

**ULACIT**

**UNIVERSIDAD LATINOAMERICA DE CIENCIA Y  
TECNOLOGIA**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**“LA ADMINISTRACIÓN CONTROLADA EN COSTA RICA”**

**Sustentante: Rigoberto Salas Mejías**

**San José – Costa Rica**

**DICIEMBRE 2005**

## La Administración Controlada en Costa Rica

Rigoberto Salas Mejías\*

El desarrollo y crecimiento con éxito de las empresas lleva consigo un aporte positivo al desarrollo económico del país y por esta razón el Estado tiene especial interés sobre las crisis económicas que podrían enfrentar, provocadas por factores ajenos al control de éstas.

El Instituto de la Administración Controlada, procura la conservación y el saneamiento de empresas, que afronten crisis económicas superables, provocadas por factores ajenos al control de éstas, sin embargo su aplicación dentro de la legislación Costarricense, no ha surtido los efectos esperados (Jiménez, 2000), y por esta razón es importante determinar cuáles son los elementos necesarios que deben de estar presentes en el ordenamiento jurídico para obtener resultados positivos de éste Instituto, lo que se logra mediante un análisis comparativo de nuestra ley y jurisprudencia con las principales doctrinas en esta materia, y el resultado de esta figura en el derecho comparado, en legislaciones como por ejemplo la Estadounidense y la Argentina y con esto demostrar la necesidad de la Administración Controlada, en vista de la realidad social que afronta nuestro país.

Las primeras nociones doctrinales de este Instituto Jurídico en Costa Rica surgen a partir de una publicación sobre el tema de Vargas (1974), a raíz de su experiencia en Francia, trabajo denominado “El Saneamiento Económico de las Empresas y Procedimientos Concursales en Francia”, en donde se dio a conocer esta figura como un mecanismo que trata de prevenir la causa de la quiebra a

---

\* Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Ulacit.  
[risalas@mutualalajuela.com](mailto:risalas@mutualalajuela.com) [risalas@mutualaj.fi.cr](mailto:risalas@mutualaj.fi.cr)

deudores que enfrentan una crisis económica temporal, que más adelante se conoce dentro de la clasificación tripartita de los procesos concursales como proceso preventivo (Vargas. 1992).

El mismo autor desarrolla el tema de la Administración por Intervención Judicial en Costa Rica y determina dos presupuestos. Como presupuesto objetivo señala “un estado de pre-cesación de pagos”, sin entrar a realizar mayor análisis en las causas de esta pre-cesación de pagos, y en su presupuesto subjetivo establece que la empresa debe de tener una trascendencia nacional o regional y su posible desaparición puede causar un efecto pernicioso.

Jiménez (2000), identifica el presupuesto objetivo en la dificultad temporal que enfrenta la empresa, la cuál no podrá extenderse de manera definitiva, o sea deberá ser algo pasajero, a causa de factores ajenos al control de la empresa, con la certeza de que esa crisis será superada, y el segundo presupuesto subjetivo indica que el sujeto afectado con la crisis debe de ser una simple empresa, sin entrar a valorar su importancia, tanto a nivel regional como nacional.

La legislación costarricense contiene una mezcla de estas posiciones en el tanto acepta por una parte la posición Jiménez (2000), en cuanto a que la crisis que enfrentan las empresas debe de ser a causa de una dificultad temporal superable, y sus causas deben de ser ajenas al control de la empresa, constituyéndose lo anterior el presupuesto objetivo. Vargas (1992) aporta el presupuesto subjetivo, y nos dice que la empresa debe tener una trascendencia a nivel regional o nacional y su desaparición podría causar un efecto pernicioso, creando un filtro a la aplicación de la figura, pretendiendo evidentemente salvaguardar un interés político.

En cuanto a los sujetos beneficiados con la Administración Controlada Fonseca (1996), señala que los intereses que existen en la aplicación de la Administración por intervención Judicial no son solamente de los acreedores, sino los amplia al conjunto social, que tiene especial interés en la conservación de la fuente de empleo, agrega que debe de existir un riesgo comercial y es el que deben de asumir los acreedores de una empresa desde el momento en que empiezan las transacciones.

La Ley número 7130, introduce al ordenamiento Jurídico costarricense la figura de la Administración Controlada, con el nombre de “Administración con Intervención Judicial” y entra en vigencia a partir de mayo de 1990. Esta figura pretende a diferencia de las normas concúrsales existentes, la continuidad y saneamiento de las empresas que enfrentaran crisis económicas, brindando beneficios principalmente, liberando a las empresas del pago de sus deudas y de los intereses que generen las mismas hasta por un plazo máximo de tres años, lo que causó descontento principalmente de los bancos y entidades financieras, situación que llevó al Legislador a promover la reforma de este Instituto.

Se presentó a conocimiento de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley Número 12.048, al que fueron agregados los proyectos de Ley Número 12.157 y 12.363, y uno presentado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

El proyecto de reforma de ley inicial, propone únicamente la modificación de dos artículos, que básicamente están referidos a la admisibilidad de la solicitud y el trámite previo (Urcuyo. 1994), sin embargo el resultado de esta iniciativa logró una reforma integral del Instituto. En la discusión del proyecto de ley en el plenario legislativo se instó a diferentes sectores, que habían sido perjudicados por la práctica de éste Instituto, siendo el más significativo el sector financiero y esta

reforma responde más un asunto político que jurídico, por presión ejercida por el Sector Bancario, (Jiménez, 2000).

En 1996 entra en vigencia la Ley 7643, publicada en el alcance número 68 de la Gaceta número 206, la cuál reforma el Instituto que será conocido en adelante como “Administración y Reorganización con Intervención Judicial” y se introducen cambios con los que pretendió nuestro legislador llenar aquellos vacíos legales de los cuales las empresas que no calificaban, se estaban aprovechando de esta figura en detrimento de sus acreedores. La nueva orientación que produjo la reforma citada, creó desconcierto, ya que la aplicación de la nueva normativa ya no era de gran interés para las empresas, en vista que en ella no encontraban beneficios.

Se crea la figura del Interventor que es el eje central de este proceso, y del plan de reorganización, el cuál incluye las medidas que tomará la empresa para salir de la crisis que enfrenta.

Posterior a la reforma la aplicación de la Administración Controlada a quedado por poco nula pues no hay empresa que haya podido acogerse validamente a éste Instituto concursal o tal vez muy pocas (Vargas, 1999), y un alto porcentaje de las empresas que ya se encontraban sometidas a esta figura no han logrado superar la crisis, por el contrario se ha tenido que optar por la utilización de otra figura concursal, pero esta vez liquidatoria como lo es la quiebra o bien un convenio preventivo. Entre ellas podemos nombrar los casos de Almacenes El Gallo más Gallo, Lachner y Sáenz, Corporación los Periféricos y Bruno Murillo Herrera e Hijos Limitada, entre otras. Una de las grandes consecuencias de que la Administración y Reorganización con Intervención Judicial no prospere, consiste en que se incurre en una serie de gastos operativos, los cuales tienen que ser asumidos por la empresa solicitante, lo que se traduce

en perjuicio para sus acreedores. Por su parte Hernández (2001), indica que la aplicación de la Administración y Reorganización con Intervención Judicial genera altos costos de operación, los cuales son restados del capital de la empresa, aumentando la pérdida y debilitando aún más a las empresas.

La aplicación de la Administración Controlada en el ordenamiento jurídico Argentino provocó que el Estado en un intento por sanear y darle continuidad a los negocios acogidos a esta figura, se constituyera en un administrador de empresas privadas, fábricas, hoteles, parque de diversión entre otras, lo que causó perjuicios económicos tan severos a la economía de la Nación, que prácticamente ayudó a llevar al Estado a la quiebra, con el agravante de que al intentar devolver las empresas a manos privadas, nadie quería hacerse cargo de las mismas, porque éstas estaban distantes de superar la crisis (Hernández, 1997).

En el sistema legal de los Estados Unidos de Norte América, la figura de la Administración Controlada ha logrado grandes resultados. Se encuentra Regulada en el Código de Quiebras en su Capítulo 11 con el nombre de Reorganización. Este sistema tiene grandes similitudes a la Administración Controlada en Costa Rica, sin embargo como se analizará más adelante, también tiene grandes diferencias, ya que son dos economías muy diferentes.

En la práctica judicial costarricense nos encontramos empresas que en el intento de aplicar la figura de la Administración Controlada, causaron un detrimento en su capital en vista de que tuvieron que invertir sus recursos para pagar los gastos de propios del proceso, y por último fueron los mismos Tribunales que aceptaron la aplicación de la Administración por Intervención Judicial, los que terminaron por aplicar la figura de la Quiebra o del Convenio preventivo, como lo son los ejemplos de las empresas “Lachner y Sáenz S.A.”, Almacenes El Gallo más Gallo S.A. y Corporación Periféricos S.A. entre otras.

## **Administración Por Intervención Judicial.**

### Definición:

Palacio (1983), define a la Administración por Intervención Judicial como una medida cautelar "... en cuya virtud una persona designada por el Juez en calidad de auxiliar externo de éste, interfiere en la actividad económica de una persona física o jurídica, para asegurar la ejecución forzada o para impedir que se produzcan alteraciones perjudiciales en el estado de los bienes... sobre la base de que el interventor deba limitarse a fiscalizar o controlar la administración de una sociedad, asociación, ente colectivo o patrimonio (interventor informante o veedor) o deba, por el contrario reemplazar provisionalmente al administrador o administradores de la entidad o bienes de que se trate (interventor administrador) o actuar con ellos en forma conjunta (interventor coadministrador).."

Esta definición fue conocida dentro del proyecto de reforma a los artículos 709 y 712 del Código Procesal Civil, expediente número 12.048, tomo I folios del 16 al 21 en un informe jurídico del Departamento de Servicios Técnicos, área de derecho privado, como la noción doctrinal desde un punto de vista general de la Administración por Intervención Judicial.

Por otra parte Provincialli (1958), indica que la administración controlada es un procedimiento para la ejecución de gestión, confiado a los órganos judiciales, coadyuvados por una representación de los acreedores, sobre la empresa y sobre el entero patrimonio del deudor, por un periodo no superior a un año, con el fin de alcanzar, por igual dilación el total cumplimiento de sus obligaciones.

Jiménez (2000), señala que la administración por intervención judicial, es un proceso concursal preventivo de la quiebra y del concurso, que pretende conservar la empresa y no conducirla a la quiebra para su liquidación, con lo cual desaparecería, sino lo que procura es permitir al deudor empresario, titular de la empresa, continuar con su actividad que le permita de tal modo generar los recursos necesarios para hacerle frente a la dificultad temporal.

### **Incorporación de la Administración Controlada a la Legislación Costarricense.**

Con el nombre de Administración por Intervención Judicial, se incorpora la Administración Controlada mediante la ley número 7130, publicada en el Alcance Número 35 de la Gaceta Número 208 del 3 de noviembre de 1989, a la legislación costarricense como un Instituto novedoso del derecho concursal, llenando el vacío de la legislación nacional, en cuanto a los procesos de carácter preventivo, ya que hasta la fecha sólo se contaba con el proceso curativo conocido como convenio preventivo y el de proceso de eliminación como lo es la quiebra, de acuerdo con la clasificación tripartita de los procesos concursales.

#### Fundamento Político-Social.

Fonseca (1996) señala que los diputados de la comisión en su dictamen unánime establecieron que la intención del legislador no era, ni lo es en estos momentos, la de “proteger los intereses de una empresa en particular que estuviera mal encaminada a la quiebra, ni a los acreedores de la misma, la razón fundamental de ser del régimen es la protección de la producción nacional en un doble sentido, desde el punto de vista económico al proteger a los proveedores, clientes y acreedores que pudieran perder una fuente generosa de trabajo o capital y por otra parte el factor social, tratando de evitar que los trabajadores



puedan quedar cesantes y procurando el pago de las acreencias de carácter familiar que estuvieran pendientes.

En éste sentido la empresa es vista primero que todo como una fuente de trabajo, ligada al principio constitucional que otorga la obligación al estado de brindar protección especial a la familia. Por otra parte, desde un enfoque económico, la empresa es la célula base de la economía y por lo tanto es generadora de riqueza, de la cual tiene participación el Estado mediante el cobro de impuestos.

El centro de atención del Estado no son las acreencias que existan sobre la empresa, sino lo que le interesa al Estado es la posible crisis que podría afectar los intereses políticos de los administradores (Cabrillo. 1994). Los empleados, son los más interesados en mantener la empresa, no sólo como acreedores por el cobro de los salarios, sino por la conservación de su empleo, en vista de que las realidades nacionales, generalmente presentan crisis en cuanto a fuentes de empleo y es en este punto donde la conservación de la empresa toma un interés político, del cual es necesario tener especial cuidado, ya que el argumento del empleo puede ser razón suficiente para aceptar la aplicación de esta figura en todos los casos de procedimiento concursal, pretendiendo la conservación de la empresa, por más grave que sea su situación, porque al Estado lo que le interesa es proporcionar fuentes de empleo, y su escasez podría causar una crisis nacional o regional, recordemos la protección especial que otorga el artículo 51 de la Constitución Política a la Familia.

### **Presupuestos Contenidos en la Norma.**

Es importante analizar los presupuestos que el legislador introdujo en la norma, con el fin de determinar cuál fue su intención y la verdadera finalidad con

que fue incorporado el Instituto de la Administración Controlada a nuestra legislación.

#### Presupuesto subjetivo.

De manera imprecisa y genérica los redactores del proyecto que introduce la Administración Controlada en la legislación costarricense establecen como presupuesto subjetivo al “deudor”, sin entrar a delimitar la figura, con el fin de evitar una posible discusión sobre su constitucionalidad, abriendo la posibilidad de admitir a cualquier deudor, entendiéndose como tal, cualquier persona física o jurídica que deba satisfacer una obligación, sin diferencia entre uno civil o mercantil, comerciante o no, o si el tamaño de la empresa debía ser un factor determinante.

En la exposición de motivos de este proyecto, se aclara la importancia de que se refiera a empresas cuya desaparición cause un grave problema económico nacional o regional, sin embargo se prefirió omitir esta consideración en el texto de la norma y crear con ello una laguna del derecho (Jiménez, 2000).

Dada la imprecisión de la norma legal el Tribunal Superior Civil, Sección Segunda en sentencia número 359 de las nueve horas treinta y cinco minutos del 6 de agosto de 1991, distinguiendo donde la ley no lo hace, pero de manera más acorde con la intención de los redactores del proyecto de ley, define el término deudor de la siguiente manera:

“La Institución de la Administración por Intervención Judicial, básicamente tiende a proteger al empresario que se encuentra en una situación económica difícil... De ahí surge entonces ésta figura para salvaguardar a aquellos deudores

que se dedican a actividades de producción o de comercio. No se trata evidentemente de cualquier deudor.”

#### Presupuesto objetivo.

En la incorporación de la Administración Controlada tampoco fue clara en cuanto al presupuesto objetivo, en vista de que sólo el hecho de que el deudor se encuentre en una *situación económica difícil* de acuerdo al derogado artículo 709 abre las puertas para su procedencia.

Este presupuesto se basa en la dificultad económica o financiera temporal que enfrenta la empresa, la cual no podrá extenderse de manera definitiva, o sea deberá ser algo pasajero, a causa de factores ajenos al control de la empresa, con la certeza de que esa crisis será superada, lo que se pretende es garantizar que la empresa tenga posibilidades de recuperación económica, para que en el momento que sea superada la crisis vuelva a operar normalmente.

Al respecto el Tribunal Superior Segundo Civil de San José, Sección Segunda en resolución número 36, de las 9 horas 55 minutos del 13 de febrero de 1996 resolvió:

*...De acuerdo con el informe pericial rendido en autos, el estado de la empresa que promueve este asunto “...es de verdadera quiebra...” no tiene capacidad de recuperación. En tales condiciones no estamos ante los supuestos previstos por el ordinal 709 del Código Procesal Civil para darle entrada a éste procedimiento...”*

### **Resultado práctico de la normativa.**

Tal y como se analizó en los presupuestos alcanzados por la normativa no fueron claros, ni delimitaron correctamente a los órganos judiciales la aplicación del Instituto. El uso genérico del término deudor como presupuesto subjetivo, llamó la atención de muchos, quienes a pesar de reunir las condiciones de ser “deudor”, como lo indicó el derogado artículo 709 del Código Procesal Civil, no cumplía con la finalidad que la doctrina, ha dado a este Instituto precautelar por cuanto existía interés directo del Estado en el desarrollo de sus actividades, dado que éstas no causarían un trastorno a la economía nacional o regional. Este punto resalta la falta de precisión del presupuesto objetivo de la derogada ley por cuanto no se definió que tipo de “crisis económicas” deben afrontar las empresas para ser candidatas a emplear este mecanismo preventivo de la causa de la quiebra.

Uno de los factores determinantes al descontento de los acreedores de la empresa y sobre todo el sector Bancario y Financiero, es la suspensión automática del devengamiento de los intereses y la suspensión del derecho de acción de los acreedores con garantías reales. Al respecto, el Banco Central de Costa Rica en un criterio dirigido a la Asamblea Legislativa, a la Comisión que estudiaba la reforma a ésta ley, manifestó la necesidad en primera instancia de una derogatoria de la Administración por Intervención Judicial, y en caso de no ser factible una reforma en cuanto a los dos aspectos planteados en el texto inicial del proyecto, por cuanto la normativa estaba causando detrimento al Sistema Financiero Nacional, en una época en donde el mismo había sido seriamente golpeado por la quiebra del Banco Anglo.

Fueron muchas las empresas acogidas a la Administración por Intervención Judicial, entre ellas podemos nombrar las más difundidas por los medios de comunicación como lo son Corporación Lachner & Sáenz, Corporación Los

Periféricos, Botica Francesa, Arrocería La Gilda, Yucatica, Bananatica, entre otras, cuyo procesos concluyeron en convenios preventivos o quiebras.

En cuanto a la quita total de los intereses Vargas (1985), hace referencia a la necesidad de imponer sacrificios a los acreedores, sin embargo el primer aspecto que hay que resolver en la aplicación del Instituto de la Administración Controlada es, si la empresa puede soportar o no esta carga financiera.

La imprecisión de la ley que dejó abierta la posibilidad en primera instancia a cualquier deudor con el fin de obtener la quita total de intereses y la suspensión de los procesos cobratorios que entablaron los acreedores de garantías reales contra el deudor, por lo que fue la jurisprudencia la que tuvo que llenar en parte este vacío legal, y se señala que en parte, porque recordemos que el Juez no debe de distinguir donde la ley no lo hace. Sin embargo, al no existir jueces especializados en la materia era normal que se aceptara la aplicación del Instituto a una empresa que más adelante se declararía en quiebra, a no poder superar la crisis afrontada, creando un perjuicio mayor a los acreedores, ya que los gastos de la Administración por Intervención Judicial y los gastos de operación de la actividad del deudor, causaron un detrimento de los activos que debían ahora ser liquidados y con su producto saldar hasta donde fuera posible sus deudas, pérdida que debía ser sumada por los acreedores a la suspensión del goce de intereses de sus dineros mientras subsistió el proceso de Administración por Intervención Judicial.

A pesar del descontento con el Instituto de la Administración por Intervención Judicial, algunas empresas lograron superar la crisis que las afrontaba y mediante el saneamiento económico éstas empresas lograron satisfacer sus deudas y continuar operando normalmente, entre las cuales

podemos citar a la Compañía Bananera La Maravilla Sociedad Anónima y la Empresa Florexpó Sociedad Anónima.

### **Reforma de la Administración Controlada.**

En vista de que la norma introducida al ordenamiento jurídico no causó los efectos esperados, principalmente por el descontento de los acreedores entre ellos las Instituciones Financieras con respecto a la posibilidad de condonar los intereses a los deudores sometidos, situación que presenta junto al descalabro financiero del antiguo Banco Anglo. De acuerdo con las cifras que manejaba la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, al 31 de julio de 1995, se habían dejado de percibir VEINTIÚN MIL MILLONES DE COLONES por el no pago de intereses de empresas acogidas a la Administración por Intervención Judicial (Fonseca. 1996).

Por iniciativa del diputado Constantino Urcuyo Fournier se presentó a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Reforma a los Artículos 709 y 712 del Código Procesal Civil, con el que se pretendía enmendar por una parte la procedencia de la solicitud y por otro lado el trámite previo necesario para acoger la solicitud de una empresa.

Este proyecto de ley es acogido para su estudio bajo el expediente legislativo número 12.048, al cual más adelante en el seno legislativo fueron agregados los expedientes 12.157, presentado por el Dr. Francisco Luis Vargas Soto, el Proyecto de ley número 12.363 y por último un proyecto presentado por la Corte Suprema de Justicia.

En la discusión de éste proyecto se dio audiencia a la Instituciones Bancarias y financieras, entre ellas el Banco Central de Costa Rica, Banco de

Costa Rica, Banco Nacional, la Asociación Bancaria Costarricense, a la Auditoría de Entidades Financieras, entre otros, quienes expusieron motivos acerca de la incidencia de este Instituto Precautelador en sus finanzas, y fueron coincidentes en la necesidad de eliminar la quita automática de Intereses.

Lo que en principio se presentó como un proyecto de reforma de dos artículos, terminó en el seno de la Asamblea Legislativa, convirtiéndose en una reforma integral del Instituto de la Administración Controlada.

### **Presupuestos de la Administración Controlada después de su Reforma.**

#### Presupuesto subjetivo.

La reforma del Instituto mediante la Ley 7643, es más clara al distinguir el presupuesto subjetivo en el sentido de que habla estrictamente de la *“empresa cuya desaparición pueda provocar efectos sociales perniciosos sin posibilidades de fácil sustitución”*, que podría ser persona física o jurídica. Al respecto el Tribunal Segundo Civil, sección segunda, por resolución número 128 de las 9 horas 6 minutos del 30 de marzo de 2001, ha señalado:

“...El subjetivo se refiere únicamente a las empresas cuya desaparición pueda provocar efectos sociales perniciosos, sin posibilidades de fácil sustitución. La decisión sobre éste último extremo queda a criterio del juez, quien considerará, entre otros, el número de empleados cesantes, de proveedores y acreedores afectados de clientes de los cuales la empresa afectada sea proveedora. Para éste fin debe ordenar un peritaje de especialistas...”

En este sentido la reforma al Instituto de la Administración Controlada, ahora conocido como Administración y Reorganización con Intervención Judicial,

ofrece una visión más amplia en cuanto al sujeto al que le es aplicable la Administración Controlada, identificando de manera más clara a la empresa, como medio de producción y riqueza, y no simplemente al “deudor”, sin especial interés sobre actividad.

#### Presupuesto Objetivo.

El presupuesto objetivo que introduce la reforma al Instituto de la Administración Controlada radica en que será aplicable únicamente a aquellas empresas cuya desaparición pueda provocar efectos sociales perniciosos sin posibilidades de fácil sustitución.

La nueva normativa supera la concepción de su antecesor en que sólo la *situación económica difícil* del deudor era causa para acogerse a la figura. Dirige la Administración controlada hacia un grupo de interés económico, afín con el Interés del Estado de mantener en funcionamiento las empresas ante la posibilidad de que su desaparición pueda provocar efectos sociales dañinos, sin posibilidades de fácil sustitución.

Respecto de este presupuesto, Vargas (1992), adiciona que debe de existir “un estado de pre-cesación de pagos”, sin entrar a hacer mayor análisis en la causas de esta cesación de pagos y que éste estado le abre las puertas a la empresa a solicitar la Administración Controlada, sin embargo la reforma no hace referencia al estado de pre-cesación de pagos, situación que podría llevar a confusión puesto que alguna parte de la doctrina sostiene que la cesación de pagos es propio de la quiebra.



### Resultado Practico de la Reforma.

Vargas (1999), señala que posterior a la reforma de la Administración Controlada no hay empresa que haya podido acogerse validamente a este instituto o tal vez muy pocas.

Al respecto de acuerdo a información recopilada en visita al Departamento de Proyección y Estadística del Poder Judicial, expongo el siguiente cuadro comparativo entre la incidencia en la presentación de procesos de quiebra, administración y reorganización con intervención Judicial y Convenio Preventivo a partir del año 1996 y hasta el año 2004:

PROCESO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
QUIEBRA	76	206	110	94	88	66	87	67	46	<b>840</b>
CONVENIO PREVENTIVO	0	15	13	4	13	4	8	27	15	<b>99</b>
ADMINISTRACION CONTROLADA	0	4	3	4	10	8	5	1	1	<b>36</b>

Esta información respaldada por la afirmación de Vargas. (1996), expone un panorama claro en cuanto la reforma de la Administración Controlada en nuestra legislación dejó sin efecto su aplicación y ha dirigido las empresas a procesos de liquidación.

La disminución del uso de la Administración y Reorganización con Intervención Judicial va de la mano con la cantidad de quiebras, que aumentan sustancialmente después de la reforma estudiada, siendo que su aplicación pasó de 76 procesos de empresas en vía de liquidación en 1996 a 206 empresas con solicitud de declaratoria de quiebra en 1997, apenas un año después de haberse realizado el cambio en la legislación.

Uno de los factores determinantes en la recuperación económica de una empresa en crisis va ligado al alivio de la carga financiera de ésta. En éste sentido la legislación elimina la quita de intereses por los abusos que empresas que no debían de ser admitidas bajo este régimen estaban ocasionando, y se castigó con este actuar a otras empresas que verdaderamente tienen posibilidades de viabilidad económica.

Deja por ende el Estado de velar por el interés político social que tiene sobre las empresas como fuentes de empleo y riqueza del país.

El Estado debe de proveer a sus empresas de un mecanismo preventivo de la causa de la quiebra en caso de enfrentar crisis económicas, que fueron causadas por factores externos a su voluntad, pero que con el apoyo del ente estatal, pueden superar ese momento crítico de su vida y volver al normal desempeño de sus actividades, para bien de sus dueños, de las fuerzas laborales y del propio estado, siendo que ésta es fuente generadora de riqueza.

### **Derecho Comparado.**

Dada la ineficacia de nuestra normativa se hace importante estudiar otras legislaciones, en búsqueda de aportes al Instituto de la Administración Controlada en Costa Rica. Para ello se emprende el estudio de la legislación Estadounidense y la Argentina.

### **Ley de Quiebras de los Estados Unidos.**

#### Capítulo 11, Reorganización de la empresa.

La Administración Controlada en el Sistema Norteamericano es regulada por el Capítulo 11, del Código de Quiebras que otorga una oportunidad para la reorganización de las empresas con problemas financieros, basándose en el principio de rehabilitación que busca la creación de un mecanismo que facilite la recuperación del deudor que sea capaz de conservar su empresa, haciendo una propuesta de pago de sus deudas, y otorga la potestad de librar del pago de sus deudas por un periodo determinado, incluyendo entre estas, aquella que la empresa adquiere con el Estado como lo es el caso de los impuestos. Procede para cualquier empresa que lo solicite y demuestre la crisis que afronta con el objeto mantener a la empresa activa, bajo su dirección.

El respaldo filosófico del sistema norteamericano consiste en la importancia del valor de la empresa como unidad productiva, de manera similar y desde una perspectiva económica y filosófica el sistema costarricense, considera a la empresa como la cédula básica de la economía, fuente de trabajo y capital (Mora. 1998).

El procedimiento puede iniciar de manera voluntaria, con la solicitud del deudor no insolvente, normalmente procede para cualquier empresa que lo solicite, debiendo presentar al juez una lista de todos sus acreedores y un inventario de todos sus activos, pasivos, gastos e ingresos. El artículo 709 del Código Procesal Civil, permite de manera similar el inicio voluntario por parte del deudor, con la diferencia que no es cualquier deudor el que tiene la capacidad de hacerlo, como se observó en los presupuestos subjetivos y objetivos.

La forma involuntaria sucede cuando sus acreedores logran demostrar que el deudor ha cesado el pago de sus obligaciones, sin haber caído en insolvencia. Los acreedores solicitantes deberán de tener acreencias cuando mínimo de cinco mil dólares sobre la empresa. Al efecto la legislación costarricense permite la

posibilidad a los acreedores de realizar la solicitud, con sólo demostrar que el deudor se encuentra en el supuesto del artículo 709 del Código Procesal Civil, sin que sea necesario que sus acreencias representen determinada cantidad de dinero, solamente deberá demostrar con documento idóneo que la misma se encuentra vencida.

El juez conocerá la solicitud de reorganización, con el fin de determinar su procedencia, y en caso de ser factible su aplicación ordenará la suspensión automática de las acciones de cobro por parte de los acreedores, con el fin de realizar un intento de pagar sus deudas o diseñar un plan de reorganización. A diferencia de nuestro ordenamiento jurídico, en la reorganización estadounidense la participación del Juez es mucho más limitada. El Juez norteamericano dará inicio al proceso ya sea voluntario o involuntario, posteriormente homologa el plan y por último deberá concluir el proceso. Por su parte el Juez costarricense tiene una participación más activa, pudiendo inclusive evacuar prueba de oficio. Asimismo, el deudor tiene una participación activa, y mantiene el mando de su empresa.

El deudor queda impedido de disponer de sus bienes sin consentimiento previo del juez, con el fin de proteger los intereses de sus acreedores, sin embargo conserva la administración de la empresa, bajo la categoría de deudor en posesión. En este sentido la legislación costarricense exige al deudor inventariar sus bienes, con el fin de evitar situaciones anómalas que puedan presentarse en el transcurso del proceso.

En aquellos casos en los que los acreedores lo soliciten o el juez lo considere indispensable, se nombrará a un Síndico que administre y vigile de los activos del deudor. Diferente opera esta situación en el sistema costarricense, donde el nombramiento del Interventor, figura similar al Síndico, se debe de

realizar de oficio, en caso de ser admitida la solicitud por el Juzgado. Mientras el sistema norteamericano procede al nombramiento del Sindico bajo los supuestos indicados, para la legislación nacional es obligatorio el nombramiento del Interventor de acuerdo al artículo 719 del Código Procesal Civil y además abre la posibilidad de nombrar hasta dos asesores para el Interventor, entre quienes podrá nombrar un profesional en derecho y un administrador de empresas con énfasis en finanzas, situación que repercute directamente contra la situación económica ya que tendrá que cargar con los emolumentos de todos estos profesionales, razón por la cual es más conveniente adaptar políticas similares a las de esta legislación foránea en búsqueda de mayor alivio económico para la empresa y no una carga más para esta.

El Capítulo 11 otorga la potestad al juez de librar al deudor del pago de sus deudas por un periodo determinado, incluyendo entre estas aquella que la empresa adquiere con el Estado, como lo es el caso de los impuestos. Se suspende el cómputo de intereses de las deudas no garantizadas. Situación similar ocurrió en nuestra legislación antes de la reforma de la Administración por Intervención Judicial, sin embargo la Ley 7643 elimina este beneficio y crea la posibilidad de readecuar las tasas de intereses y sumar aquellos que deje de percibir el acreedor al capital. En éste sentido es necesario modificar nuestra legislación, para otorgar un incentivo fiscal a las empresas en crisis económica sometidas a la Administración y Reorganización con Intervención Judicial e incluso a sus acreedores, recordemos que detrás de esta figura lo que existe es un interés especial del Estado.

Se nombrará un Comité de Acreedores no garantizados con la posibilidad de nombrar a Comités de acreedores garantizados, en caso de ser necesario, lo anterior por cuanto los segundos tienen un grado de protección superior con respecto de los primeros, razón por la cual ésta legislación trata de dar

participación a las que no gozan de garantías de sus acreencias, además en caso de liquidación, los acreedores garantizados cobrarán antes que los no garantizados. El Comité de Acreedores no garantizados estará integrado por siete acreedores a quienes la empresa adeude los montos superiores y tengan disposición de integrarlo. Entre las funciones encomendadas esta realizar las negociaciones entre acreedores, entre estos y el deudor, colaborar en la elaboración del plan de reorganización y vigilar la actuación del deudor. Los acreedores deberán de ser reconocidos como tales por el Juez, en caso de que no aparezcan en la lista de acreedores proporcionada por el Juez, los que son automáticamente reconocidos. La ley de Administración y Reorganización con Intervención Judicial, provee un comité que estará integrado por el interventor, sus asesores, dos representantes de los acreedores y un representante de los trabajadores que asesoraran y fiscalizaran la labor de la empresa.

El Capítulo 11 le otorga al deudor un plazo de cuatro meses, a partir de la presentación de la solicitud para elaborar y presentar un plan de reorganización del cual se le dará audiencia a los acreedores y accionistas por dos meses para su aprobación. Estos plazos pueden ser variados por el Juez. En caso de que el deudor no presente el plan, cualquier parte interesada podrá presentar uno alternativo. Por otra parte se permite que los deudores soliciten la aprobación informal de sus acreedores a un plan de reorganización, antes de presentarlo al Juez. El plan deberá de clasificar las deudas, en clases o categorías, y su aprobación estará sujeta a la aprobación cuando mínimo de una de éstas, en el entendido de que todos los acreedores recibirán un monto no menor al que les correspondería en caso de liquidación de la empresa. De forma distinta la Ley 7643 costarricense exige la presentación del plan como un requisito formal de la solicitud del deudor, así como un cronograma de ejecución del mismo. En el término de un mes posterior a la admisión de la Administración Controlada, el Interventor y el Comité deberán presentar un informe detallado del plan y su opinión, para que una vez

concluido este plazo el Juez proceda a aprobarlo, indicando expresamente el contenido autorizado, así como las modificaciones realizadas.

Ambas legislaciones son coincidentes en que el plan debe de ofrecer una estructura financiera que le permita a la empresa desempeñarse normalmente en sus funciones y satisfacer sus obligaciones una vez concluida la reorganización y proponer la posibilidad de solicitar la venta total o parcial de la empresa o su fusión.

### **Ley de Concursos de Argentina.**

La Administración Controlada es introducida a la legislación Argentina, mediante la ley número 19.551 del 15 de setiembre de 1983, y fue derogada a su vez por la Ley 24.522, que entró en vigencia en agosto de 1995 y en la actualidad ha sido reformada por la ley número 25.589 en mayo del 2002.

En sus primeros pasos en derecho concursal Argentino, la Administración Controlada no consiguió los efectos esperados por el legislador, como se indicó en la introducción de este artículo el Estado se convirtió en administrador de empresas privadas, situación que contribuyó al desequilibrio económico Argentino, y la quiebra de un Estado que pretendió salvaguardar sus empresas.

Dado lo anterior en 1994, se inició un proceso de propuestas para la reforma de los procesos concursales, para que el Estado eminentemente paternalista pudiera superar la crisis que absorbió de sus empresas.

Dentro de los objetivos principales que se pretendieron con la reforma de los procesos concursales de 1995, se pretende incorporar en la legislación más alternativas para la solución de las crisis financieras de las empresas, dar mayor

participación a los acreedores en el proceso, se reestructura la función del Sindico, que es la figura equivalente al Interventor en nuestro sistema jurídico, se amplia la posibilidad de negociar las relaciones laborales de sus trabajadores, situación que no es legalmente posible en nuestro ordenamiento y se incorpora el SALVATAJE, figura que abre la posibilidad a los acreedores de la empresa y terceros, de adquirir en propiedad la misma.

### **División del Derecho Concursal Argentino.**

La legislación Argentina contempla tres Institutos aplicables a empresas con problemas financieros:

#### 1.- Acuerdo preventivo extrajudicial.

Incorporado por Ley 25.589, en mayo del 2002, consiste en un acuerdo extrajudicial al que puede llegar el deudor que tenga dificultades económicas con sus acreedores (puede ser parcial o total), el cual es sometido a la aprobación del Juez. Independientemente de que el acuerdo sea aprobado por el Juez, tiene el efecto de un contrato entre las partes, salvo pacto en contrario. Este es equivalente al Convenio Preventivo, incorporado al sistema costarricense, que lejanos a preventivos, de acuerdo con la clasificación tripartita de los procesos concursales estos son procesos curativos.

#### 2.- El Concurso Preventivo.

Es un proceso judicial de prevención o reorganización, que puede ser solicitado por el deudor que se encuentre en estado de cesación de pagos, con el fin de llegar a un acuerdo preventivo con sus acreedores. En esta figura



encontramos el proceso concursal preventivo equivalente a la Administración y Reorganización por Intervención Judicial costarricense

En su solicitud deberá de identificar su situación financiera y las causas de su crisis, deberá detallar el monto de los pasivos y activos, así como presentar un listado del total de acreedores al Juez, quien sólo podrá rechazar la solicitud en el caso de la misma no cumpla con alguno de los requisitos de la solicitud. Difiere a nuestra legislación por cuanto los requisitos para la admisibilidad del Concurso Preventivo Argentino son mínimos y no requieren de un estudio profundo por parte del Juez, pues basta con que éste verifique el cumplimiento de los mismos para aceptar la procedencia del mismo.

Aceptada la solicitud por el Juez, el deudor mantiene la administración de su empresa bajo la vigilancia del síndico.

Automáticamente las deudas dejan de generar intereses, así como el cobro de deudas, sin embargo las ejecuciones de garantías reales pueden continuar una vez solicitado el reconocimiento de los créditos

La legislación Argentina autoriza la negociación de nuevas condiciones laborales por encima de las normas públicas del derecho laboral con excepción de los trabajadores menores de edad y mujeres en tutela de sus derechos. Establece prioridad de negociación y cobro a los créditos laborales. La legislación costarricense otorga prioridad a las obligaciones laborales, por encima de las demás acreencias, sin que la ley faculte a negociarlas. En este sentido es necesario una modificación a la legislación costarricense, ya que las cargas laborales de una empresa podrían perfectamente llevar a la misma a la quiebra, provocando una eventual crisis regional o nacional, que va en perjuicio directo de

los mismos trabajadores, y del Estado en persecución de sus fines políticos, económicos y sociales.

En el Convenio Preventivo Argentino el deudor deberá de realizar la publicación respectiva del proceso, en plazos establecidos bajo el apercibimiento de que si no lo hace se le declarara automáticamente la quiebra. De manera similar lo contiene la legislación costarricense, sin embargo es importante destacar del derecho Argentino, que el mismo no permite atrasos injustificados en los procesos, tendientes a dilatar la duración del mismo en perjuicio de sus acreedores, por lo que, el incumplimiento en los plazos establecidos por la ley es sancionado con la declaratoria automática de la quiebra y por ende la liquidación de la empresa.

En cuanto al reconocimiento de acreedores la legislación Argentina le asigna esta tarea al síndico, quien deberá de presentar un informe al Juzgado, para su aprobación, así como un informe general de la situación de la empresa. Se le otorga al Síndico una tarea de coadyuvar al Juez en sus funciones, asignándole funciones que en otras legislaciones como la nuestra son propias del Juez, y el Interventor únicamente verificará la lista de acreedores y externará su criterio sobre los reclamos.

Una vez legalizados los créditos el deudor cuenta con un plazo máximo de dos meses para presentar las propuestas y podrá clasificar a sus acreedores en quirografarios, acreedores laborales y acreedores privilegiados con garantía real. La aprobación del plan queda sujeta a la satisfacción de las dos terceras partes de cada categoría, caso contrario si esto no se logra dentro del plazo otorgado por el Juez, se procederá a la declaratoria de quiebra. Las propuestas en el sistema costarricense deben de ser propuestas por el deudor desde el inicio, en la

solicitud, con las modificaciones que posteriormente podrían proponer el Interventor, el Comité y el Juez.

Un aporte innovador del derecho Argentino es la figura del SALVATAJE, que ofrece una alternativa viable en aquellos casos en los que es difícil en llegar a un acuerdo. Es este sentido, nuestra legislación a pesar de permitir la posibilidad de realizar la venta total o parcial de la empresa, no incorpora una figura como la del SALVATAJE, que permita que terceras personas que no son partes formales del proceso puedan apersonarse a éste, sin que sean rechazadas sus gestiones por no ser procedentes, y ofrecer adquirir la empresa realizando una formal oferta.

Firme el acuerdo con los acreedores, el juez procederá a la homologación del acuerdo preventivo. Cualquier incumplimiento del deudor al acuerdo preventivo otorga la potestad al Juez de declarar la quiebra. Cumplido en su totalidad el acuerdo preventivo el Juez declarará la finalización del proceso y por ende la intervención del síndico. En este sentido, nuestra legislación es más amplia, ya que establece la posibilidad de una conclusión normal, la conclusión anticipada normal y el fenecimiento anormal de los procesos de Administración y Reorganización con Intervención Judicial.

### 3.- La Quiebra.

Proceso que pretende la liquidación de la empresa y la distribución de sus utilidades entre sus acreedores, de características similares al contenido en el sistema costarricense, sin embargo para fines del presente trabajo no profundizamos en su análisis.

Para su bien el Estado Argentino logró una reforma de su sistema concursal con una gran influencia del Código de Quiebras de los Estados Unidos, en donde

destacamos por ejemplo, el hecho de que el deudor sigue al mando de su empresa en el caso de la aplicación del concurso preventivo y además otorga al deudor el beneficio de la quita de intereses, suspensión de los procesos cobratorios y poca intervención del Juez en el proceso.

## **Conclusión**

El Instituto de la Administración Controlada requiere de una reestructuración dentro de nuestro ordenamiento jurídico, con el fin de orientarlo correctamente a su fin; el salvamento de las Empresas, considerando a las mismas células básicas de la economía nacional. Este Instituto preventivo requiere de una estructura que le permita identificar cuáles empresas realmente clasifican para su salvamento, ya que como se analizó en el desarrollo de la presente investigación, la Administración Controlada aplica únicamente para aquellas empresas que enfrentan crisis económicas de carácter temporal, provocadas por factores externos a su control o administración y cuya desaparición pueda causar efectos sociales perniciosos a nivel regional o nacional, sin posibilidades de fácil sustitución. Dado lo anterior, se hace necesaria una correcta apreciación de los presupuestos objetivo y subjetivo, la reincorporación a la legislación del beneficio de la quita de intereses, la suspensión de deudas, incluyendo dentro de estas, las contraídas con el Estado, reformas a nivel de derecho laboral, con el fin de otorgar a la Administración de la empresa, la posibilidad de negociar las relaciones laborales con sus trabajadores, mantener la dirección de la empresa en manos de su administración, implementar la figura del Salvataje en nuestro ordenamiento, otorgar al Interventor una función de vigilancia y sancionar el incumplimiento de términos dentro del proceso tendientes a dilatar el mismo, son factores fundamentales que deben ser modificados dentro del ordenamiento jurídico costarricense para obtener resultados positivos de este Instituto precautelar.

## Referencias bibliográficas

- Bresciani Quirós Stella (2003). Los procesos concursales en el sistema jurídico costarricense. San José, Costa Rica.
- Código Procesal Civil. Ley 7130. Publicado el 3 de noviembre de 1989.
- Fonseca, José Miguel (1996). *Administración por Intervención Judicial*. Revista Actualidad Económica N° 5 Volumen XI, 40-47.
- Hernández Aguilar Alvaro, (1997). *Nueva Ley de Administración y Reorganización con Intervención Judicial*. San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa.
- Hernández Aguilar Alvaro. (2001). *Hacia una reforma en los procedimientos concursales: una cuestión impostergable*. Revista Judicial IUSTITIA N° 173-174. 20-33
- Jiménez Meza Alfonso, (2000). *La Administración por Intervención Judicial*. San José, Costa Rica.
- Mora Rojas Fernando, (1998). *Fundamentos jurídicos, económicos y filosóficos del salvamento de empresas*. Revista Judicial IUSTITIA N° 141-142. 30-33.
- Palacio Lino Enrique, (1983). *Derecho Procesal Civil*, Tomo VI, Buenos Aires.
- Provincialli R. (1958), *Tratado de Derecho de Quiebra*. Nauta España. 3 edición.
- Proyecto de Reforma de Ley. Expediente número 12.048. Asamblea Legislativa.
- Reforma al Título V del Código Procesal Civil. Ley Número 7643. Publicada el 28 de octubre de 2005.
- Urcuyo Founier Constantino (1994) *Proyecto de Reforma a los Artículos 709 y 712 del Código Procesal Civil*. Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica.

- Vargas Soto Francisco, (1974). *El Saneamiento Económico de las Empresas y Procedimientos Concursales en Francia*. Revista de Ciencias Jurídicas, San José, Costa Rica.
- Vargas Soto Francisco, (1992). *La Administración por Intervención Judicial*. Editorial Universidad de San José, Costa Rica.
- Vargas Soto Francisco, (1997). *Nueva Ley de Administración por Intervención Judicial*. San José, Costa Rica.
- Vargas Soto Francisco, (1999). *Los Procesos Concursales Precautelares*. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica.