cuando se produce la crisis de la empresa, determinada por su situación de insolvencia objetivamente declarada, la Junta de Accionistas pierde dicha potestad, la cual, respecto del destino de la empresa y de otros aspectos en cierta medida secundarios, pasa a control de la Junta de Acreedores.

Este rol fundamental de la Junta de Acreedores se percibe con mucha mayor claridad en caso ésta opte por la continuación de actividades de la empresa, dado que respecto de esta decisión la Ley de Reestructuración Empresarial contempla en forma expresa la suspensión de las funciones de la Junta de Accionistas a partir de la fecha en que se adopta el acuerdo sobre continuación de actividades, y su sustitución temporal por la Junta de Acreedores mientras dure el proceso de reestructuración empresarial.

Cabe resaltar que no existe norma análoga a la anterior para el caso de los procesos de liquidación extrajudicial o de quiebra judicial. Sin embargo, la inexistencia de dicha norma no supone la mediatización de la Junta de Acreedores en tales procesos, dado que

(12) La elección del representante de los créditos laborales se sujeta a la Resolución Ministerial No. 052-93-TR. El voto de cada trabajador se determina en función del monto del crédito que le corresponde individualmente, sobre el total de las obligaciones de este origen.

(13) Nos referimos a la Sociedad Anónima, aunque los que se señale respecto de este tipo societario es aplicable *mutatis mutandi* a cualquier otra forma de organización empresarial.

siempre tiene ésta a su cargo las decisiones finales sobre la empresa insolvente.

IV. COMENTARIO FINAL.

Conceptualmente, el régimen concursal contenido en la Ley de Reestructuración Empresarial subsana las deficiencias que la experiencia de sesenta años de aplicación de la Ley Procesal de Quiebras permitió identificar. La experiencia relativa a la aplicación de la Ley de Reestructuración Empresarial, aun cuando pueda ser considerada insuficiente atendiendo al tiem-

po de vigencia de la Ley, permite afirmar que, desde un punto de vista económico, las decisiones relativas a las empresas que han recorrido el proceso de aplicación de la Ley han generado beneficios importantes, lo que no hubiera sido posible alcanzar con el régimen anterior.

Resta, sin embargo, seguir de cerca el desarrollo de los procesos que se encuentran actualmente en curso a fin de evitar que se produzcan desviaciones respecto de los fines trazados en la Ley. Ello constituye hoy la principal responsabilidad de los operadores y usuarios del régimen de la Ley de Reestructuración Empresarial.⁴⁵