

Sentencia No. C-248/94

FACULTAD LEGISLATIVA-Alcance/ESTATUTO ORGANICO-Expedición

El ejercicio de la facultad ordinaria o extraordinaria de expedir estatutos orgánicos o regímenes legales integrales, y la de compilar en un estatuto todas las disposiciones legales relacionadas con una misma materia implica, salvo disposición expresa en contrario, la derogatoria de las normas incorporadas a éstos para integrarlas en un solo cuerpo normativo.

LEY MARCO-Límite para su expedición/ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Modificaciones

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.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Procedimiento de liquidación

La parte acusada del numeral 2º. de este artículo es inexequible porque lo que va a decidir el juez es justamente si la liquidación se ajusta a la ley, y por lo tanto esta situación no puede señalarse como presupuesto de la acción. En realidad se está desconociendo con la norma el derecho de acceso a la justicia.

LIQUIDADOR-Responsabilidad Personal/SANCION/PRESUNCION DE INOCENCIA

La referencia a la culpa grave y al dolo, como elementos subjetivos de la responsabilidad del liquidador, no se hace para fijar el grado o la modalidad de la responsabilidad penal o civil del

liquidador; únicamente se establece para efectos de determinar en que casos procede repetir contra el liquidador condenado y que sufragó, debidamente autorizado y con recursos de la liquidación, la atención de los procesos instaurados en su contra por los actos de la liquidación. Cabe advertir que esta responsabilidad personal a la que se refiere la disposición que se examina, en ningún caso es la responsabilidad penal regulada por las normas del Código Penal y de Procedimiento Penal, régimen que no podía ser modificado por el estatuto; la responsabilidad a la que se refiere la disposición examinada, y que tiene previstos aquellos términos, es la subjetiva de contenido económico directo en relación con la misma liquidación. Por estas razones, se decretará la exequibilidad que corresponde en este punto.

DERECHOS DEL ACREDITADOR-Restricción/RENDICIÓN DE CUENTAS DEL LIQUIDADOR-Restricción

Lo relativo a la exigencia de la mayoría del 50% de las acreencias reconocidas, como requisito para la determinación de la legitimidad activa para iniciar la acción judicial de responsabilidad personal contra el liquidador, constituye una restricción excesiva a los legítimos derechos de los acreedores, que desconoce el derecho de acceso a la justicia y viola el principio del debido proceso constitucional. Así mismo constituye una restricción injustificable la disposición según la cual el liquidador rendirá cuentas a los accionistas únicamente sobre el último período de la respectiva rendición de cuentas.

JUNTA DE ACREDITORES-Funcionamiento

En relación con lo dispuesto por el numeral 1º. del artículo 298 de Decreto 663 de 1993. No asiste razón alguna al demandante, ya que en aquella se establece simplemente un mecanismo fijo de composición y reunión de los órganos temporales necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización de la actividad de los liquidadores, quienes cumplen una función administrativa transitoria. Además, no es contrario a la Constitución que existan juntas de acreedores, y que en ellas participen agentes del Gobierno Nacional. Sin duda, la fijación de las fechas mínimas de reunión, la integración y dejar que el Gobierno señale el modo de designar a sus agentes en dichas juntas, corresponde a estas competencias, en los términos previstos en la Carta Política.

INVENTARIO-Objeción/AVALUO TECNICO

Los acreedores también están habilitados para acudir ante la jurisdicción ordinaria, para objetar el inventario debidamente valorado, y para que se decida sobre el valor de uno o más de los activos, o sobre la exclusión o la incorporación de algunos de ellos al inventario. Sin embargo la exigencia de una mayoría mínima de los créditos reconocidos representa una restricción excesiva que hace nugatorio este derecho en la práctica, así como el condicionamiento de la admisión de la demanda, cuando se objete el avalúo, a un avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia, lo cual constituye una violación a los derechos de acceso a la justicia e igualdad de los acreedores.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos

Especiales situaciones de hecho, llevan a la Corte a considerar los efectos en el tiempo de esta providencia. Ciertamente, a pesar del control abstracto que ella ejerce, no cabe duda que la decisión trasciende a situaciones particulares y concretas que reflejan derechos e intereses legítimos que también merecen la protección de la seguridad jurídica. En tal virtud la Corte debe disponer que los efectos de este fallo sólo comprendan las situaciones jurídicas que comiencen, a partir de su ejecutoria.

REF.: Expediente No. D-447

Acción Pública de Inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 4o. y parágrafo primero, 7o., 8o., y 9o. del Decreto 655 de 1993, y 295 numerales 2o. y 10o., 297, numeral 1o., 298 numeral 1o. y 300, numeral 9o. del Decreto 663 de 1993.

Las facultades extraordinarias para codificar y compilar un estatuto general. El Estatuto orgánico del Sistema Financiero. El Liquidador en el proceso de liquidación de entidades financieras intervenidas. Funciones de la Superintendencia Bancaria y del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Actor:

MANUEL ERNESTO RICAURTE QUARZ

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veintiséis (26) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

ANTECEDENTES

El ciudadano MANUEL ERNESTO RICAURTE QUARZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Carta Política, presentó escrito de demanda en el que pide se declare la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones de los decretos 655 y 663 de 1993, así:

El numeral 2o. del artículo 4o.; el parágrafo primero del artículo 4o., el artículo 7o., el artículo 8o., el numeral primero del artículo 9o. y el artículo 11 del Decreto 655 de abril 1o. de 1993; el inciso final del numeral 2o. del artículo 295, el inciso final del num. 10 del art. 295, los incisos finales del num. 1o. del artículo 297, el num. 1o. del artículo 298 y contra el numeral 9o. del artículo 300.

Se admitió la demanda y se ordenó su fijación en lista y el traslado correspondiente al Despacho del señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia; además, se ordenó practicar las comunicaciones respectivas tanto al señor Presidente de la República, como a los señores Ministros de Salud Pública, Hacienda y Crédito Público, al Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y al Superintendente Bancario.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de actuaciones procesales de control de constitucionalidad, procede la corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

“DECRETO NUMERO 0655 DE 1993

“(Abril 1o.)

“Por medio del cual se dictan normas para regular aspectos relativos a la liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

“.....

“Artículo 4o. Designación, responsabilidad del liquidador y naturaleza del cargo:

“.....

“2. Parámetros de la gestión. “Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros.”

“.....

“Parágrafo primero. “Las sanciones impuestas a los liquidadores por delitos, contravenciones u otras infracciones en que incurran no les darán acción alguna contra la entidad en liquidación. Sin embargo, el liquidador podrá atender con recursos de la liquidación los gastos de los procesos que se instauren en su contra en razón de sus actuaciones dentro del proceso liquidatorio, sin perjuicio de que, en el evento en que sea declarada su responsabilidad por dolo o culpa grave, la liquidación repita por lo pagado por tal concepto.”

“.....

“Artículo 7o. Inventarios. Dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el Superintendente Bancario haya tomado posesión de una entidad vigilada, el liquidador hará un inventario detallado y valorado de los activos, con base en avalúos técnicos a los cuales estará sujeto para su realización. En la selección de las personas o firmas evaluadoras, el liquidador deberá obtener concepto previo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

“Del Inventario debidamente valorado se dará traslado a los acreedores por el término de dos meses, contados a partir de la fecha de expedición de la primera resolución de aceptación, a fin de que puedan presentar objeciones. Para tal efecto, los acreedores que representen como mínimo el 75% de los créditos reconocidos, podrán solicitar a la justicia ordinaria que decida sobre el valor de uno o más de los activos o sobre la exclusión o la incorporación de alguno de ellos al inventario mediante proceso abreviado verbal sumario conforme al Código de Procedimiento Civil. Cuando se objete el avalúo, la demanda sólo será admitida si se acompaña de avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia.

“En lo no objetado, el inventario quedará en firme y el liquidador podrá adelantar inmediatamente la realización de tales activos. En la parte objetada, el inventario quedará en firme cuando las objeciones presentadas sean resueltas por el Juez.

“El liquidador deberá actualizar la valoración de los activos contenidos en el inventario, con base en nuevos avalúos técnicos, cuando concurran circunstancias que incidan notoriamente en los avalúos inicialmente determinados. En estos casos se aplicarán las reglas de este artículo pero el término de traslado será de diez (10) días hábiles.

“.....

“Artículo 8o. Rendición de cuentas.

“1. Deber y oportunidad.

“.....

“Una vez verificada la rendición de cuentas por la Junta de Acreedores según lo dispuesto en este artículo, se dará traslado a los acreedores por un término de dos meses, plazo dentro del cual un número de acreedores que represente como mínimo el 50% de las acreencias reconocidas podrá iniciar acción judicial de responsabilidad contra el liquidador. Vencido este plazo no se podrá interponer acción de responsabilidad en su contra por los actos, hechos o contratos que correspondan al período por el cual rindió cuentas. La entidad en liquidación podrá instaurar acciones de responsabilidad contra el liquidador dentro de los tres (3) meses siguientes a su retiro.

“El liquidador rendirá cuentas a los accionistas una vez cancelado el pasivo externo y únicamente sobre el último período. Los accionistas tendrán acción contra el liquidador dentro del plazo de dos (2) meses posteriores a la presentación de cuentas.”

“.....

“1. Reunión e integración. Para facilitar la fiscalización de la gestión de los liquidadores, se integrará una Junta de Acreedores, la cual se reunirá en cualquier tiempo cuando sea convocada por el liquidador o por el contralor y, en todo caso, en reunión ordinaria, el 1o. de abril de cada año a las 10 a.m., en la oficina principal de la entidad en liquidación.

“La Junta estará integrada por cinco miembros, de los cuales tres serán los acreedores cuyos créditos vigentes sean los de mayor cuantía y dos serán designados periódicamente por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, mediante el mecanismo y conforme a los criterios que determine el Gobierno Nacional.”

“.....”

“DECRETO NUMERO 0663 DE 1993

“(Abril 20.)

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

“.....”

“PROCEDIMIENTO PARA LA TOMA DE POSESION Y LIQUIDACION DE LAS ENTIDADES SOMETIDAS AL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

“.....”

“Artículo 295. REGIMEN APPLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR

“.....”

“.....”

“Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros.”

“.....”

“10. Responsabilidad.

“.....”

“Las sanciones impuestas a los liquidadores por delitos, contravenciones u otras infracciones en que incurran no les darán acción alguna contra la entidad en liquidación. Sin embargo, el

liquidador podrá atender con recursos de la liquidación los gastos de los procesos que se instauren en su contra en razón de sus actuaciones dentro del proceso liquidatorio, sin perjuicio de que, en el evento en que sea declarada su responsabilidad por dolo o culpa grave, la liquidación repita por lo pagado por tal concepto.”

“Artículo 297. Rendición de cuentas.

“.....

“1. Deber y oportunidad de la rendición de cuentas

“....

“Una vez verificada la rendición de cuentas por la Junta de Acreedores según lo dispuesto en este numeral, se dará traslado a los acreedores por un término de dos meses, plazo dentro del cual un número de acreedores que represente como mínimo el 50% de las acreencias reconocidas podrá iniciar acción judicial de responsabilidad contra el liquidador. Vencido este plazo no se podrá interponer acción de responsabilidad en su contra por los actos, hechos o contratos que correspondan al período por el cual rindió cuentas. La entidad en liquidación podrá instaurar acciones de responsabilidad contra el liquidador dentro de los tres (3) meses siguientes a su retiro.

“El liquidador rendirá cuentas a los accionistas una vez cancelado el pasivo externo y únicamente sobre el último período. Los accionistas tendrán acción contra el liquidador dentro del plazo de dos (2) meses posteriores a su presentación.”

“Artículo 298. Junta de Acreedores

“1. Reunión e integración. Para facilitar la fiscalización de la gestión de los liquidadores, se integrará una Junta de Acreedores, la cual se reunirá en cualquier tiempo cuando sea convocada por el liquidador o por el contralor y, en todo caso, en reunión ordinaria, el 10. de abril de cada año a las 10 a.m., en la oficina principal de la entidad en liquidación.

“La Junta estará integrada por cinco miembros, de los cuales tres serán los acreedores cuyos créditos vigentes serán los de mayor cuantía y dos serán designados periódicamente por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, mediante el mecanismo y conforme a los

criterios que determine el Gobierno Nacional.

“Artículo 300. Etapas del proceso liquidatorio

“.....

“9. Inventarios. Dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el Superintendente Bancario haya tomado posesión de una entidad vigilada, el liquidador hará un inventario detallado y valorado de los activos, con base en avalúos técnicos a los cuales estará sujeto para su realización. En la selección de las personas o firmas evaluadoras, el liquidador deberá obtener concepto previo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

“Del inventario debidamente valorado se dará traslado a los acreedores por el término de dos meses, contados a partir de la fecha de expedición de la primera resolución de aceptación, a fin de que puedan presentar objeciones. Para tal efecto, los acreedores que representen como mínimo el 75% de los créditos reconocidos, podrán solicitar a la justicia ordinaria que decida sobre el valor de uno o más de los activos o sobre la exclusión o la incorporación de algunos de ellos al inventario mediante proceso abreviado conforme al Código de Procedimiento Civil. Cuando se objete el avalúo, la demanda sólo será admitida si se acompaña de avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia.

“En lo no objetado, el inventario quedará en firme y el liquidador podrá adelantar inmediatamente la realización de tales activos. En la parte objetada, el inventario quedará en firme cuando las objeciones presentadas sean resueltas por el Juez.

“El liquidador deberá actualizar la valoración de los activos contenidos en el inventario, con base en nuevos avalúos técnicos, cuando concurran circunstancias que incidan notoriamente en los avalúos inicialmente determinados. En estos casos se aplicarán las reglas de este numeral pero el término de traslado será de diez (10) días hábiles.

“.....

III. LA DEMANDA

A. Normas que se estiman violadas

Considera el actor que las normas demandadas vulneran los artículos 25, 29 y 150 de la Constitución Nacional.

B. Concepto de la violación

1. En concepto de la demanda el numeral segundo del artículo 40. del Decreto 665 de 1993, incorporado en el artículo 295 del Decreto 663 de 1993, vulnera el artículo 29 de la Constitución Nacional, porque las actuaciones adelantadas dentro de un proceso de liquidación de entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, tienen el carácter de “administrativas”, por tanto en ellas se debe observar en todo momento el debido proceso. De acuerdo con lo anterior, se observa que la norma acusada establece “que si el proceso se adelanta conforme a determinados parámetros no habrá lugar a impugnarlo”, limitando en esta forma el “derecho de defensa y debido proceso”.

Si se tiene en cuenta que la “autoridad judicial” es la única competente para determinar si la actuación administrativa se adelantó “con sujeción al inventario aprobado y a las normas legales” previo el trámite de un proceso controvertido. “Lo que es significativo en la disposición acusada es el hecho de que se debe establecer una aparente presunción de legalidad, tendiente a dificultar el ejercicio de las acciones legales a que haya lugar.

2. En concepto del actor, el párrafo 40. del Decreto 655 de 1993, incorporado en el inciso final del numeral 10 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, vulnera el numeral 10 del artículo 58 y 150 de la Constitución Nacional, ya que según su opinión la Ley 35 de 1993, con base en la cual se expedieron las normas acusadas, “en ninguna de sus partes otorga al gobierno la posibilidad de autorizar al liquidador para disponer de los recursos de la entidad intervenida, con el fin de atender los gastos de defensa legal que puedan originarse en su contra por causa de la liquidación”.

Los recursos de la entidad en liquidación, son de propiedad de acreedores y los remanentes de los accionistas. Establece adicionalmente la norma que el liquidador sólo responderá por “su dolo o culpa grave”, desconociendo lo dispuesto en la Ley 53 de 1987, que en su artículo 63, establece “que el liquidador de bienes ajenos deberá responder hasta la culpa levísima”. Además, sostiene el actor que “La norma impugnada implica un claro desconocimiento al anterior precepto, al autorizar la libre disposición de bienes privados por parte de un administrador designado, en la atención de procesos originados en sus propias actuaciones”.

3. En concepto de la demanda el artículo 7º. del Decreto 655 de 1993, incorporado en el numeral noveno del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, viola los artículos 25, 29 y 150 de la Constitución Nacional ya que la ley de facultades en ninguno de sus apartes otorga al gobierno la posibilidad de modificar o reformar el proceso de liquidación". La norma acusada, modificó el término quince días establecido en el Estatuto Financiero para la elaboración del inventario de activos y pasivos a partir de que el Superintendente haya tomado posesión de la institución, y lo amplió a seis meses, vulnerando el artículo 150 numeral 10 de la Carta. Además, sostiene que se vulnera igualmente el artículo 29 de la C.N., al establecerse "que la impugnación a cualquier inventario sólo podrá efectuarse por un número de acreedores que representen como mínimo el 75% de las acreencias reconocidas", pues en su opinión, esta disposición impide que cualquiera que resulte afectado inicie acción legal para proteger sus intereses. Por otra parte, indica que la exigencia del 75% de las acreencias hace "nugatoria e ineficaz la acción pues tal consenso será, indefectiblemente, imposible de conseguir".

4. En la demanda se señala que los dos últimos párrafos del numeral 1º. del artículo 8º. del Decreto 655 de 1993, incorporados en los dos incisos finales del numeral 1º. del artículo 297 del Decreto 633 de 1993, vulnera los artículos 29 y 150 de la C.N.. ya que desborda el ámbito material de las facultades otorgadas por la Ley 35 de 1993. En este sentido sostiene que las facultades otorgadas por la ley se limitaban a reglamentar la forma en que el liquidador debía rendir las cuentas a los acreedores y en "en ningún caso habla de los accionistas como si lo hace la norma impugnada". Adicionalmente, la disposición acusada al establecer un término de dos meses para que los acreedores y posteriormente los accionistas, puedan ejercer acción de reclamo contra el liquidador, desconoce abiertamente el artículo 136 del C.C.A., que por su parte establece un término de 4 meses en favor de los particulares, para acudir ante la vía contencioso administrativa en la acción de restablecimiento del derecho.

Indica que la norma acusada exige para iniciar acción judicial de responsabilidad contra el liquidador, que se presente por un número de acreedores que representen el 50% de las acreencias reconocidas y que esta disposición vulnera "el derecho que cualquier afectado tiene para iniciar libremente una acción legal, cuando considere que las actuaciones de liquidador lo afectan"; también la misma disposición que establece que "el liquidador sólo

rendirá cuentas a los accionistas sobre el último período de su gestión”, impide el libre acceso de los accionistas al examen de toda actuación administrativa desarrollada durante la liquidación y limita el derecho a las reclamaciones, por todos los errores, abusos que hayan presentado durante este período”.

5. También, el artículo 9o. del Decreto 655 de 1993, incorporado en el numeral 1o. del artículo 298 del Decreto 663 de 1993. viola el artículo 150 C.N. ya que como lo indica la Ley 35 de 1993 sólo “faculta al Gobierno para reglamentar algunos aspectos relacionados con el proceso de liquidación de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, pero todo ello sujeto a Estatuto Orgánico Financiero y por que en parte alguna se faculta al gobierno para crear nuevas figuras dentro del proceso, entre ellas la llamada Junta de Acreedores; que no existe dentro de las previsiones del Estatuto”.

IV. INTERVENCION OFICIAL

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras se hizo presente ante la Corte Constitucional y por medio de apoderado impugnó la demanda presentada, justificando la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, así:

1. Sobre el numeral 2o. del artículo 4o. del Decreto 655 de 1993 y el inciso 5o., numeral 2o. del artículo 295 del Decreto 663 de 1993 manifiesta que ellos no constituyen limitación alguna al derecho de defensa ni violación del debido proceso, sino consecuencia necesaria de los actos procesales en la liquidación forzosa administrativa y presupuesto para su cabal adelantamiento.

En cuanto al numeral 2 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, advierte que éste permite que las actuaciones del liquidador, sean impugnadas ante la jurisdicción ordinaria, cuando éstas no correspondan a los inventarios aprobados o de los actos administrativos de aceptación y rechazo de reclamaciones; además, la aceptación y rechazo de acreencias siguen un trámite propio también previsto en el Decreto 663 de 1993, que concluye con la impugnación de los respectivos actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y asegura debidamente el derecho de los acreedores.

La norma acusada no exonera de responsabilidad al liquidador, sino que consagra un mecanismo procesal “necesario para que la liquidación pueda adelantarse normalmente

sobre actos en firme, en forma tal que una vez ejecutada la liquidación, salvo el caso de nulidad no haya lugar a retrotraer toda la actuación de realización de activos y pagos a los acreedores reconocidos”.

2. Sobre lo dispuesto por el parágrafo 1o. del artículo 4o. del Decreto 655 de 1993, recogido por el inciso 3o. del numeral 10 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, sostiene que las acciones judiciales que se dirijan contra el liquidador, son de interés de la liquidación y sus resultados beneficiarán o perjudicarán a la masa de bienes de la liquidación y, por lo mismo, su defensa debe ser oportuna y eficaz, pues, la masa de bienes a la que en principio beneficiarán o perjudicarán los resultados de tales acciones asume la defensa de tales actos sin perjuicio de que si por razón de ellos hay lugar a que seas declarada la responsabilidad personal del liquidador éste responda frente a la masa de la liquidación.

Además, indica que el artículo 19 de la Ley 35 de 1993 facultó al Gobierno Nacional para fijar el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso liquidatorio, autorización dentro de la cual se comprende lo relacionado con la atención de gastos a cargo de la masa de la liquidación; por tanto, la norma acusada no es violatoria del artículo 150 de la Constitución Nacional.

3. Sobre el artículo 7o. del Decreto 655 de 1993 codificado por el numeral 9o. del artículo 300 del Decreto 663 de 1993, indica que el artículo 19 de la Ley 35 de 1993 facultó al Gobierno Nacional, entre otras materias, para fijar las acciones que los acreedores puedan seguir en caso de inconformidad con la rendición de cuentas del liquidador, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso y los recursos administrativos y jurisdiccionales que puedan interponerse contra las decisiones que adopte; por ello debe concluirse que el legislador facultó al Gobierno para introducir este tipo de modificaciones al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Considera que la norma acusada, que exige un mínimo del 75% de las acreencias reconocidas en el proceso de liquidación para poder objetar los inventarios y que señala el término de traslado de los mismos sea sólo de 2 meses, no ha excedido las facultades otorgadas al Gobierno Nacional, y tampoco vulnera el debido proceso por que solamente sobre la base de inventarios aprobados y en firme puede el liquidador adelantar la realización de activos y la consecuente cancelación de pasivos; por ello, el trámite para la

objeción o aprobación de tales inventarios es factor determinante en la oportunidad de los pagos a los acreedores reconocidos y en la agilidad de todo el proceso, evitando dilaciones injustificadas.

Además, estos requisitos no coartan derechos individuales, sino que los garantizan, por cuanto exigen representatividad y el plazo de dos meses para objetar los inventarios dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa, y no “recorta” los términos legales para interponer acciones judiciales contra actuaciones del liquidador”, las cuales están consagradas en otras normas. También, señala que el desconocimiento al derecho al debido proceso podría tener lugar en el caso de que la norma acusada estableciera efectos jurídicos dentro de la liquidación, que no fueran resultado de un procedimiento también señalado en la ley, lo cual no sucede en este caso.

También sostiene que la exigencia que hace la norma, para que los avalúos que acompañen la objeción a los inventarios sean realizados técnicamente y por firmas de reconocida experiencia, no crea requisitos para el ejercicio de una determinada profesión, y contrario a lo afirmado en la demanda, el que sean acompañados como prueba anticipada, asegura economía en el trámite judicial y preavale dilaciones innecesarias en el proceso liquidatorio.

4. Sobre el inciso 3o. y 4o. del numeral 1o. del artículo 8o. del Decreto 655 de 1993, recogido por el inciso 3o. y 4o. del numeral 1o. del artículo 297 del Decreto 663 de 1993, indica que mientras la Ley 35 de 1993, le permite al Gobierno Nacional adoptar disposiciones sobre el procedimiento que se aplicará por el liquidador, la disposición acusada establece un procedimiento sobre la rendición de cuentas a los accionistas, y que no excede entonces las facultades otorgadas; además, tampoco se modifica el término de caducidad previsto en la ley para iniciar las acciones de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues, la norma acusada no se refiere a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por tanto, cuando la ley exige el 50% de las acreencias reconocidas en el proceso liquidatorio para iniciar acciones de responsabilidad contra el liquidador, no se produce violación del debido proceso.

Igualmente, el hecho de que las rendiciones de cuentas presentadas por el liquidador cubran sólo el lapso comprendido entre la última rendición aprobada y la que se presenta, responde al mismo principio de lograr que en los procesos liquidatorios se actúe sobre actos en firme,

como mecanismo procesal necesario para evitar perjuicios al conjunto de todos los acreedores, lo cual haría retrotraer en cualquier momento actuaciones surtidas y debidamente conducidas.

5. Por último, sobre el artículo 9o. del Decreto 655 de 1993 compilado por el artículo 298 del Decreto 663 de 1993, indica que la ley de facultades autorizó al Gobierno para señalar los términos y condiciones en que los acreedores fiscalizarán a los liquidadores y por tanto, la Junta de Acreedores creada por la norma acusada, no excede en consecuencia las facultades otorgadas.

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El Señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y solicita que se declare que las disposiciones acusadas son exequibles, salvo las expresiones “..que representen como mínimo el 75% de los créditos reconocidos..” y “...realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia...” del artículo 300 numeral 9o. del Decreto 663 de 1993, que en su opinión son inconstitucionales; en este sentido indica que por lo que respecta al examen de las partes acusadas del Decreto 655 de 1993 sólo se pronuncia por razones de forma, ya que el juicio por razones de fondo debe adelantarse sobre las partes acusadas del Decreto 663 de 1993 que son las que están vigentes al momento de recibirse la demanda y al de pronunciarse el fallo.

En relación con el Parágrafo 1o. del artículo 4o. del Decreto 655 de 1993, reproducido textualmente por el artículo 295 numeral 10 del Decreto 663 de 1993 sostiene que esta disposición, que regula la forma de hacer efectiva la responsabilidad de los liquidadores, corresponde a la temática señalada por el artículo 19 de la Ley 35 de 1993, que reconoce un régimen especial para el desarrollo de la competencia que allí se asigna a éstos. Además, indica que las funciones públicas ejercidas por los liquidadores, se concretan en actos administrativos que como tales gozan de presunción de legalidad, lo que los hace desvirtuables únicamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que ello entrañe la suspensión misma del proceso liquidatorio.

También, manifiesta que la autorización que se da al liquidador, como auxiliar de la justicia para atender con recursos de la liquidación los gastos de los procesos que se instauren en su contra, se justifica, pues, con ellos se atiende un gasto propio de la gestión de liquidación

que el liquidador no está llamado a sufragar con su peculio, salvo en caso de demostrarse su responsabilidad por dolo o culpa grave.

Sobre el artículo 7o. del Decreto 655 de 1993 indica que el término establecido por la norma para la elaboración del inventario, corresponde al “carácter especial instituído para adelantar el proceso liquidatorio de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y por tanto no resulta contrario a la Constitución.”

En cuanto hace a la acusación contra los incisos tercero y cuarto del numeral 1o. del artículo 8o. y artículo 9o. Decreto 655 de 1993, indica que estos mandatos no exceden las facultades otorgadas al Ejecutivo para fijar el procedimiento que debía aplicar el liquidador, y para señalar los términos y condiciones en que los acreedores fiscalizarían a los liquidadores, puesto que responde a la naturaleza concursal y universal que el mismo estatuto señaló para esta clase de actuaciones; así, la regulación sobre la rendición de cuentas a los accionistas y las previsiones para la junta de acreedores, son etapas e instancias que facilitan la teleología para la cual fué instituído el proceso liquidatorio.

Sobre el artículo 295 numeral 2 del Decreto 663 de 1993, que aparece en el artículo 4o. num. 2 Decreto 655 de 1993, el Jefe del Ministerio Público indica que la finalidad esencial del proceso liquidatorio es la pronta realización de los activos, y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad, hasta la concurrencia de sus activos, actuación que no obstante lo anterior está informada del debido proceso, toda vez que existen mecanismos previos al acto acusado como el previsto por el artículo 300 numeral 9o., que garantiza la controversia y la impugnación de los acreedores contra los actos por medio de objeciones, como por la vía judicial.

En cuanto a lo previsto por el artículo 300 numeral 9o. del Decreto 663 de 1993 sostiene que:

“....

“...las preceptivas que cualifican los presupuestos de procedibilidad para acudir a la justicia ordinaria y para acceder a la misma, contenidos en las fórmulas que representen como mínimo el 75% de los créditos reconocidos’ y ‘realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia’ vulneran, como lo afirma el actor, en su orden los artículos 29 y 25

de la Carta, a los que se suman los mandatos 229 y 13 superiores, una de cuyas proyecciones de éste último es el principio de la igualdad entre los acreedores sin perjuicio, como lo anota el numeral 1o. del artículo 293 del Decreto 663 de 1993, de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos, porque es indiscutible que se crea con la primera fórmula una exigencia desproporcionada y con la segunda una discriminación injusta de las personas jurídicas frente a las naturales, máxime si se tiene en cuenta que en el primer inciso de la norma en cuestión (numeral 9o.), se habilita a unas y otras, con concepto previo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, para realizar los avalúos que hacen parte del inventario de activos.

".....

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia y el Objeto del Control

A.) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 5o. de la Constitución Política, y en atención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de su competencia, se observa que 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 razones de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano, como es el caso en el asunto de la referencia.

Además, en una primera lectura de lo demandado, la Corte Constitucional encuentra que las partes acusadas del Decreto 655 de 1993 aparecen codificadas y recogidas por los artículos 295, 297, 298 y 300 del Decreto 663 de 1993, que también es objeto de la demanda de la referencia; en este mismo sentido, aquellas disposiciones fueron incorporadas a la nueva versión del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo cual conduce a plantear el tema del alcance de este pronunciamiento, teniendo en cuenta la jurisprudencia de esta Corporación, y observando los efectos derogatorios que en principio producen las codificaciones o compilaciones decretadas en ejercicio de facultades extraordinarias.

B.) En verdad, el decreto 655 de 1993, algunos de cuyos apartes se acusan inicialmente, fue expedido con fundamento en el artículo 19 de la Ley 35 de 1993 que facultó al gobierno para dictar las disposiciones y señalar los términos y condiciones para que el Fondo de Garantías

de Instituciones Financieras lleve a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores de su libre nombramiento y remoción, la forma en que éstos deben rendir cuentas de su gestión a los acreedores, las acciones que éstos podrían seguir en caso de desacuerdo o inconformidad, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso, y los recursos administrativos y jurisdiccionales que podrían interponerse contra las decisiones adoptadas por aquellos liquidadores.

Igualmente, es necesario advertir que, por su parte, el Decreto 663 de 1993, fue expedido con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas en la misma ley, y para hacer en dicho estatuto las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran, lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria.

C.) En este mismo orden de cosas, la jurisprudencia de esta Corporación que reitera una tradición jurisprudencial y doctrinaria nacional, señala que el ejercicio de la facultad ordinaria o extraordinaria de expedir estatutos orgánicos o regímenes legales integrales, y la de compilar en un estatuto todas las disposiciones legales relacionadas con una misma materia implica, salvo disposición expresa en contrario, 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.

En consecuencia, la Corte fallará sobre las expresiones acusadas de los artículos 295, 297, 298 y 300 del Decreto 663 de 1993, en cuanto ellos incorporan lo dispuesto por los artículos 4o., 7o., 8o., 9o. del Decreto 655 de 1993, expedidos ambos con base en la misma ley de facultades; obsérvese que en este asunto se trata de dos grupos de facultades extraordinarias comprendidas en la misma Ley 35 de 1993, precisamente en el artículo 19 y en el 36, los que son claramente separables y, en todo caso, en principio no resultan incompatibles en su ejercicio en dos decretos diferentes, ya que, como se vió, un grupo de estas facultades permitía dictar el citado procedimiento (art. 19) y el otro, apenas por razones lógicas y complementarias, el de incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones dispuestas y ordenadas por la misma ley (art. 36).

Igualmente, debe tenerse en cuenta que este tipo de ejercicio de facultades extraordinarias no queda comprendido dentro de las modalidades irregulares del ejercicio sucesivo y repetido de una misma facultad extraordinaria, lo cual resulta extraño a la jurisprudencia de esta Corporación, y de presentarse en cualquier caso generaría la inconstitucionalidad de los decretos sucesivos o posteriores por ser contrarios al sentido del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Nacional; en este asunto, se trata apenas del ejercicio separado de dos tipos diversos pero complementarios de facultades extraordinarias, que tienen como fundamento legal expreso dos disposiciones habilitantes diferentes que pertenecen a una misma ley (arts. 19 y 36 de la Ley 35 de 1993).

Además, para que esta decisión produzca los efectos judiciales que corresponden en este tipo de procesos, y por razones de congruencia, el fallo se adopta sobre las partes acusadas del decreto 663 de 1993, porque la materia sobre la que se plantea la demanda está contenida en las nuevas normas que incorporan y sistematizan las anteriores disposiciones.

F.) Se destaca que las facultades conferidas y que aparecen reguladas por lo dispuesto en el artículo 19 de la misma Ley 35 de 1993, habilitaron 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 sus actividades por el 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, bursátil, 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, lo cual supone el riguroso control

administrativo y la puesta en práctica de los más precisos sistemas de seguridad, vigilancia y control, teniendo en cuenta los fines y el objeto de que se ocupa.

Basta el cotejo entre el listado de materias de las facultades extraordinarias conferidas con las que aparecen en las disposiciones acusadas del Decreto 655 de 1993, para afirmar que por lo que hace al contenido material no existe desbordamiento alguno de los límites impuestos por el legislador al ejecutivo y que se trata de su ejercicio cabal.

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, la incorporación de aquellas modificaciones al texto del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, específicamente dentro de las expresiones acusadas de los artículos 295, 297, 298 y 300 del Decreto 663 de 1993, obedece a las modificaciones ordenadas por el artículo 19 de la Ley 35 de 1993; por último, teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, la Corte encuentra que en verdad el procedimiento al que pertenecen las disposiciones acusadas se encontraba dentro de las modificaciones ordenadas por la Ley 35 de 1993, y que ellas forman 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, y también podían incorporarse al mismo estatuto en la nueva versión compilada, codificada y reordenada, de conformidad con la ley habilitante.

Por último, obsérvese que en el asunto que se resuelve en esta oportunidad no se trata del examen de la constitucionalidad de disposiciones legales que sean o hagan parte del procedimiento administrativo o gubernativo especial que se surte o debe surtir ante el Superintendente Bancario, ni tampoco del juicio de constitucionalidad de disposiciones legales que otorguen facultades extraordinarias relacionadas con la expedición, reforma o

modificación del mencionado procedimiento y que por demás se hallan previstas tanto en la parte final del inciso segundo del artículo 36 de la Ley 35 de 1993, como en diez numerales del artículo 355 del Decreto 663 del mismo año, respecto de los cuales esta Corporación habrá de pronunciarse en la sentencia que se dicte dentro de los expedientes números D-440 y D-446 acumulados.

Segunda: La materia de las disposiciones acusadas

A.) La Corte encuentra que las partes acusadas del Decreto 663 de 1993, obedecen a unas nociones jurídicas especiales, que pertenecen a un procedimiento concursal de carácter forzoso y de naturaleza administrativa, y que se corresponden cabalmente con las disposiciones constitucionales sobre el debido proceso y sobre derecho de defensa, ya que se ocupan de algunos de los elementos económicos y administrativos propios de una problemática específica, relacionada con el orden público económico y con el control que, en los términos de los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, debe ejercerse por la administración nacional sobre las actividades de las entidades financieras encargadas del manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro privado.

Además, el trámite de liquidación forzada de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, y cuya constitucionalidad se examina en algunos de sus apartes, se ocupa del modo eficaz, ágil y efectivo de solucionar, con un sujeto responsable designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, las eventuales controversias entre la entidad financiera intervenida y tomada en posesión por la administración pública, y de cómo adelantar sin traumatismos la liquidación que procede, ante la crisis insostenible técnicamente.

Es evidente que el proceso administrativo de liquidación forzosa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria, es un proceso concursal y universal, que tiene por finalidad legal especial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido de los pasivos externos a cargo de la respectiva entidad, hasta la concurrencia de sus activos; este procedimiento se basa en el principio racional de justicia que exige la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las disposiciones que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos. Sin duda alguna, se trata de una modalidad

fluida de control y de resolución de situaciones críticas de contenido económico de especial atención para el Derecho Público, y de extrema gravedad, que no pueden dejarse bajo el régimen ordinario de los concursos entre comerciantes, pues, naturalmente, su régimen es y debe corresponder a un estatuto legal especial, pero existe una remisión al C.C.A. cuando se dice que “Los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria serán adelantados por los liquidadores y se regirán en primer término por sus disposiciones especiales.”

“En las cuestiones procesales no previstas en tales normas que correspondan a actuaciones orientadas a la expedición de actos administrativos se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código Contencioso Administrativo y los principios de los procedimientos administrativos.” (art. 293 num. 2o. del Decreto 663 de 1993).

En este sentido, es necesario advertir que toda interpretación sobre estas disposiciones, en las que se establece el procedimiento que se aplica por los liquidadores en el trámite del proceso de toma de posesión y de liquidación de las entidades financieras sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, sobre la forma como los liquidadores deben rendir cuentas de su gestión a los acreedores y sobre las acciones de éstos en caso de desacuerdo o inconformidad, debe tener en cuenta que se trata de asegurar que el proceso de liquidación de entidades financieras intervenidas, garantice la eficacia, la efectividad, la rapidez y la agilidad de la liquidación, naturalmente, para evitar perjuicios mayores tanto en el orden público económico, como en los derechos de los acreedores y depositantes o ahorradores y de la economía en general; en verdad, no se trata de una subasta pública o de un negocio abierto a terceros, y de tal modo sobreviniente, que esté a disposición de toda clase de intervenientes, como parece entenderlo el demandante.

Se trata, por esta vía extrema, de solucionar con carácter definitivo los vínculos económicos resultantes entre los activos de una entidad que capta recursos provenientes del ahorro público o privado y los acreedores de la misma, siempre que las actividades de la primera queden comprendidas en las específicas hipótesis que dan lugar a la toma de posesión, con fines de liquidación, previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; con ello se quiere desatar una situación de crisis, que obliga a tomar posesión de la entidad y a desplazar a sus administradores e inclusive a los propietarios de la misma, para impedir los efectos masivos y generalizables de la situación anormal. Dichos fines escapan a las

noción esquemática y mecánica del debido proceso que propone la demanda y, por ello, no se exige, también por innecesario, que la impugnación de la liquidación esté abierta al público en general, de modo incondicionado.

B.) En primer término, para la Corte Constitucional, las partes acusadas del artículo 295 del Decreto 663 de 1993 son expresión de la facultad de señalar el procedimiento que debe seguir el liquidador y, además, recoge expresa y literalmente las modificaciones introducidas y ordenadas a este régimen por la misma Ley 35 de 1993, ya que permite que dicho proceso se adelante bajo la responsabilidad inmediata del liquidador; por tanto, por este aspecto la disposición acusada se ajusta a las prescripciones de la Carta en materia del ejercicio de las facultades.

Sin embargo la parte acusada del numeral 2º. de este artículo es inexistente porque lo que va a decidir el juez es justamente si la liquidación se ajusta a la ley, y por lo tanto esta situación no puede señalarse como presupuesto de la acción. En realidad se está desconociendo con la norma el derecho de acceso a la justicia y, por lo tanto, se declarará inexistente.

Pero además, en juicio de la Corte el principio de contradicción y el derecho de impugnación de las actuaciones del liquidador están garantizados por las restantes disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en ellas se establecen los diversos procedimientos, recursos, etapas, oportunidades y causales que se aplican, para efectos de la impugnación de la liquidación o de los actos del liquidador, por parte de los acreedores y por parte de terceros.

Debe tenerse en cuenta que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que las controversias respecto de los actos de carácter administrativo proferidos por el liquidador, deben ser controvertidos ante la jurisdicción administrativa, y “no suspenderán en ningún caso el proceso liquidatorio”, afirmando así la naturaleza y objeto del proceso de liquidación, en cuanto a una rápida determinación de los activos y el pago del pasivo externo, conservando la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de los privilegios que establece la ley.

C.) Por otra parte, en cuanto se refiere al numeral 10 del mismo artículo 295, que incorpora al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero lo dispuesto en el Parágrafo primero del artículo

4o. del Decreto 655 de 1993, se tiene que allí se establecen dos hipótesis diversas, pero ambas correspondientes entre si, ya que de un lado se reconoce y afirma, cómo debe ser en estos casos, el principio de la responsabilidad personal de los liquidadores por los delitos y contravenciones u otras infracciones en que incurran, advirtiendo que en dichas condiciones el sancionado no tiene acción contra la entidad en liquidación; en este caso la Corte no encuentra razón alguna para declarar la inexequibilidad de esta parte del numeral 10 del artículo 295, y en sentido contrario, destaca que esta es una previsión que se corresponde con la naturaleza del proceso liquidatorio, con el derecho de defensa, con el debido proceso administrativo, y con las nociones de la responsabilidad personal por los delitos y las penas.

De otra parte, se establece que mientras no sea sancionado el liquidador, éste puede atender con recursos de la liquidación los gastos de los procesos que se instauren en su contra, y por sus actuaciones dentro del proceso liquidatorio, sin perjuicio de que, en el evento de ser declarada su responsabilidad por dolo o por culpa grave, pueda la liquidación repetir por lo pagado por este concepto; en este caso se respeta, además, la presunción de inocencia y se le garantiza al liquidador la confianza de la liquidación en sus actividades, hasta que no se pruebe que por culpa grave o por dolo merece ser sancionado por delitos, contravenciones u otras infracciones, caso en el cual la liquidación debe repetir en su contra.

La experiencia enseña que dicha propensión se transforma en varios procesos en contra de la liquidación, en razón a las denuncias instauradas, y lo coherente con los intereses de la liquidación es una regulación similar a la que se examina. La referencia a la culpa grave y al dolo, como elementos subjetivos de la responsabilidad del liquidador, no se hace para fijar el grado o la modalidad de la responsabilidad penal o civil del liquidador; únicamente se establece para efectos de determinar en qué casos procede repetir contra el liquidador condenado y que sufragó, debidamente autorizado y con recursos de la liquidación, la atención de los procesos instaurados en su contra por los actos de la liquidación.

La Corte tampoco encuentra vicio alguno de constitucionalidad, y observa que se trata apenas de una disposición racional y razonable para este tipo de asuntos, que reclaman la aplicación de las reglas de la experiencia; solamente se admite, en una reflexión apenas razonable, que en caso de condena del liquidador por su culpa simple no pueda la liquidación repetir contra aquel para recuperar el monto de los costos de la atención de los proceso

respectivos; la ley ha determinado que éste es un costo que debe cubrir la liquidación, y por tanto, la confianza sobre el liquidador responsable de la misma debe ser más exigente, ya que aquel actúa en favor de la liquidación y de los intereses de los acreedores, quienes lo pueden remover en cualquier tiempo. Es un mecanismo para reforzar las calidades y las exigencias sobre la persona del liquidador, ya que éste actúa como agente responsable de aquella.

D.) En cuanto hace a lo dispuesto por la parte acusada del numeral 1o. del artículo 297 del Decreto 663 de 1993 que recoge y compila los dispuesto por el numeral 1o. del artículo 8o. del Decreto 655 de 1993, esta Corporación considera que los términos establecidos en dicha disposición no se refieren a la posibilidad de impugnar u objetar con fines de restablecimiento del derecho, ni con los de la mera nulidad del acto de liquidación, o cualquiera otro definitivo como los de aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos, y en general, los que constituyen actos administrativos; solamente se establecen los términos para ejercer acciones de responsabilidad por la actuación personal del liquidador por que se estima que, aprobada la rendición de cuentas por la junta y no impugnada por los acreedores, estando a disposición de los mismos por aquellos términos, estos actos adquieran firmeza y definitividad, son de la junta y de la liquidación en general y no del liquidador, quien sólo elabora la rendición de cuentas y la somete en estos términos a la aprobación de aquella junta; además, los términos para impugnar los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso administrativa se mantienen de conformidad con lo establecido por las leyes, para efectos de regular las competencias de aquella jurisdicción, en concordancia con lo establecido en el numeral 2o. del 295, no demandado, pero cuyos términos pertinentes se reproducen:

“2. NATURALEZA DE LOS ACTOS DEL LIQUIDADOR. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimirlas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio.

“Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de

reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

".....

De igual modo, tal y como lo advierte el numeral 10. del mismo artículo 295 del estatuto, los términos previstos por la ley para regular las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del liquidador o por contratos que celebre, deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria mediante el procedimiento que, en cada caso corresponda, según la naturaleza del litigio, lo cual permite despejar las inquietudes del actor. De otra parte, cabe advertir que esta responsabilidad personal a la que se refiere la disposición que se examina, en ningún caso es la responsabilidad penal regulada por las normas del Código Penal y de Procedimiento Penal, régimen que no podía ser modificado por el estatuto; la responsabilidad a la que se refiere la disposición examinada, y que tiene previstos aquellos términos, es la subjetiva de contenido económico directo en relación con la misma liquidación, y no otra modalidad de responsabilidad, como aparece entenderlo el actor. Por estas razones, se decretará la exequibilidad que corresponde en este punto.

Además, los términos establecidos son suficientemente amplios en el tráfico de las relaciones de la liquidación, que pone en contacto a los acreedores y accionistas de la entidad financiera intervenida y en liquidación, con el liquidador y sus actos, los que se plantean en términos de eficacia, celeridad y efectividad, pues se deben evitar los prolongados estados de crisis interna y sus proyecciones sobre el sistema económico en general. Obsérvese que los sujetos titulares de las acciones por la responsabilidad personal del liquidador son, según las diversas hipótesis normativas, los acreedores, la entidad financiera y los mismos accionistas, lo cual no significa que éstos no sean titulares de las otras acciones que por otro tipo de responsabilidad quepan contra la conducta del liquidador, o contra la legalidad de los actos administrativos y de los actos de gestión, o contra los contratos celebrados por el liquidador.

Esta materia impone, igualmente, el repudio a la incertezza y, además, reclama movimientos seguros y estables; pero lo relativo a la exigencia de la mayoría del 50% de las acreencias reconocidas, como requisito para la determinación de la legitimidad activa para iniciar la acción judicial de responsabilidad personal contra el liquidador, constituye una restricción

excesiva a los legítimos derechos de los acreedores, que desconoce el derecho de acceso a la justicia y viola el principio del debido proceso constitucional. Así mismo constituye una restricción injustificable la disposición según la cual el liquidador rendirá cuentas a los accionistas únicamente sobre el último período de la respectiva rendición de cuentas, y por tanto se declararán inexequibles las expresiones “como mínimo el 50% de”, del primer inciso y “y únicamente sobre el último período”, del numeral 1o. del artículo 297 acusado.

E.) En relación con lo dispuesto por el numeral 1o. del artículo 298 de Decreto 663 de 1993, que recoge y compila lo dispuesto por el numeral 1o., del artículo 9o. del decreto 655 de 1993, la Corte Constitucional encuentra que no asiste razón alguna al demandante, ya que en aquella se establece simplemente un mecanismo fijo de composición y reunión de los órganos temporales necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización de la actividad de los liquidadores, quienes cumplen una función administrativa transitoria. La junta de acreedores es, en este caso, un organismo técnico y político interno que está previsto en la ley, para asegurar del mejor modo la expresión democrática de los intereses de los acreedores, en la cual confluyen los distintos intereses y cometidos públicos y privados presentes en el asunto de la crisis de la entidad, con el fin de que el trabajo liquidatorio responda a las exigencias legales y a los intereses motivo de la liquidación.

Además, no es contrario a la Constitución que existan estas juntas de acreedores, y que en ellas participen agentes del Gobierno Nacional, ya que como lo establece el numeral 25 del artículo 189 de la Carta, corresponde al Presidente de la República “Organizar el Crédito público, reconocer la deuda nacional, arreglar su servicio, modificar, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes a régimen de aduanas, regular el comercio exterior, y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes de ahorro de tercero de acuerdo con la ley”. Sin duda, la fijación de las fechas mínimas de reunión, la integración y dejar que el Gobierno señale el modo de designar a sus agentes en dichas juntas, corresponde a estas competencias, en los términos previstos en la Carta Política.

F.) Por último, la Corte encuentra que no proceden los reparos señalados por el actor, contra las previsiones sobre la elaboración de inventarios contenidas en el inciso primero del numeral 9o. del artículo 300 del Decreto 633 de 1993 y que recogen y compilan disposiciones idénticas del artículo 7o. del Decreto 655 de 1993; en efecto, el deber de

elaborar el inventario de los activos con base en los avalúos técnicos de carácter pericial y la necesidad de oír el concepto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para la selección de las personas o firmas valuadoras, es otra de las previsiones de control y vigilancia del Gobierno y de la Administración, con fines de salvaguardia de la transparencia y de la pulcritud del proceso de liquidación, con base en la función de intervención, inspección y vigilancia a que se refieren los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta.

De otra parte, se encuentra que en el inciso segundo del mismo numeral 9º, se dispone que, de dicho inventario se debe correr traslado a los acreedores por el término de dos meses, a fin de que puedan presentar sus objeciones, sin que por ellos se genere violación alguna a la Carta Política; sino, por el contrario, busca que los acreedores dentro de la liquidación presenten sus observaciones detalladas sobre sus intereses particulares, en búsqueda de definiciones administrativas.

Se observa que los acreedores también están habilitados para acudir ante la jurisdicción ordinaria, para objetar el inventario debidamente valorado, y para que se decida sobre el valor de uno o más de los activos, o sobre la exclusión o la incorporación de algunos de ellos al inventario. Sin embargo la exigencia de una mayoría mínima de los créditos reconocidos representa una restricción excesiva que hace nugatorio este derecho en la práctica, así como el condicionamiento de la admisión de la demanda, cuando se objete el avalúo, a un avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia, lo cual constituye una violación a los derechos de acceso a la justicia e igualdad de los acreedores. En consecuencia, se declarará la inexequibilidad de las expresiones “como mínimo el 75% de” y “cuando se objete el avalúo, la demanda sólo será admitida si se acompaña de avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia”, del inciso segundo del numeral 9º, del artículo 300 acusado.

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 655 de 1993, expedido con fundamento en las atribuciones conferidas por la Ley 35 de 1993; en efecto, examinado lo dispuesto por éste último decreto, se encuentra la idéntica redacción entre una y otra de las disposiciones, variando únicamente en su numeración.

LOS EFECTOS TEMPORALES DE ESTA SENTENCIA

Especiales situaciones de hecho, llevan a la Corte a considerar los efectos en el tiempo de esta providencia. Ciertamente, a pesar del control abstracto que ella ejerce, no cabe duda que la decisión trasciende a situaciones particulares y concretas que reflejan derechos e intereses legítimos que también merecen la protección de la seguridad jurídica. En tal virtud la Corte debe disponer que los efectos de este fallo sólo comprendan las situaciones jurídicas que comiencen, a partir de su ejecutoria.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLES los apartes demandados de los artículos 295, inciso final del numeral 10; 297, 298 y 300 numeral 9o. del Decreto 663 de 1.993, salvo los siguientes apartes que se declaran INEXEQUIBLES:

- a) El inciso final del numeral 2o. del artículo 295 que dice: "Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros".
- b) La expresión "como mínimo el 50% de", del inciso 3o. del numeral 1o. del artículo 297 y "y únicamente sobre el último período" del inciso final de este numeral.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLES los apartes de los artículos 4o. parágrafo primero; 7°, 8°, y 9° numeral 1o. del Decreto 655 de 1993, salvo los siguientes apartes que se declaran INEXEQUIBLES:

- a) "Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros.", del numeral 2o. del artículo 4°;
- b) La expresión "como mínimo el 75% de" y "cuando se objete el avalúo, la demanda sólo será admitida si se acompaña de avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia.", del inciso segundo del artículo 7°; y

c) La expresión “y únicamente sobre el último período”, del inciso final del numeral 1° del artículo 8° del Decreto 655 de 1993.

Tercero. Conforme a los términos de la sentencia No. 113 de marzo 25 de 1993, (Expediente 096 M.P. Jorge Arango Mejía), esta sentencia sólo tendrá efectos respecto de situaciones jurídicas concretas que se consoliden a partir del día siguiente a su notificación.

Cópíese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General