C-057-94

Sentencia No. C-057/94

ESTATUTO ORGANICO-Derogatoria de normas incorporadas

El ejercicio de la facultad ordinaria o extraordinaria de expedir estatutos orgánicos o regímenes legales integrales, implica la derogatoria de las normas incorporadas a éstos para integrarlas en un solo cuerpo normativo. Además, esta resolución se adopta porque la materia sobre la que debe versar el fallo para que produzca efectos judiciales, está contenida en la nueva norma que lo incorpora y sistematiza en la posterior expresión formal de la voluntad normativa del legislador.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites en su ejercicio/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO

El Constituyente excluyó la posibilidad de conferir facultades extraordinarias, para expedir este tipo de leyes llamadas por la doctrina "leyes generales o leyes marco o cuadro"; empero, en el caso en examen se trata apenas de la habilitación legislativa para incorporar al mencionado estatuto orgánico del sistema financiero, las modificaciones ordenadas por la misma ley en lo que correspondiera a aquel estatuto y las nuevas disposiciones que se podían expedir en materia del procedimiento aplicable por el liquidador; obviamente, dentro de éste se encuentra el régimen de liquidación de las entidades a que se ha hecho referencia, siendo perfectamente válida desde el punto de vista formal la mencionada incorporación.

CONVALIDACION DE INCONSTITUCIONALIDAD

El legislador no cuestionó la validez de las disposiciones que formaban parte del mencionado estatuto y, por el contrario, la facultad extraordinaria conferida parte del supuesto que indica que la referencia hecha por la ley que permite la incorporación de las modificaciones, la nueva numeración y la nueva sistematización del mismo estatuto, convalida cualquier posible vicio formal de inconstitucionalidad antecedente, que esté directamente relacionado con la competencia o con el procedimiento seguido para su expedición; se trata en este caso de una especie de convalidación de inconstitucionalidad en cuanto a los aparentes vicios

formales y procedimentales de la expedición de la normatividad antecedente, ya que el legislador mismo señala que sobre el conjunto de disposiciones que integran el mencionado cuerpo normativo se pueden ejercer las facultades que confiere.

ACTIVIDAD FINANCIERA/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad de inspección y vigilancia

El mecanismo cuya validez se cuestiona por la demanda, y que se halla previsto en las disposiciones acusadas, encuentra fundamento en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta que permite al legislador establecer las reglas correspondientes para que se produzca la inspección, vigilancia y control del Presidente de la República sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, y para ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

DESVALORIZACION DE LAS ACREENCIAS-Reconocimiento

La intervención, con fines de liquidación, comporta naturalmente la inmovilidad provisional de los depósitos y, por tanto, la ausencia de rentabilidad de los mismos; en este sentido es apenas razonable que en procura de una solución justa para los acreedores de la entidad financiera que resultan afectados patrimonialmente por las causas que motivan la liquidación y por la liquidación misma, se autorice por el legislador el reconocimiento de la mencionada compensación por la desvalorización monetaria.

REF. Expediente No. D-370

Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal s) del artículo 1.8.2.3.5 del Decreto 1730 de 1991 y contra el literal p) del numeral 9 del artículo 295 y el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993.

Ejercicio de facultades extraor-dinarias, límites materiales. Reconocimiento de la desvalorización de las acreencias en las entidades financieras intervenidas y en liquidación. Superintendencia Bancaria. Fondo de Garantías de Instituciones financieras.

Actor:

ALVARO CUBIDES CAMACHO

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero quince (15) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ALVARO CUBIDES CAMACHO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el literal s) del artículo 1.8.2.3.5 del Decreto 1730 de 1991 y contra el literal p) del numeral 9 del artículo 295 y el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993.

Admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el literal s) del artículo 1.8.2.3.5 del Decreto 1730 de 1991, el literal p) del numeral 9 del artículo 295 y el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993.

“DECRETO 1730 DE 1991

(JULIO 4)

“Por la cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el artículo 25 de la Ley 45 de 1990 y oído el concepto de la comisión asesora establecida por el parágrafo del citado artículo,

D E C R E T A :

LIBRO PRIMERO

DEL REGIMEN DE LAS INSTITUCIONES SOMETIDAS AL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA

.....

PARTE OCTAVA

INSTITUTO DE SALVAMENTO Y PROTECCION DE LA CONFIANZA PUBLICA

TITULO I

MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESION

.....

CAPITULO III

LIQUIDACION

Sección Primera. Organos y funciones

“Artículo 1.8.2.3.5.- FACULTADES Y DEBERES DEL LIQUIDADOR. El liquidador designado por el Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida, de la masa de la liquidación o excluidos de ella y además, los siguientes deberes y facultades:

.....

“s) Con posterioridad a la Constitución de la provisión para el pago del pasivo cierto no reclamado, destinar recursos de la liquidación al pago de la desvalorización monetaria que hubieren podido sufrir las acreencias que debieron sujetarse al proceso liquidatorio, para lo cual se requerirá la aprobación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

.....”

DECRETO NUMERO 0663 DE 1993

(ABRIL 2)

“por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 35 de 1993,

DECRETA:

.....

PARTE DECIMOPRIMERA

PROCEDIMIENTO PARA LA TOMA DE POSESIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS ENTIDADES SOMETIDAS AL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA

.....

Capítulo III

PROCESO DE LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA

.....

Artículo 295.- RÉGIMEN APLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR ……..

9. Facultades y deberes del liquidador. El liquidador designado por el Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida, de la masa de la liquidación o excluidos de ella y además, los siguientes deberes y facultades:

.....

p. Destinar recursos de la liquidación al pago de la desvalorización monetaria que hubieren podido sufrir las acreencias que debieron sujetarse al proceso liquidatorio.

.....

.....

15. Desvalorización monetaria. Para efectos del reconocimento y pago de la desvalorización monetaria de que trata la letra p. del numeral 9. del artículo 295 de este Estatuto, se aplicarán las siguientes normas:

a. Una vez atendidas las obligaciones presentadas y aceptadas o el pasivo cierto no reclamado si hay lugar a él, si quedare un remanente de activos se reconocerá y pagará desvalorización monetaria a los titulares de los créditos atendidos por la liquidación cualquiera sea la naturaleza, prelación o calificación de los mismos, con excepción de los créditos que conforme a lo indicado por el numeral 19 de este artículo correspondan a gastos de administración y de las obligaciones que por derivarse de operaciones de cambio, deban pagarse en la divisa estipulada o en moneda legal al tipo de cambio del día del pago.

b. Para liquidar la compensación por desvalorización monetaria se procederá así:

-Se utilizará el índice mensual de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE a partir del mes calendario siguiente a aquel en el cual la Superintendencia Bancaria haya dispuesto la forma de posesión para liquidar.

-Se actualizará cada crédito reconocido en la liquidación en moneda legal o el saldo del

mismo, según el caso, con el índice antes señalado, certificado desde el mes señalado en el inciso anterior a la fecha que se fije para el inicio del período de pagos por compensación monetaria.

En todo caso las sumas se actualizarán desde la fecha en que el respectivo pago haya sido puesto a disposición de los acreedores.

c. Una vez descontadas las provisiones a que haya lugar conforme a la Ley, la desvalorización monetaria será reconocida y pagada por la entidad en liquidación con cargo a sus propios activos y hasta en concurrencia del remanente de éstos, a prorrata del valor de cada crédito. El pago se efectuará con sujeción al orden que corresponda a cada clase de acreencias, según su naturaleza y prelación legal, de acuerdo con lo indicado en este Estatuto y en las normas civiles y comerciales.

d. Para el pago de la desvalorización monetaria el liquidador señalará un período de pagos que no podrá exceder de seis meses contados a partir de la fecha de su iniciación.

Las sumas por desvalorización que por cualquier causa no sean reclamadas dentro de ese plazo se destinarán a completar el pago de quienes recibieron compensación parcial, si a ello hay lugar, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo antes indicado. Vencido este último plazo no habrá lugar al reconocimiento de suma alguna por tal concepto.

e. Para efectos del pago el liquidador contratará con una o varias entidades financieras.

f. Como subrogatorio legal por virtud del pago del seguro de depósito, al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras le corresponderá la desvalorización monetaria a que haya lugar sobre cada acreencia respecto de la cual reconozca ese amparo, en forma proporcional a los pagos efectivamente realizados por concepto de seguro de depósito, calculada desde la fecha en que el Fondo realice el pago respectivo y hasta la fecha en que la liquidación reconozca el pago de desvalorización. Por consiguiente, sobre tales sumas no habrá lugar a aplicar lo previsto en el inciso 2. del numeral 8. de este artículo.

g. Lo dispuesto en el presente numeral se aplicará a los procesos liquidatorios que se originen en medidas administrativas dispuestas por la Superintendencia Bancaria, incluidos

los procesos que estén actualmente en curso.”

(Lo subrayado es lo demandado)

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas.

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto por los artículos 6, 29, 58, 113, 114, 121, 150 numerales 10 y 19 lit. d. de la Constitución Nacional de 1991.

B. Los Fundamentos de la Demanda.

En su opinión, en ninguna de las expresiones utilizadas por el legislador que confirió las facultades extraordinarias, aparece referencia acerca de la competencia para la creación de obligaciones a cargo de entidades intervenidas y en liquidación y con recursos de los accionistas, mucho menos relacionada con la desvalorización monetaria que hubiesen podido sufrir las acreencias sujetas al proceso liquidatorio; eran unas facultades de recopilación y de armonización de normas vigentes que no permitían agregar normas o regulaciones nuevas, como ocurrió con las acusadas.

Sostiene que en este caso se trata de una norma completamente nueva que no había sido prevista en el ordenamiento nacional, creadora de una carga pecuniaria sobre el patrimonio de unos particulares, lesiva de los derechos adquiridos de éstos, y modificatoria del régimen de pagos para la liquidación de las sociedades.

2.) En su concepto, los cargos de la violación invocada sobre los artículos 295 y 300 del Decreto 663 de 1993, encuentran fundamento en el hecho de repetirse en el estatuto orgánico del sistema financiero, con algunas modificaciones, una norma inconstitucional; advierte el demandante que la norma no podía repetirse por el hecho mismo de ser inconstitucional. Además, señala que si aquella no fuese inconstitucional, tampoco podía habérsele cambiado la redacción de su texto como si lo hizo la nueva disposición de modo esencial, puesto que mientras “..la primera versión establecía el pago de la desvalorización monetaria con posterioridad a la constitución de la provisión para el pago del pasivo cierto no reclamado; la segunda nada dice sobre la oportunidad. La primera exigía la aprobación del

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; la segunda prescinde de esa autorización dejando todo al arbitrio del liquidador."

Agrega que con la adopción del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, se desconoce el derecho de propiedad y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Por último, solicita que, en caso de la declaratoria de inconstitucionalidad, se le dé al fallo efectos retroactivos para que las cosas se restablezcan al momento anterior a la declaratoria de inexequibilidad, tal y como ocurre con los efectos de los fallos de nulidad.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el Señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación que declare que el literal s) del artículo 1.8.2.3.5. del Decreto 1730 de 1991 es inexequible, y que el literal p. del numeral 9. del artículo 295 y el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993 son exequibles.

Para fundamentar su concepto, y en favor de la solicitud planteada, el Jefe del Ministerio Público formula las consideraciones que se resumen enseguida.

1.- Sostiene que de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, para el estudio de la validez jurídica de los decretos leyes o de habilitación legislativa extraordinaria, como es el caso de la disposicion acusada del decreto 1730 de 1991, es preciso partir del examen de los presupuestos constitucionales vigentes al momento de su otorgamiento, en especial de aquellos en materia de los límites procedimentales de carácter temporal y material previstos para regular su ejercicio por el Presidente de la República.

En este sentido señala que el citado decreto fue expedido dentro del término previsto en la Ley 45 de 1990, y que así lo declaró esta Corporación en su sentencia C-558 del 15 de Octubre de 1992, al encontrar que por este aspecto resultaba conforme con la Carta de 1886 y de sus reformas.

No obstante lo anterior, destaca que por el aspecto material, la disposición acusada del Decreto 1730 de 1991 resulta contraria a la Constitución, bajo cuyo amparo se concedieron

las mencionadas facultades extraordinarias, puesto que al examinar el texto de la ley habilitante encuentra que la voluntad del legislador fue la de facultar al ejecutivo para recoger, sin alterar su contenido, las normas hasta ese momento vigentes en materia de la organización de la Superintendencia Bancaria y de las sociedades sometidas a su control. Manifiesta que, previamente a la expedición del citado decreto, no existía disposición alguna en la que se reconociera la desvalorización monetaria para las acreencias en los procesos liquidatorios seguidos contra entidades intervenidas; por lo contrario, la política institucional de la Superintendencia fue la de no reconocer intereses moratorios, remuneratorios o de cualquier otro tipo de rendimiento financiero, excluyendo también el reconocimiento de los ajustes de las acreencias pactadas en UPAC.

Advierte que la disposición acusada del Decreto 1730 de 1991 se encuentra derogada por el Decreto 663 de 1993, al ser modificada por el artículo 295 de este último estatuto, lo que significa que aquella ha desaparecido del ordenamiento jurídico y por tanto es imposible su juicio de inexequibilidad; sin embargo, en atención a la jurisprudencia de la Corte sobre el tema de la aparente sustracción de materia y del trascendental cometido de la Corporación, solicita la declaratoria de inexequibilidad de la misma.

2.) En relación con lo dispuesto por la parte demandada del Decreto 663 de 1993, advierte que el Gobierno contaba con amplias y suficientes facultades para la fijación del procedimiento de liquidación de las entidades intervenidas y para integrar a dicho decreto las modificaciones previstas en la Ley 35 de 1993, entre las cuales se encontraba la atinente al procedimiento de liquidación prevista en el artículo 19 de aquella ley.

En su concepto, el ámbito material de las facultades extraordinarias previstas en los artículos 19 y 36 de la Ley 35 de 1993 fue lo suficientemente amplio para la adopción de un procedimiento de liquidación, hasta el punto de permitir el señalamiento de las etapas del mismo y las atribuciones del liquidador, que en adelante gozará de autonomía en el desempeño de sus funciones, pues no requerirá de autorización del Fondo para reconocer la desvalorización monetaria.

En este sentido, señala que el Gobierno también estaba habilitado para incorporar e integrar en dicho decreto lo dispuesto por el artículo 1.8.2.3.5. del Decreto 1730 de 1991, puesto que sobre aquel no se conocía ni se conoce declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte

Constitucional; además, advierte que lo establecido por el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, por el que se señala el procedimiento para el pago de la desvalorización monetaria, ya se encontraba regulado por el Decreto 2180 de 1992, expedido con base en la autorización conferida por el artículo 50 transitorio de la Constitución Política de 1991. Esta última regulación fue incorporada al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en su artículo 1.8. 2.3.7.

3.) En cuanto hace a la acusación del numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993 por aspectos de fondo, sostiene que los principios generales del derecho y el artículo 2488 del Código Civil, enseñan que el patrimonio de una sociedad en liquidación, como el de todo deudor, constituye una prenda general de los acreedores; advierte, además, no puede encontrarse ninguna forma de desconocimiento de los derechos adquiridos de los accionistas de la sociedad intervenida para efectos de su liquidación, pues en estos casos se impone el deber de satisfacer íntegramente a los acreedores en sus créditos, máxime si son obligaciones dinerarias expuestas al fenómeno de la devaluación monetaria. Manifiesta que la disposición acusada no es retroactiva pues sólo se aplica para las actuaciones que se sigan bajo la conducción de la Superintendencia Bancaria, las cuales únicamente comenzaron a partir de la vigencia de la norma y si se aplica en los procesos en curso, es por el carácter de norma de procedimiento, la cual tiene efecto general inmediato.

4.) Por último, en su concepto, las disposiciones acusadas encuentran fundamento en la "teoría de las deudas de valor" y la de las "deudas de dinero" como respuesta jurídica a fenómenos económicos que preocupan al derecho, pues, pueden generar situaciones de injusticia, desequilibrio e inseguridad.

Además, en su opinión, esta modalidad de resarcimiento de los acreedores de las entidades financieras en liquidación, responde cabalmente a los mandatos superiores que le imponen al Gobierno el deber de intervenir la actividad financiera, para evitar que los intereses de terceros se vean afectados por fenómenos económicos como la inflación; estos intereses guardan relación con el denominado "Orden Público Económico", cuya preservación le compete exclusivamente por disposición constitucional al Gobierno.

V. LAS INTERVENCIONES OFICIALES

a.) Dentro de la oportunidad correspondiente, el ciudadano CARLOS GERMAN CAYCEDO

ESPINEL, empleado del Fondo de Garantías de Instituciones financieras, obrando en su propio nombre se hizo presente ante la Corte mediante escrito formalmente depositado para defender la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Los fundamentos de su argumentación se resumen enseguida:

1.) El artículo 1.8.2.3.5. del Decreto 1730 de 1991, dejó de tener existencia formal y perdió su vigencia con la expedición del Decreto 663 de 1993 y, por tanto, no podía ser acusado en su constitucionalidad; en este sentido advierte que la Corte Constitucional ya definió su jurisprudencia respecto de este punto al señalar que "el ejercicio de la facultad legislativa consistente en expedir códigos, estatutos orgánicos o regímenes legales integrales implica la derogación de las normas incorporadas a estos para integrar un solo cuerpo normativo." (Sentencia C-558 de Octubre 15 de 1992 M.P. Ciro Angarita)

Destaca que el Decreto 663 de 1993 incorporó al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero la disposición acusada del decreto 1730 de 1991, y por tanto no se encuentra vigente, de tal manera que ésta, en cuanto incorporada en una nueva disposición debe ser examinada frente a lo dispuesto por la Constitución de 1991.

Observa que la facultad conferida por el artículo 25 de la Ley 45 de 1990 permitía al Gobierno "simplificar y abreviar los procedimientos administrativos que llevan a cabo la Superintendencia Bancaria, inclusive los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por dicha entidad", por lo cual, en su concepto, comprende la competencia para legislar sobre la materia. Sostiene que "Al expedir el literal s) del artículo 1.8.2.3.5. del Decreto 1730 de 1991, simplemente se indicó la oportunidad procesal para el pago del derecho de desvalorización monetaria que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia reiteradamente ha reconocido a todo acreedor, tanto en materia civil o comercial como sobre obligaciones laborales, con apoyo en preceptos del Código Civil que garantizan el derecho personal de todo acreedor al pago de su crédito en términos reales no meramente nominales."

2.) En cuanto se refiere al literal p) del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, sostiene que fue incorporado al nuevo estatuto de conformidad con la ley de facultades extraordinarias, ya que el literal s) del artículo 1.8.2.3.5. del Decreto 1730 de 1991 se encontraba vigente al momento del ejercicio de las mismas. También advierte que aquella disposición se hallaba

modificada al momento de la incorporación ya que el Decreto 2180 de 1990 y la misma Ley 35 de 1993 y el Decreto 655 del mismo año, habían alterado radicalmente el procedimiento de liquidación administrativa y forzosa al trasladar la competencia para adelantar tales procesos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a los liquidadores que cumplen funciones públicas transitorias y son autónomos en la dirección del proceso.

3.) En cuanto se refiere al numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, sostiene que éste corresponde al artículo 1.8.2.3.37 del anterior Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incorporado a aquel por virtud de lo dispuesto por el Decreto 2180 de 1992, expedido con fundamento en las autorizaciones conferidas por el artículo 50 transitorio de la Constitución de 1991. Por tanto, con la expedición del Decreto 663 de 1993 sólo se cambió su numeración y ubicación y no se desconoce norma constitucional alguna.

Desde otro punto de vista, también señala que el citado numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993 encuentra plena conformidad con la Constitución Nacional, puesto que no se desconoce la prelación de créditos y porque el patrimonio constituye prenda general de los acreedores y su recuperación está condicionada al pago del pasivo externo. Además, la obligación de pagar la desvalorización monetaria surge del negocio entre el acreedor y la entidad financiera y no de las normas procedimentales que son de obligatorio cumplimiento. Dedica buena parte de su escrito a fundamentar, con base en la doctrina y en la jurisprudencia nacional, la procedencia del pago de la desvalorización monetaria en el caso de las obligaciones en dinero no satisfechas oportunamente. Invoca en este sentido razones relacionadas con la justicia y la equidad; además, advierte que "Por regla general tal desvalorización se comprende en los intereses moratorios como uno de sus componentes, mecanismo usual mediante el cual el acreedor se precave contra la desvalorización de la suma que se le adeuda, en caso de mora por parte de su deudor. Empero, en la situación de toma de posesión de una entidad sometida a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y para efectos de su liquidación, no se causan tales intereses, lo cual no obsta para que efectivamente se presente un desmedro al patrimonio de los acreedores, como consecuencia de la desvalorización de las sumas que se reclaman y, correlativamente, pudiera haber lugar a un beneficio injustificado para los accionistas de la entidad intervenida."

4.) Por fuera de los términos establecidos por la Constitución y por el Decreto 2067 de 1991,

se hizo presente el ciudadano BERNARDO CARREÑO VARELA, actuando en su nombre, para manifestar que en su concepto deben prosperar los reparos de constitucionalidad sobre las disposiciones acusadas; además, el interviniente solicita extemporáneamente la acumulación de la demanda que se tramita en el negocio de la referencia a otra que presenta simultáneamente contra el artículo 25 de la Ley 45 de 1990 y contra los Decretos 1730 de 1991, 654, 655 y 656 de 1993. Desde luego, esta solicitud no se atiende dado que fue presentada por fuera de la oportunidad procesal prevista por la Constitución y por el Decreto 2067 de 1991, y por su evidente improcedencia. Posteriormente, el mismo ciudadano presentó otro documento en el que comenta y contraargumenta sobre el concepto fiscal; en este sentido se reitera que dichos escritos deben ser presentados dentro de la oportunidad de la fijación en lista, que se ordena en el auto admisorio de la demanda.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia y el Objeto del Control

A.) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 num. 5o. de la Constitución Política, y en atención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de su competencia, también corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias y demandados por cualquier ciudadano, no obstante que su expedición sea anterior a la entrada en vigencia de la nueva Carta, como ocurre con una parte de las disposiciones acusadas y que data de julio 4 de 1991.

En este mismo sentido, la Corte ha señalado que el examen de la constitucionalidad de los aspectos de procedimiento seguidos para la formación de esta categoría de decretos de rango legislativo, debe hacerse sobre los requisitos de forma y procedimiento vigentes al momento de su expedición, y no frente a los de esta misma categoría señalados en la nueva Carta Política, en razón a la necesidad de conservar la indispensable seguridad jurídica que reclama el tránsito normativo; este examen también comprende el correcto ejercicio de las facultades extraordinarias por el aspecto de la materia, pero sólo en el sentido de verificar si el ejecutivo respetó o nó el preciso ámbito material de las facultades conferidas, y si no lo extralimitó, abordando materias no comprendidas dentro de la facultad.

En este punto es claro que tampoco se puede exigir para aquella clase de disposiciones

anteriores a la nueva Constitución, el respeto del limite establecido en la Carta Política de 1991, en cuanto a las materias que bajo la nueva normatividad superior no pueden ser objeto de facultades extraordinarias, como es el caso de la expedición de códigos, "leyes estatutarias", "orgánicas" y "generales" o "leyes marco", según lo advierte el inciso final del Numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

C.) La Corte Constitucional encuentra que la parte acusada del Decreto 1730 de 1991, fue modificada por el Decreto 2180 de 1992, por la Ley 35 de 1993 y por los artículos 295 y 300 del Decreto 663 de 1993; en este mismo sentido fue incorporada a la nueva versión del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

En este mismo orden de cosas, la jurisprudencia de esta Corporación señala que el ejercicio de la facultad ordinaria o extraordinaria de expedir estatutos orgánicos o regímenes legales integrales, implica la derogatoria de las normas incorporadas a éstos para integrarlas en un solo cuerpo normativo; así lo advirtió la Corte Constitucional en su sentencia C-558 de 1992 y en esta oportunidad se reitera la misma interpretación.

Por tanto, en esta oportunidad la Corte fallará sobre las expresiones acusadas de los artículos 295 y 300 del Decreto 663 de 1993, también en cuanto incorporan lo dispuesto por el literal s) del artículo 1.8.2.3.5. del Decreto 1730 de 1991, porque él se encuentra incorporado en aquellos, igualmente acusados; además, esta resolución se adopta porque la materia sobre la que debe versar el fallo para que produzca efectos judiciales, está contenida en la nueva norma que lo incorpora y sistematiza en la posterior expresión formal de la voluntad normativa del legislador.

Se destaca en este caso, que no asiste razón al actor y por tanto es pertinente el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una disposición incorporada y sistematizada en un nuevo estatuto normativo, como lo hará la Corte en la parte resolutiva de esta providencia.

A este respecto es bueno señalar un antecedente, en un caso similar, recogido en la sentencia No. C-465/93, de 21 de octubre de 1993 (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), en la que se adoptó igual solución, cuando se dijo: "Por lo demás, cabe señalar que las normas acusadas fueron reproducidas en los artículos 327 y 337 del Decreto 663 de 1993. Como la Corte no halló razones que conduzcan a la declaratoria de inexequibilidad de las normas

acusadas, no procede señalar unidad normativa respecto de aquellas disposiciones conforme a lo establecido en el Decreto 2067 de 1991, art. 6o., inc. 3o. Empero la identidad material que existe entre las disposiciones acusadas del Decreto 1730 de 1991 y los artículos 327 y 337 del Decreto 663 de 1993, que recoge a los primeros, hace que la Corte deba extender los efectos de su fallo a estas últimas disposiciones; esta decisión se toma con el fin de que el fallo produzca todos sus efectos, y no resulte inocuo por recaer sobre disposiciones que ya han sido recogidas o incorporadas en las normas actualmente vigentes del Decreto 663 de 1993".

Segunda. La Materia de la demanda

A.) Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, se observa que en esta oportunidad el demandante también cuestiona la constitucionalidad del literal p) del numeral 9. del artículo 295 y el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993 por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tanto por las razones de forma como por las razones de contenido, que se señalan en la parte que resume los argumentos de la demanda.

Enseguida se examinarán los mencionados cargos en el orden de su formulación, así.

1o.) En primer término, se destaca que el mencionado decreto fue dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas tanto por el inciso segundo del artículo 19, como por el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, por virtud de lo cual se habilitó al Gobierno Nacional para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones ordenadas o dispuestas por la misma ley, para hacer en aquel Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones en el sistema de titulación y numeración que se requerían y de ubicación de entidades, y para señalar, entre otras materias, "..el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso...."; desde luego, estas competencias no comprendían en ningún caso la facultad de expedir el mismo estatuto, sino simplemente la de ordenarlo, renumerarlo y titularlo, conforme a un nuevo sistema (art. 36) y, además, las de señalar entre otros aspectos el procedimiento aplicable por el liquidador en el proceso mencionado (art. 19).

No obstante que no lo mencione la demanda, estas facultades aparecen reguladas por lo dispuesto en el artículo 19 de la misma Ley 35 de 1993, que habilitó al Gobierno Nacional

hasta por el término de tres meses contados desde la vigencia de la misma ley, para señalar los términos y condiciones de la fiscalización de los acreedores sobre la actuación del liquidador, el control y seguimiento de las actividades del liquidador por el mencionado fondo, la forma y términos en los que debe operar la rendición de cuentas a los acreedores, sus acciones en caso de desacuerdo o inconformidad, los recursos administrativos que procedan contra las decisiones que adopte.

Por otra parte, obsérvese que el mismo artículo 19 de la mencionada Ley 35 de 1993, se ocupa de la modificación parcial del régimen de la liquidación forzosa de entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, pues dispone que en adelante dicha función debe efectuarse bajo la inmediata dirección y responsabilidad de los liquidadores, personas jurídicas o naturales de libre nombramiento y remoción del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; igualmente, cabe tener en cuenta que la mencionada Ley 35 de 1993 se ocupa principalmente del régimen general al cual debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursatil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, en los términos previstos por el numeral 19, d) del artículo 150 de la Carta.

En este sentido es claro que el Constituyente excluyó la posibilidad de conferir facultades extraordinarias, para expedir este tipo de leyes llamadas por la doctrina “leyes generales o leyes marco o cuadro”; empero, en el caso en examen se trata apenas de la habilitación legislativa para incorporar al mencionado estatuto orgánico del sistema financiero, las modificaciones ordenadas por la misma ley en lo que correspondiera a aquel estatuto y las nuevas disposiciones que se podían expedir en materia del procedimiento aplicable por el liquidador; obviamente, dentro de éste se encuentra el régimen de liquidación de las entidades a que se ha hecho referencia, siendo perfectamente válida desde el punto de vista formal la mencionada incorporación.

En verdad, no obstante que se haya verificado la incorporación de aquellas modificaciones al texto del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, específicamente dentro de las expresiones acusadas de los artículos 295 y 300 del Decreto 663 de 1993, no aparece disposición alguna que haga referencia expresa a las modificaciones ordenadas por el artículo 19 de la Ley 35 de 1993; por tanto, no es la oportunidad para que la Corte se ocupe de su examen; solamente corresponde determinar si en verdad la facultad del liquidador

consistente en “Destinar recursos de la liquidación al pago de la desvalorización monetaria que hubieren podido sufrir las acreencias que debieron sujetarse al proceso liquidatorio”, prevista en el literal p) del numeral 9o. del artículo 295, se encontraba en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, si corresponde a las modificaciones ordenadas por la Ley 35 de 1993, que podían incorporarse al mismo, o si forma parte del procedimiento que podía establecer el ejecutivo en desarrollo de las mencionadas facultades del inciso segundo del artículo 19 de la Ley 35 de 1993.

A juicio de la Corte Constitucional, el artículo 295 es expresión de la facultad de señalar el procedimiento que debe seguir el liquidador y, además, recoge implícitamente las modificaciones introducidas a este régimen por la misma Ley 35, ya que permite que dicho proceso se adelante bajo la responsabilidad inmediata del liquidador; por tanto, la disposición acusada se ajusta a las prescripciones de la Carta en materia del ejercicio de las facultades. Además, el legislador no cuestionó la validez de las disposiciones que formaban parte del mencionado estatuto y, por el contrario, la facultad extraordinaria conferida parte del supuesto que indica que la referencia hecha por la ley que permite la incorporación de las modificaciones, la nueva numeración y la nueva sistematización del mismo estatuto, convalida cualquier posible vicio formal de inconstitucionalidad antecedente, que esté directamente relacionado con la competencia o con el procedimiento seguido para su expedición; se trata en este caso de una especie de convalidación de inconstitucionalidad en cuanto a los aparentes vicios formales y procedimentales de la expedición de la normatividad antecedente, ya que el legislador mismo señala que sobre el conjunto de disposiciones que integran el mencionado cuerpo normativo se pueden ejercer las facultades que confiere.

2. Desde otro punto de vista, el artículo 300 del Decreto 663 de 1993, tampoco desconoce los límites precisos de la habilitación extraordinaria, como quiera que es transcripción exacta de lo dispuesto por el artículo 3o. del Decreto 2180 de 1993 expedido con fundamento en las atribuciones de origen Constituyente contempladas en el artículo 50 Transitorio de la Constitución Nacional; en efecto, examinado lo dispuesto por este último decreto, se encuentra la idéntica redacción entre una y otra de las disposiciones, variando únicamente en su numeración. Por tanto, también se encuentra su conformidad con los requisitos constitucionales previstos para regular el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas con base en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

3.) Por lo que se relaciona con el examen de las disposiciones acusadas por el aspecto de su contenido, esta Corporación encuentra igualmente la debida conformidad de las mismas con la Carta Política, pero bajo el entendido de la existencia de un específico juicio de razonabilidad constitucional, y atendiendo a las modalidades que asumen algunas de las obligaciones que se deben satisfacer en los procesos de liquidación forzada de entidades financieras intervenidas por la autoridad administrativa, representada por la Superintendencia Bancaria y por el respectivo liquidador.

En este sentido encuentra la Corte que no es del caso examinar, en esta providencia, la validez constitucional del posible reconocimiento de la diferencia que se puede presentar por la desvalorización monetaria en todo tipo de obligaciones en dinero, pues ese no es el tema que ocupa la atención de la Corte en el asunto que resuelve; la Corte, en este caso, sólo se pronuncia sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales que bajo los supuestos previstos en el literal p) del numeral 9o. del artículo 295 y en el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, permiten el mencionado reconocimiento y pago de la compensación por desvalorización monetaria, una vez atendidas las obligaciones presentadas y aceptadas, o encontrándose un pasivo cierto no reclamado siempre que quedare un remanente de activos, con las salvedades de las obligaciones derivadas de gastos de administración y de las obligaciones derivadas de operaciones de cambio que deban pagarse en la divisa estipulada o en moneda legal al tipo de cambio el día de pago.

A juicio de la Corte el mecanismo cuya validez se cuestiona por la demanda, y que se halla previsto en las disposiciones acusadas, encuentra fundamento en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta que permite al legislador establecer las reglas correspondientes para que se produzca la inspección, vigilancia y control del Presidente de la República sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, y para ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley. Obviamente, se parte del reconocimiento de las particulares condiciones del giro de la actividad de intermediación financiera, y del necesario recaudo que se debe guardar de los recursos depositados en las mencionadas entidades; además, las expectativas sociales y económicas relacionadas con el buen manejo de los

recursos captados del público, habilitan para entender racionalmente que no se trata del desconocimiento de los derechos adquiridos de los accionistas, sino de una especial modalidad de compensación patrimonial y pecuniaria, que se corresponde materialmente en un mínimo con el negocio financiero, y con la demora natural de los procesos de liquidación de aquellas entidades respecto de los cuales no existe la posibilidad de reconocer intereses moratorios, por la supresión de la disponibilidad de los recursos depositados y por la ausencia de negocio remuneratorio específico. Se reitera que estas normas no vulneran los derechos adquiridos, pues la obligación es la misma; lo que ocurre es que se actualiza al valor presente para conservar el equilibrio y equidad en estas relaciones jurídicas.

La intervención, con fines de liquidación, comporta naturalmente la inmovilidad provisional de los depósitos y, por tanto, la ausencia de rentabilidad de los mismos; en este sentido es apenas razonable que en procura de una solución justa para los acreedores de la entidad financiera que resultan afectados patrimonialmente por las causas que motivan la liquidación y por la liquidación misma, se autorice por el legislador el reconocimiento de la mencionada compensación por la desvalorización monetaria.

En verdad, los activos de la sociedad intervenida constituyen prenda general de los acreedores, y establecido el reconocimiento por desvalorización, es también justo autorizarlo, nó como una obligación nueva, sino apenas como la expresión económica actualizada de un tipo de acreencias que sufren la carga de la inmovilidad decretada por la autoridad que interviene a la entidad financiera; este tipo de reconocimiento aparece en este caso apenas como una modalidad residual, temporal y a prórrata de compensación económica, que castiga los activos e inclusive el patrimonio de la entidad financiera, los cuales no representan en verdad exclusivamente el patrimonio de los accionistas, sino que comprenden también y en últimas, la garantía general en favor de los acreedores, y la especial en favor de los depositantes de los recursos captados del público. Este ajuste monetario por inflación tiene una entidad tal que no constituye un doble pago de intereses sino que asegura una compensación que realiza el valor justicia.

Encuentra la Corte que las disposiciones acusadas no desconocen prescripción constitucional alguna y más bien encuentran respaldo constitucional preciso en los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución, y aún en los principios consagrados en su artículo 53, para las pensiones de los trabajadores, todo lo cual descarta los argumentos del demandante.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 295 y 300 del Decreto 663 de 1993.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 1.8.2.3.5 del Decreto 1730 de 1991, el cual está incorporado íntegramente en el numeral 9, ordinal p) del artículo 295 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Notifíquese, cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General