

Sentencia C-382/05

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA EXPLICITA-Condiciones en las que opera

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Alcance

COSA JUZGADA RELATIVA-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Casos en que se han formulado cargos relacionados con el principio de igualdad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargos distintos

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Objetivo del fuero de atracción/PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Cancelación de embargos en procesos ejecutivos lejos de restringir el derecho de acceso a la administración de justicia, constituyen un medio para materializar tal derecho en igualdad de oportunidades

El objetivo mismo del fuero de atracción de los procesos liquidatorios, que se controvierte en esta oportunidad, es el de garantizar que la totalidad de los acreedores de las entidades públicas que se han visto afectas a procesos de liquidación puedan, efectivamente, acceder a la protección de las autoridades encargadas de llevar a cabo tal proceso liquidatorio, en condiciones de igualdad, sin que existan circunstancias adicionales -tales como la existencia de procesos ejecutivos paralelos contra bienes de propiedad de la entidad en liquidación- que obstruyan o restrinjan la efectividad de sus derechos crediticios. Las disposiciones acusadas, lejos de restringir el derecho de acceso a la administración de justicia de los acreedores de entidades públicas nacionales en proceso de liquidación, constituyan un medio para materializar tal derecho en igualdad de oportunidades. Las normas acusadas no dejan a dichos acreedores en estado de indefensión, ni constituyen un incumplimiento de los deberes del Estado de proteger a los asociados; lo que disponen es un curso de acción procedimental específico diseñado para hacer efectivos los derechos de quienes tienen a su favor créditos que deben ser satisfechos por tales entidades públicas.

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA NACIONAL Y PROCESO DE LIQUIDACION DE

ENTIDAD PUBLICA DEL ORDEN TERRITORIAL-Principio de igualdad en lo relativo a la cancelación de medidas cautelares en proceso ejecutivo

Argumenta el actor que las disposiciones acusadas violan el principio constitucional de igualdad, en la medida en que constituyen un trato legislativo diferente para los acreedores de las entidades públicas nacionales en liquidación, frente a los acreedores de las entidades públicas territoriales en liquidación, por cuanto estos últimos no se ven afectados por disposiciones como las que se acusan, en virtud de las cuales los procesos ejecutivos en curso se acumularán al proceso liquidatorio y se habrán de cancelar las medidas cautelares que se hubieren decretado. En relación con el caso bajo estudio, considera la Corte que no es viable afirmar que los acreedores de las entidades públicas nacionales se encuentren en una situación semejante a la de los acreedores de entidades públicas del orden territorial. La autonomía presupuestal y administrativa de éstas últimas, aunada a las especificidades de sus propios procesos internos de endeudamiento, contratación, etc., hacen razonable establecer distinciones entre el régimen de liquidación que les será aplicable y aquel que se implementará para el caso de entidades públicas nacionales afectas a procesos de liquidación. El legislador dispone de un margen suficiente de configuración de tales procesos y no existe un mandato constitucional específico que le impida hacer distinciones razonables en esa materia.

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Principio de independencia judicial en disposición que determina como función del liquidador la de oficiar a las autoridades judiciales y de registro sobre la apertura de la liquidación

El hecho de que entre las funciones del liquidador se encuentre la de oficiar a las autoridades judiciales y de registro competentes, informándoles sobre la apertura de la liquidación para que den cumplimiento a la ley, no transforma al liquidador en un obstaculizador del ejercicio de las funciones judiciales, sino en el simple ejecutor de un mandato legal. Las disposiciones acusadas que facultan al liquidador para efectuar las comunicaciones correspondientes, antes que una forma de injerencia indebida de una autoridad administrativa en el ámbito de ejercicio de las funciones judiciales, simplemente prevén una actuación procesal diseñada por el legislador como medio para materializar los objetivos que se persiguen con el fuero de atracción del proceso de liquidación, a saber, la provisión de igualdad de oportunidades para todos los acreedores de entidades públicas nacionales que pretenden hacer efectivos sus

créditos a cargo del patrimonio público afecto a procesos de liquidación.

Referencia: expediente D-5393

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 6 (parciales) del Decreto 254 de 2000, “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

Magistrado Ponente:

dR. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil cinco (2005)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Rafael Fandiño Ilia demandó los artículos 2 y 6 (parciales) del Decreto 254 de 2000, “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

Mediante Auto del veintiuno (21) de septiembre de dos mil cuatro (2004), la Corte admitió la demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben los artículos 2 y 6 (parciales) demandados en el presente

proceso, y se subrayan los apartes acusados:

“DECRETO 254 DE 2000

(febrero 21)

Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional.

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º, numeral 7º, de la Ley 573 del 2000,

DECRETA:

(...) Artículo 2. Iniciación del proceso de liquidación. (...) La expedición del acto de liquidación conlleva:

(...) d) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de la misma, con la finalidad de integrar la masa de la liquidación.

(...) Parágrafo 2º. Los jueces que conozcan de los procesos en los cuales se hayan practicado las medidas a que se refiere el literal d) del presente artículo, a solicitud del liquidador oficiarán a los registradores de instrumentos públicos para que éstos procedan a cancelar los correspondientes registros.

(...) Artículo 6. Funciones del liquidador. Son funciones del liquidador las siguientes:

(...) d) Dar aviso a los jueces de la república del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador.

e) Dar aviso a los registradores de instrumentos públicos para que den cumplimiento a lo dispuesto en el literal d) del artículo 2º del presente decreto, y para que dentro de los treinta

(30) días siguientes a que se inicie la liquidación informen al liquidador sobre la existencia de folios en los que la institución en liquidación figure como titular de bienes o de cualquier clase de derechos.”

III. LA DEMANDA

El actor considera que las normas demandadas desconocen los artículos 2, 13, 29, 209, 228 y 229 de la Constitución Política, por las razones que se señalan a continuación:

Estas normas desconocen los derechos de los asociados a acceder a la administración de justicia y obtener pronta resolución de sus litigios (arts. 29 y 229, C.P.), “dejándoles obstruido el camino para acudir libremente ante el juez con el fin de reclamar las obligaciones a cargo de dichas entidades, situación que los coloca en un estado total de indefensión”. Es improcedente impedir el acceso ciudadano a la administración de justicia dentro de un Estado Social de Derecho, por desconocer la efectividad de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. El Estado tiene la obligación jurídica y política de proteger los derechos de los ciudadanos.

2. “No puede decirse que los acreedores de esas entidades estatales en liquidación se encuentren beneficiados de alguna manera con las normas acusadas, en el sentido de que sus pagos se les harán con eficiencia, prontitud o cumplimiento, cuando la Contraloría General de la República ha manifestado recientemente a través de la prensa escrita que las liquidaciones de las entidades estatales ‘marchan a paso de tortuga’, destacando el caso de la empresa Emcoper S.A. que ya lleva 25 años en liquidación sin que la misma termine”. En esas circunstancias, no puede dejarse a los ciudadanos sin recursos para hacer exigible la deuda del Estado.

3. Las normas acusadas también violan el derecho a la igualdad, “pues al impedirle el acceso a la administración de justicia a los acreedores de las entidades públicas del orden nacional en liquidación, el Estado rompe la igualdad de oportunidades que antes existía entre estos acreedores con los de las entidades públicas territoriales en liquidación, a quienes no se les ha prohibido el acceso a la justicia en las circunstancias que se analizan, con lo cual se establece una discriminación inaceptable, sin que para ello exista alguna justificación razonable u objetiva”.

4. Finalmente, argumenta que “no puede el liquidador de estas entidades exigirle a las autoridades judiciales la terminación de los procesos ejecutivos en curso o de los que se presenten en su contra en un futuro, por cuanto el funcionamiento de la rama judicial es público, autónomo e independiente, como lo consagra el artículo 228 de la C.P., y sus decisiones o actividades no pueden ser interferidas por éstas personas o por otro órgano del poder, sin que se atente contra su independencia y contra la organización estructural del Estado.”

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

1. Intervención de la Contraloría General de la República

El ciudadano Miguel Eduardo Zabaleta Arias intervino en este proceso en su calidad de apoderado de la Contraloría General de la República, para sustentar la constitucionalidad de las normas acusadas, invocando los siguientes motivos:

1.1. “...si bien es cierto que el proceso liquidatorio de una empresa conlleva la terminación de un proceso ejecutivo, también es verdad que este procedimiento de terminar el proceso lo que persigue es facilitar la liquidación de una sociedad, con el fin de que no se vayan a presentar duplicidad de actuaciones judicial y administrativa respecto a una misma obligación, máxime cuando la entidad en proceso de liquidación tiene que tener en cuenta tanto las acreencias como los pasivos, por lo tanto se justifica la medida de culminación de los procesos que se encuentren en curso”.

1.2. Las disposiciones acusadas no desconocen el derecho de acceso a la administración de justicia, “ya que éste procedimiento (sic) está previsto para todos los ciudadanos en la Constitución Política, pero en algunos casos como éste, tiene previstas algunas excepciones, así se desprende de lo normado en el artículo 228 de la Carta Magna, cuando dice que la administración de justicia es una función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la Ley y en ella prevalecerá el derecho sustancial. En consecuencia podemos afirmar que el hecho de terminar un proceso ejecutivo en virtud de un proceso liquidatorio no está negando el acceso a la justicia, sino más bien, con esta figura se está colaborando armónicamente con los cometidos estatales, dentro de la función pública”.

1.3. La lentitud con la que operan algunos funcionarios liquidadores en la práctica no vicia de inconstitucionalidad las normas que éstos deben aplicar.

1.4. También es constitucional que el liquidador solicite el levantamiento de las medidas cautelares que sobre bienes inmuebles se encuentren registradas en las oficinas de instrumentos públicos, “por cuanto con ello se viabiliza el trámite de venta u otra operación de carácter comercial de los bienes que hacen parte de la masa liquidatoria, a efecto de poder hacer la distribución de los mismos tal como lo contempla la Ley sobre esta materia”.

2. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En su condición de apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, la ciudadana Andrea del Pilar Álvarez Acevedo intervino en el presente proceso para justificar así la constitucionalidad de las disposiciones que se revisan:

2.1. En este caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya que en las sentencias C-140 de 2001 y C-291 de 2002 la Corte se pronunció sobre las mismas disposiciones normativas acusadas y las declaró exequibles.

A pesar de lo anterior, se presentan algunos argumentos en relación con los cargos de inconstitucionalidad formulados por el actor.

2.2. En primer lugar, en relación con el cargo por violación del debido proceso, afirma que éste carece de fundamento, puesto que “por el contrario, la norma acusada pretende proteger los derechos de los acreedores y reconocer sus intereses dentro del proceso de liquidación en la medida en que sus acreencias entran a formar parte integral de aquel, evitando así, que los bienes con los cuales la entidad puede respaldar las obligaciones con terceros se encuentren lejos del alcance del liquidador. // En efecto, un proceso de liquidación de una entidad estatal debe integrar la masa patrimonial para lograr, entre otras cosas, el pago de las acreencias, cualquiera que sea su naturaleza. El Decreto 254 de 2000, que regula el proceso liquidatorio de las entidades estatales del nivel nacional, establece el proceso administrativo de liquidación, las etapas, los intervinientes y los fines del mismo con el objeto de garantizar, como se anotó, el pago de los pasivos de la entidad en liquidación. Podría decirse que se vulneraría el debido proceso cuando, en el proceso de liquidación de una entidad, no se vincule a los acreedores de la misma, desconociendo así, las obligaciones

contraídas por la entidad mientras estuvo en ejercicio de las actividades y funciones propias de los objetivos institucionales.”

A este mismo respecto cita algunos apartes de la sentencia C-140 de 2001, en la que la Corte analizó algunos aspectos de las normas acusadas, concluyendo que éstas, lejos de desconocer el debido proceso, lo materializan y garantizan a las personas involucradas en la liquidación el pago de sus acreencias. Afirma en conclusión la interviniente que “justamente la no inclusión de una disposición que proteja los bienes de la entidad en liquidación cuando ya se ha iniciado este proceso administrativo, y que éstos, como consecuencia de una medida preventiva de embargo decretado por orden judicial no integren la masa patrimonial de la entidad en liquidación, conllevaría el desconocimiento de los derechos de los acreedores, en la medida en que frente a los actores de las acciones judiciales instauradas, el liquidador no tendría como reconocer y pagar los derechos de los acreedores y ellos no podrían perseguir el reconocimiento y pago de los mismos en igualdad de condiciones frente a los primeros beneficiarios de los procesos ejecutivos.”

2.3. En relación con el cargo según el cual la norma acusada desconoce los criterios de eficiencia, prontitud o cumplimiento, afirma que tal acusación no tiene fundamento, ya que “el proceso de liquidación, iniciado como consecuencia de la orden de la autoridad competente, está regido por una serie de etapas que deben surtirse con el fin de resolver todos los asuntos que conciernen a la entidad que se liquida, entre ellos el pago de los pasivos”. Cita a este respecto la sentencia C-291 de 2002.

2.4. En cuanto al cargo por violación del principio de igualdad de los acreedores en relación con los acreedores de las entidades estatales del nivel territorial –que no cuentan con una norma similar-, afirma la interviniente, luego de recordar la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del principio de igualdad: “para el caso concreto, no se evidencia un trato desigual entre iguales en consideración a que la circunstancias de igualdad se predicen entre unos y otros acreedores de una entidad estatal del orden nacional que entra en liquidación”. Cita en este punto un aparte de la sentencia C-291 de 2002, en el que la Corte desestimó un cargo de inconstitucionalidad contra la norma acusada por violar el principio de igualdad, pero por motivos distintos a los que se invocan en el presente proceso.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Germán Eduardo Quintero Rojas, obrando en su condición de apoderado de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada, con base en las siguientes razones:

3.1. Existe cosa juzgada constitucional, en virtud de lo decidido en las sentencias C-140 de 2001 y C-291 de 2002, respecto de los cargos por violación del principio de igualdad y del debido proceso.

3.2. En relación con los demás cargos, expresa el interviniente en primer lugar que respecto del cargo por violación del artículo 2 Superior, “no se concreta en el escrito de demanda, únicamente hace alusión a que ante la supuesta imposibilidad del ciudadano de acudir ante la jurisdicción de manera individual en procura de resolver pacíficamente sus controversias, no se asegura la convivencia pacífica”. Al respecto, afirma que “esa misma Corporación ha estudiado y precisado el alcance del principio ‘par conditio creditorum’, encontrando que el mismo es compatible con la Constitución, y que desarrolla principios fundantes del Estado Social de Derecho como lo son la igualdad y la primacía del interés general, por lo que puede colegirse que se trata de un medio adecuado para lograr la consecución de un fin constitucionalmente protegido”. Así, concluye que sería erróneo afirmar que “mientras una disposición contiene reglas en beneficio de la totalidad de los acreedores pudiera ser contraria al artículo 2 superior, puesto que aparentemente perjudica los intereses de uno solo de los acreedores, puesto que como se ha estudiado, el anotado principio general procura porque el patrimonio del deudor sea suficiente para cancelar universalmente las deudas a favor de sus acreedores, todo lo cual no puede ser contrario a la búsqueda de la convivencia pacífica de los ciudadanos, sino que por el contrario y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, busca precisamente su consecución”.

3.3. En cuanto al cargo por violación del derecho al acceso a la administración de justicia, afirma que “tanto la jurisprudencia como la doctrina son unánimes en concluir que ni la Ley, ni el reglamento pueden impedir el acceso a su ejercicio, pero lo que sí puede hacer el Estado, es reglamentar el mismo. // En efecto, en el caso que nos ocupa, no se trata de restringir el acceso a la administración de justicia, sino que la norma trata es de regular el ejercicio de tal derecho, y hace tal regulación en beneficio y protección de la totalidad, es decir del universo de acreedores en un proceso liquidatorio. // Se está garantizando el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido y protegido, permitiéndose que de

una manera coherente se ejerza el derecho a acceder libremente a la administración de justicia, y no como lo pretende el actor, que imperen reclamaciones sin ningún tipo de orden, iniciándose procesos ejecutivos en diferentes despachos judiciales, con diferentes tipos de medidas cautelares, etc., todo lo cual terminaría siendo perjudicial para la mayoría de los acreedores”.

También recuerda el interviniente que el derecho de acceso a la administración de justicia ha sido reconocido como un derecho fundamental de configuración legal, según sentencia C-426 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). De este pronunciamiento se extraen las siguientes conclusiones, que el interviniente afirma son relevantes para resolver sobre la constitucionalidad de la norma bajo estudio:

2. Dicha facultad es discrecional, limitada tanto por la razonabilidad y proporcionalidad, como por la finalidad pretendida, es decir, debe tener un fin constitucionalmente admisible.

3. Las condiciones según las cuales puede restringirse y aún limitarse el ejercicio de este derecho, deben respetar el núcleo esencial del derecho fundamental.

4. El núcleo esencial de este derecho lo comprende, el derecho de acudir a un juez imparcial es decir derecho de acción, a obtener la sentencia que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes (legalidad) y a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente (principio de efectividad).

5. Que para el desarrollo del núcleo esencial del derecho, es condición necesaria la regulación legal previa que permita el ejercicio del mismo”.

4. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, obrando en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en el presente proceso en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, exponiendo los siguientes argumentos:

4.1. Existe cosa juzgada constitucional respecto de los cargos por violación de los artículos 13 y 29 de la Constitución, en virtud de lo decidido en las sentencias C-140 de 2001 y C-291 de 2002. Con base en estas providencias, afirma el interviniente que “el proceso liquidatorio regulado por el Decreto 254 de 2000 se reviste de las mismas características de

universalidad que están presentes a la hora de la liquidación de cualquier persona jurídica y cumple con los mismos principios que dominan los procesos concursales, los cuales persiguen dar a todos los acreedores el mismo tratamiento, salvo las preferencias que se señalan en la ley. Dicho carácter universal se deriva de la circunstancia de que el patrimonio mismo es una universalidad jurídica, en virtud de la cual se conforma una masa de bienes a liquidar, en la que el activo responde por el pasivo y se exige que sean llamados todos los acreedores incluso aquellos respecto de los cuales la deuda no es aún exigible.”

4.2. De lo anterior, concluye el interviniente que tampoco asiste razón al demandante cuando afirma que las disposiciones demandadas violan el derecho de acceso a la administración de justicia, el deber del Estado de proteger los derechos de los ciudadanos, el derecho a la igualdad y la independencia y autonomía de la rama judicial, por las siguientes razones:

“1) La liquidación de una entidad pública siendo un proceso universal, tiene como fundamento el principio de igualdad entre los acreedores, salvo que exista una prelación o privilegio entre las acreencias, de suerte que la cancelación de los embargos que en los procesos ejecutivos singulares hubieran podido decretarse contra la entidad, constituye una garantía de esa igualdad, pues la masa de liquidación que se forma sirve para cancelar a todos los acreedores en igualdad de condiciones.

En ese sentido, mal puede invocarse un supuesto trato discriminatorio respecto de los acreedores en la liquidación de entidades públicas del orden nacional y del orden territorial, como lo sugiere el demandante, pues como se señaló, el carácter universal de dichos procesos se encuentra presente en la liquidación de cualquier persona jurídica y aquellos procesos se rigen por los mismos principios de los procesos concursales, en los cuales se persigue dar a todos los acreedores el mismo tratamiento. De forma que pretender que se aplique un tratamiento diferente en procesos de liquidación de entidades territoriales, sí resultaría contrario a la Constitución Política, lo cual de manera alguna se desprende de las normas demandadas.

Las disposiciones acusadas, en lugar de generar un trato discriminatorio entre acreedores, constituyen una plena garantía de protección y efectividad del principio de igualdad, no sólo en cabeza del ejecutante sino también en la de todos los que son llamados a concurrir al proceso liquidatorio.

2) Tampoco puede alegarse vulneración del deber de protección por parte del Estado de los derechos de los ciudadanos, aduciendo que el desembargo deja sin garantía el pago de la deuda del ejecutante, pues por el contrario, el propósito de dicho proceso es lograr el pago de las acreencias del deudor. La prenda general constituida por el activo patrimonial del deudor responde ante todos los acreedores en igualdad de condiciones, salvo las prelacións legales, de manera tal que la garantía de pago subsiste.

Así mismo, tampoco puede alegarse vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, pues si bien la liquidación de la entidad conlleva la terminación de los procesos ejecutivos y la cancelación de los embargos decretados, lo cierto es que el procedimiento liquidatorio en vía administrativa, constituye igualmente plena garantía de protección de los derechos anteriormente en litigio, pues como se señaló la masa de bienes conformada por la liquidación garantiza el pago del pasivo patrimonial.

3) La cancelación de los embargos decretados dentro de un proceso ejecutivo con ocasión de la liquidación de una entidad pública y la desanotación correspondiente en el registro de instrumentos, si bien limita las posibilidades individuales del acreedor a quien favorecía la medida, dicha medida es una limitación necesaria para garantizar el derecho a la igualdad y resulta adecuada para lograr ese objetivo y no se considera desproporcionada, toda vez que el pago efectivo de aquellos créditos está garantizado por el conjunto de medidas adoptadas en el mismo Decreto demandado.

4) Finalmente, el principio de independencia y autonomía de la Rama Judicial, en virtud del cual las decisiones de los jueces son independientes y ninguna autoridad puede tener injerencia o intervenir en las providencias judiciales, de manera alguna se ve afectado por las disposiciones acusadas que se limitan a establecer reglas precisas sobre lo que ocurre con los procesos ejecutivos en curso cuando sobreviene la liquidación forzosa de una entidad pública del orden nacional, tema específico no propio del Código de Procedimiento Civil, respecto del cual el ejecutivo tenía plena competencia en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por el Legislador, sin afectar dicha autonomía.”

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano Jairo Parra Quijano, en su calidad de Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino en este proceso para aportar el concepto de constitucionalidad elaborado por el doctor Juan Bautista Parada sobre la norma bajo revisión, el cual expresa los siguientes argumentos:

1.1. Es corriente que en la legislación de los diferentes países se prevean procedimientos para la liquidación de los patrimonios de distintos tipos de personas naturales y jurídicas. Los procedimientos establecidos para estos efectos pueden ser diferentes, sin que por ello se viole el principio de igualdad.

1.2. Los procedimientos liquidatorios tienen carácter universal, ya que comprometen la totalidad de los activos y pasivos del patrimonio en cuestión. En torno a estos procedimientos, la doctrina ha desarrollado la “teoría de la concursabilidad”.

1.3. El proceso ejecutivo persigue lograr el cumplimiento forzado de las obligaciones de los deudores incumplidos. El proceso ejecutivo se estructura sobre el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, que viene del derecho romano, en virtud del cual “quien primero embargaba primero satisfacía sus obligaciones. Este proceder supone que en el evento en que deban satisfacerse múltiples obligaciones muchos quedarán sin obtener el pago de sus obligaciones. (...) Este principio se transfirió a los procedimientos liquidatorios y hoy está presente en el denominado derecho concursal”.

1.4. En relación con la normatividad vigente, se afirma en el estudio que “es imperativo establecer un procedimiento especial para atender las liquidaciones pues al liquidar deben solucionarse prioritariamente las acreencias sobre las cuales la ley ha establecido un privilegio, como es el caso de las acreencias laborales o el de las acreencias fiscales”. Por otra parte, señala que este proceso no debe ser necesariamente jurisdiccional, “pero sí debe tener una tutoría jurisdiccional para dirimir la calificación y graduación de los créditos presentados, así como sus objeciones, el avalúo de los bienes y el remate o adjudicación de los mismos cuando se opte por la dación en pago”.

1.5. “Si el procedimiento es universal y los bienes se encuentran bajo la custodia del liquidador, la medida cautelar antecedente es anodina pues el proceso ejecutivo en el cual se había decretado se termina por sustracción de materia ya que la liquidación tiene fuero de atracción sobre todos los procesos ejecutivos de cualquier naturaleza, en este evento”;

además, anota que “una de las finalidades del procedimiento es establecer la denominada masa activa de la liquidación que no es otra cosa que saber cuáles son los bienes que conforman el patrimonio para determinar con qué se cuenta para pagar las acreencias reconocidas, calificadas y graduadas en la liquidación”.

1.6. El objeto de las medidas cautelares es el de “cubrir el denominado periculum in mora, ya que si no se decretan y se mantienen el deudor puede disponer de los bienes y hacer nugatorio el derecho de los acreedores”. Sin embargo, en este caso el deudor es el Estado, “el cual por definición no puede insolventarse ya que la responsabilidad, en últimas, debe asumirla el Tesoro Público a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Tesorería General de la Nación”.

1.8. Declarar inconstitucionales las normas acusadas no haría que los procedimientos liquidatorios fueran más ágiles, ni que se lograra más rápidamente el pago de las acreencias; “Veamos: si se permitiere la continuidad de los procesos ejecutivos se generaría una discriminación frente a otros acreedores que aún no habían demandado, quebrantando así el principio constitucional de la igualdad. Si éstos procesos continúan frente a la liquidación se viola la condición de igualdad de los acreedores, las causas de privilegio y se genera una anarquía en el manejo de los bienes. El procedimiento no puede operar sobre la premisa: ‘el que vaya pasando vaya llevando lo que considere necesario para su deuda’. Así se generaría una anarquía violatoria de la constitución ya que sería imposible hacer prevalecer el derecho sustancial, el derecho al real acceso de las personas a la administración de justicia y el principio de igualdad, amén de violar el debido proceso constitucional”.

1.9. Con base en las anteriores razones, se extraen las siguientes conclusiones sobre la constitucionalidad de la norma:

“1. Las normas del procedimiento liquidatorio para entidades públicas del orden nacional se ajustan a la Constitución por cuanto están enmarcadas dentro del moderno concepto del derecho concursal que presupone para esta clase de actuaciones una regulación más administrativa que judicial, sin desconocer la tutela judicial que siempre debe resolver las situaciones de conflicto.

2. Las medidas cautelares decretadas por los jueces con anterioridad al proceso liquidatorio deben levantarse para poder conformar la masa activa de la liquidación disponible a órdenes

del liquidador, para poder atender el pago del pasivo de acuerdo con su calificación y graduación. Esto ya ocurre en la actualidad por ejemplo, en el proceso de reestructuración que gobierna la ley 550/99, cuyas disposiciones establecen que el Promotor comunique a los jueces que adelantan ejecuciones el acuerdo de terminar los procesos y levantar las medidas cautelares. Cuando se trata de inmuebles, el decreto de oficiar a los registradores es una consecuencia válida del levantamiento de la cautela, medida que también es constitucional.

3. El deber de informar a los jueces que la norma le impone al liquidador es la consecuencia del fuero de atracción de todo proceso liquidatorio sobre ejecuciones individuales o colectivas, pues la liquidación debe adelantarse respetando el principio de la igualdad de los acreedores, salvo las causas de prelación legal, esto es, respetando los privilegios establecidos por el legislador”.

En consecuencia, se solicita que se declaren exequibles las normas acusadas.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 3701, recibido en la Secretaría General de la Corte el 16 de noviembre de 2004, el señor Procurador General de la Nación intervino en el presente proceso para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, invocando las siguientes razones:

1. Señala que no existe cosa juzgada material respecto de las disposiciones acusadas, puesto que si bien éstas ya fueron objeto de pronunciamientos judiciales en el pasado, los cargos resueltos fueron distintos a los formulados en el presente proceso, por lo cual es procedente un nuevo pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el particular.

2. Para efectos de evitar un fallo de inexequibilidad inocuo, el Procurador solicita a la Corte declarar la unidad normativa de las disposiciones acusadas con el parágrafo del artículo 23 del Decreto 254 de 2000, que considera se encuentra intrínsecamente relacionado con el tema de la terminación de los procesos ejecutivos y la cancelación de los embargos pendientes con la obligación de ser acumulados al proceso liquidatorio. El parágrafo en cuestión dispone:

“Artículo 23 (...). Parágrafo: En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la

liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación”.

3. Explica que las liquidaciones administrativas de las entidades públicas nacionales tienen como fundamento constitucional el principio de igualdad. Describe las características de las liquidaciones, desde el punto de vista de la empresa, así: “las liquidaciones, desde la óptica empresarial u organizacional, tienen como características el ser definitivas, el de establecer el estado de activos para cubrir pasivos, y de repartir en último término el patrimonio que llegare a sobrar. Estas operaciones se basan en la determinación de los activos como universalidades económicas o conjunto o masa de bienes, para responder por los pasivos, y no sobre individualidades. Bajo esa concepción universal se atienden los pasivos y se reparte el patrimonio”. En relación con el vínculo entre los procesos liquidatorios y el principio de igualdad, explica: “nuestro derecho ha sabido interpretar el contexto doctrinario referido, y entiende los procesos liquidatorios en función del derecho a la igualdad que les asiste a los acreedores como expresión de la vigencia de un orden justo (‘par conditio creditorum’). En ese ámbito, es que se explica porqué resulta necesario cancelar todos los embargos existentes sobre los bienes de las entidades públicas nacionales a liquidar. Así lo consignó la Corporación en la sentencia C-140 de 2001: ‘En efecto, conviene recordar que una liquidación es un proceso universal, que tiene como fundamento el principio de igualdad entre los acreedores, salvo que exista una prelación o el privilegio entre acreencias. Por ello, con el fin de asegurar esa igualdad, es necesario cancelar los embargos que en los procesos ejecutivos singulares hubieran podido decretarse contra la entidad, para de esa manera poder formar la masa de liquidación que sirva para cancelar a todos los acreedores, en igualdad de condiciones’”.

4. En relación con los cargos por violación del derecho de acceso a la administración de justicia y de celeridad procesal, señala el Procurador que los procesos ejecutivos están diseñados para hacer cumplir obligaciones claras, expresas y exigibles, “pero como obligaciones individuales en épocas de normalidad jurídica de los entes económicos o institucionales”. Precisa adicionalmente lo siguiente:

“En el caso de entidades públicas, es un asunto de interés general pagar las acreencias, ya

que el Estado está instituido para garantizar la vigencia de un orden justo, lo cual incluye honrar sus deudas totalmente. Por lo tanto, resulta viable que el legislador desjudicialice los procesos ejecutivos y sus medidas cautelares para que sean ejecutadas dentro del proceso administrativo de liquidación, según los órdenes de prelación de acreencias. // Ahora bien, los procesos administrativos de liquidación adelantados por el Estado están diseñados para responder a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Lo anterior, porque son procesos exclusivos, con finalidad única, con especialidad técnica y jurídica, encaminados a establecer los activos y cubrir los pasivos lo más pronto posible. // Los procesos judiciales, incluyendo los ejecutivos, si bien el legislador los modela con términos razonables, su aplicación no resulta tan expedita y eficaz debido a las dilaciones justificadas, especialmente las resultantes del exceso de carga laboral y de comportamientos poco leales de las partes procesales. Luego no es exacta la afirmación del demandante de que los procesos ejecutivos per se avancen más rápido que los procesos liquidatorios. // Igualmente, se debe tener en cuenta que a medida que avanzan las liquidaciones se hacen pagos parciales a los acreedores según la disponibilidad de recursos. Por tanto, el hecho de que los procesos liquidatorios transcurran lentamente no significa que no se vayan atendiendo los pasivos. La lentitud de tales procesos se explica porque muchas veces resulta técnica, económica y jurídicamente engorroso determinar tanto los activos como los pasivos”.

Asimismo, conceptúa el procurador que la terminación de los procesos ejecutivos y la cancelación de los embargos se encamina a evitar que el uso de información privilegiada por algunos acreedores afecte el derecho de propiedad de los demás, “en la medida en que pudieran utilizarse aquellos procesos para sustraerse a las liquidaciones y hacer más gravosa la reclamación de los otros acreedores”. Además, explica que los sacrificios que deben asumir los acreedores que adelantan procesos ejecutivos “se comprenden por la cesión del interés privado a las leyes expedidas por motivos de utilidad pública o interés social, que para el caso de la liquidación de las entidades públicas lo representa la necesidad de reformar el Estado y la garantía del derecho a la igualdad propietaria que les asiste a los acreedores”.

En esa medida, “puede concluirse que la terminación de los procesos ejecutivos y el levantamiento de medidas cautelares sobre los bienes de las entidades públicas en liquidación, con el fin de acumularse a estos procesos, contrario a comprometer la celeridad

procesal para atender tales reclamaciones, tiene como finalidad potenciarla desde la perspectiva de la igualdad de trato de los acreedores mediante procedimientos exclusivos liquidatorios”. Así mismo, el hecho de que los procesos en la práctica se desenvuelvan en forma lenta no significa que exista un problema de constitucionalidad en la norma bajo revisión.

5. También precisa el procurador que “para atender la solución de los diversos problemas de la sociedad, el legislador tiene amplia potestad de configuración, diseñando soluciones judiciales, administrativas o extrajudiciales. Así, puede sustraer del conocimiento judicial determinados asuntos para someterlos a otros tipos de soluciones, respetando las exclusividades constitucionales (justicia constitucional, acciones públicas); por ejemplo, el compromiso o cláusula compromisoria”. En el mismo sentido, explica que “al legislador le compete determinar la estructura de la administración nacional, para lo cual puede crear, suprimir o fusionar sus entidades. Con el fin de garantizar la modernización del Estado de modo expedito, y la celeridad en las liquidaciones de las entidades públicas y la igualdad de trato en el pago de las acreencias, se elaboró un proceso administrativo que no vulnera los valores y derechos judiciales y sí garantiza los derechos de quienes tienen interés directo en los resultados de los procesos liquidatorios referidos. // La solución de problemas y conflictos que garanticen la vigencia de un orden justo, incluyendo el derecho de propiedad, no es exclusivamente judicial. En esos términos, se solicitará la exequibilidad de las normas demandadas pero únicamente por el cargo analizado”.

6. Finalmente, en relación con el cargo por violación de la igualdad entre los acreedores de las entidades públicas de los órdenes nacional y territorial, afirma que “el principio de la separación funcional del poder público que incluye la autonomía territorial permite la posibilidad al legislador de diseñar regímenes para la liquidación de las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales de características diferentes que respondan a sus necesidades y fines, sin que se presente trato legal discriminatorio, incluyendo el que se debe dar a los acreedores que tramitan sus reclamaciones por la vía judicial al momento de iniciarse el respectivo proceso”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Problemas jurídicos

Las normas acusadas establecen que en los procesos de liquidación de las entidades públicas del orden nacional, (a) la iniciación del proceso de liquidación conlleva la cancelación de los embargos que hubiesen sido decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de su propiedad, para efectos de integrar la masa de la liquidación (Artículo 2-d); (b) los jueces que conozcan de procesos en los que se hayan practicado las referidas medidas cautelares, a solicitud del liquidador, deberán oficiar a los registradores de instrumentos públicos para que éstos cancelen los registros correspondientes (Artículo 2, Parágrafo); (c) el liquidador tiene dentro de sus funciones la de dar aviso a los jueces de la República sobre el inicio del proceso de liquidación, para efectos de que éstos terminen los procesos ejecutivos que existieren en curso contra la entidad, advirtiéndose que tales procesos deben ser acumulados al proceso de liquidación (artículo 6-d); y (d) el liquidador también tiene entre sus funciones la de dar aviso a los registradores de instrumentos públicos para que cancelen los registros correspondientes (artículo 6-e). Para el demandante, estas disposiciones adolecen de los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

(i) desconocen el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229, C.P.) y el derecho al debido proceso en tanto derecho a obtener la pronta resolución de los litigios (art. 29, C.P.), puesto que se obstruye el camino para que los ciudadanos acudan a los jueces solicitando el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades públicas en liquidación, dejándolos en total indefensión, y desconociendo la obligación jurídica y política del Estado de proteger los derechos de los ciudadanos;

(ii) resultan irrazonables, en la medida en que la misma Contraloría ha afirmado que las liquidaciones marchan lentamente, con lo cual no se beneficia de ninguna manera a los acreedores de dichas entidades, situación que contribuye a dejar a los ciudadanos sin recursos para hacer efectivos sus créditos;

(iii) violan el derecho a la igualdad de los acreedores de las entidades públicas del orden

nacional en liquidación, frente a los acreedores de las entidades públicas territoriales en liquidación, respecto de las cuales no existe una disposición similar que restrinja el acceso a la administración de justicia; y

(iv) violan el funcionamiento autónomo e independiente de la rama judicial (art. 228, C.P.), en la medida en que el liquidador de las entidades queda facultado para exigir la terminación de los procesos ejecutivos en curso o los que se presenten en el futuro, lo cual atenta contra la separación de poderes y la organización estructural del Estado.

3. Inexistencia de cosa juzgada constitucional en virtud de lo resuelto en las sentencias C-140 de 2001 y C-291 de 2002, salvo en cuanto al cargo genérico basado en el debido proceso.

3.1. En la sentencia C-140 de 2001, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de las mismas normas demandadas en esta oportunidad – el artículo 2º literal b) y parágrafo 2º, y el artículo 6º literales d) y e) del decreto 254 de 2000-, que habían sido acusados de (a) violar el artículo 150-10 de la Carta Política, en la medida en que en criterio del demandante, habían modificado el Código de Procedimiento Civil, desconociendo así la prohibición constitucional de expedir códigos por vía de decretos de facultades extraordinarias, y (b) violar el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, ya que –según la dilucidación del cargo que hizo la Corte- se argumentaba que los procesos judiciales y administrativos deben regirse por las normas establecidas en los Códigos, y no en decretos leyes. En relación con el primer cargo, la Corte, luego de estudiar el alcance de la prohibición del artículo 150-10 de la Constitución, afirmó que la misma no había sido desconocida. En cuanto al cargo por violación del debido proceso, luego de afirmar que la Constitución no ordena que las regulaciones procedimentales estén consagradas en un Código específico, la Corte efectuó el siguiente análisis:

“como lo destacan varios intervinientes y la Vista Fiscal, las normas acusadas, lejos de desconocer el debido proceso, buscan desarrollarlo, ya que pretenden garantizar a las personas naturales y jurídicas involucradas en la liquidación el pago de sus acreencias. En efecto, conviene recordar que una liquidación es un proceso universal, que tiene como fundamento el principio de igualdad entre los acreedores, salvo que exista una prelación o el privilegio entre las acreencias. Por ello, con el fin de asegurar esa igualdad, es necesario

cancelar los embargos que en los procesos ejecutivos singulares hubieran podido decretarse contra la entidad, para de esa manera poder formar la masa de liquidación que sirva para cancelar a todos los acreedores, en igualdad de condiciones”.

Con base en los argumentos citados, la Corte declaró la constitucionalidad de las normas que se examinaron, pero restringió explícitamente el efecto de cosa juzgada al declarar que dicha declaratoria se efectuaba “únicamente por los cargos estudiados” en esa oportunidad, dentro de los cuales estuvo el genérico basado en el debido proceso.

3.2. En la sentencia C-291 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte se pronunció también sobre el artículo 2, literal d) y parágrafo 2º del Decreto 254 de 2000, que habían sido demandados por considerar el actor que “i) vulneran el derecho al debido proceso en cuanto éste debe adelantarse de conformidad con leyes que sean preexistentes, ii) hacen imposible el cobro de las acreencias laborales pues las dejan huérfanas de garantía, y iii) desconocen el derecho a la igualdad, pues introducen una distinción injusta entre quienes cobraron su deudas existiendo la posibilidad de embargar bienes para lograr el pago, y aquellos otros que se ven afectados por la cancelación del gravamen que aseguraba la cancelación de su deuda”.

En relación con el cargo según el cual se estaba dejando desprotegidos a los acreedores, afirmó la Corte: “resulta necesario recordar que tanto el proceso ejecutivo singular con medidas cautelares como los procesos liquidatorios tienen el mismo propósito: lograr el pago de las acreencias del deudor. Si bien en el primero este propósito es individual de ejecutante, y puede lograrlo sobre bienes determinados del deudor, el mismo objetivo puede ser conseguido dentro de un proceso liquidatorio universal. En este último, la prenda general constituida por el activo patrimonial del deudor responde ante todos los acreedores en igualdad de condiciones, salvo las prelaciones legales, de manera tal que la garantía de pago subsiste. No es pues cierto, como lo afirma el demandante, que por el hecho de la apertura del proceso liquidatorio, del llamamiento a todos los demandantes en procesos ejecutivos en curso y de la cancelación de los embargos decretados, se eliminan las garantías de pago, pues como queda dicho estas se conservan sobre la masa de la liquidación. Más aun si se trata de obligaciones laborales, que es el caso que motiva la preocupación del actor, pues

como es sabido su pago con cargo a esta masa tiene prelación según las normas legales vigentes que regulan la materia, a las que expresamente remite el artículo 32 del Decreto sub examine”.

En cuanto al cargo por violación del debido proceso en la medida en que se sorprendía a los ejecutantes dentro de procesos ejecutivos singulares con una legislación nueva y no preexistente, la Corte explicó: “No es pues una novedad legislativa el que dentro de los procesos liquidatorios, aun los de entidades públicas, los procesos ejecutivos en curso al momento de decretarse la liquidación deban suspenderse y los embargos cancelarse a fin de conformar la masa a liquidar conforme a la prelación de créditos legalmente establecida. Desde este punto de vista las normas acusadas son disposiciones especiales que sólo subrogan para el sector público nacional otras más generales y dispersas que gobernaron también la liquidación de entidades públicas nacionales, previendo la cancelación de embargos decretados sobre los bienes de la entidad a liquidar.¹ Por eso no pueden considerarse como no preexistentes respecto de los ejecutantes singulares de las entidades públicas cuyo proceso de liquidación debe regirse por el Decreto acusado”.

El cargo por violación del derecho a la igualdad fue resuelto por la Corte así: “las dos situaciones de hecho a las cuales el demandante estima que debe dispensarse el mismo trato, son las siguientes: de un lado la de los acreedores que demandaron ejecutivamente el pago de sus acreencias y efectivamente obtuvieron el pago de las mismas antes del decreto de disolución o supresión y liquidación de la entidad pública deudora, y de otro, la de los acreedores de la misma clase de entidades, que estando en curso el proceso ejecutivo se ven afectados por el mencionado decreto. A juicio de la Corte estas situaciones no son ni fáctica ni jurídicamente iguales, pues el decreto de disolución o de supresión de la entidad pública da lugar a su subsiguiente liquidación dentro de un proceso universal regulado íntegramente por Decreto 254 de 2000, que implica el llamamiento de todos los acreedores y la conformación de la masa de bienes con la cual se va a satisfacer el pasivo patrimonial. Evidentemente, quienes obtuvieron el pago antes de la disolución o supresión, no se ven avocados a este llamamiento general de acreedores ni a la conformación de la masa referida, como si lo están quienes tienen en curso un proceso ejecutivo singular en el momento en que se produce el mencionado decreto. // Es claro entonces que no se da el primer supuesto del test de igualdad, cual es que la situación de hecho regulada por el ordenamiento sea la misma.” La Corte precisó, adicionalmente, que “la cancelación de los embargos practicados

dentro de procesos ejecutivos que están en curso al momento del decreto de disolución o supresión de una entidad pública, no desconoce el derecho de igualdad de los correspondientes ejecutantes, sino que más bien garantiza este derecho no sólo en cabeza suya sino también en la de todos los demás que ahora son llamados a concurrir al proceso liquidatorio. La medida reprochada busca específicamente no permitir un privilegio que carecería de un fundamento constitucional adecuado, en cuanto tomaría pie en la única consideración de haber logrado primero el decreto de la medida cautelar, para en cambio respetar la prelación de créditos sentada de manera especial por el legislador con miras a la efectividad de objetivos superiores ciertos.”

Por eso, en la parte resolutive de la sentencia C-291/02 se advirtió claramente que la cosa juzgada era relativa, no absoluta. Además, el parámetro para relativizarla fue el de los “cargos examinados”, es decir, no fue el de todos los cargos plausibles basados en el principio de igualdad de conformidad con las múltiples normas contenidas en el artículo 13 C.P.. Dice así el numeral segundo de la parte resolutive: “En relación con los cargos de inconstitucionalidad examinados en la presente sentencia relativos al desconocimiento de los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, declarar EXEQUIBLES el literal d) y el párrafo 2° del artículo 2° del Decreto 254 de 2000”.

Finalmente, la Corte también desestimó el cargo formulado según el cual las normas acusadas desconocían las garantías laborales protegidas por la Constitución. Por lo tanto, declaró la exequibilidad de las normas revisadas, pero nuevamente restringió los efectos de cosa juzgada de su providencia a los cargos estudiados en dicha oportunidad. A este respecto vale aclarar que la Corte ordenó, en relación con el cargo por violación del debido proceso, estarse a lo resuelto en la sentencia C-140 de 2001; sin embargo, ya se vió cómo en dicha providencia se resolvieron cargos generales relativos al artículo 29 de la Constitución.

3.3. La Corte ha explicado las condiciones en las que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa explícita, así: “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..”², es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el

alcance de la cosa juzgada en la forma y con el alcance que ella misma determine. Ahora bien, "...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta..."³.

Por lo tanto, la regla general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, salvo cuando en ellas se limitan los alcances de la misma. La limitación puede hacerse acudiendo a diversas técnicas, todas las cuales son determinadas de manera autónoma por la propia Corte atendiendo al ámbito del control que efectivamente ejerció en cada caso. Dentro de las opciones técnicas caben las siguientes, entre otras. Primero, la Corte puede limitar la cosa juzgada a los cargos. Esta opción es la más frecuente. Tiene diversas modalidades, según el contenido de la sentencia. La cosa juzgada puede ser relativa (i) a los cargos de la demanda⁴, o (ii) a los cargos estudiados o analizados en la sentencia⁵. Cuando la sentencia no analiza todos los cargos de la demanda, bien porque decidió inhibirse respecto de algunos de ellos por considerarlos ineptos o bien porque existe cosa juzgada respecto de algunos por haberse dictado sentencia anterior, se acude usualmente a la segunda técnica. Segundo, la Corte puede limitar la cosa juzgada a uno o varios artículos de la Constitución, es decir, a los artículos respecto de los cuales la Corte circunscribió su análisis para decidir si habían sido o no violados por la norma juzgada⁶. Tercero, la Corte puede limitar la cosa juzgada al punto específico que estudió en la sentencia, lo cual sucede excepcionalmente cuando la Corte al interpretar el cargo del demandante restringe su análisis constitucional a un aspecto del mismo que estima especialmente complejo⁷.

Ahora bien, cuando se demanda una norma que ya ha sido juzgada por la Corte, el parámetro para determinar el alcance de la cosa juzgada es la sentencia anterior respecto de la misma norma. El ámbito de la cosa juzgada relativa será el que la propia Corte haya definido en la sentencia anterior. De esta manera se preserva la seguridad jurídica puesto que el referente es objetivo y previo. Además, se restringe el ámbito de un eventual segundo pronunciamiento de la Corte sobre la misma norma a lo no juzgado en el primer fallo – lo cual no obsta para tener la sentencia anterior como un precedente relevante – al mismo tiempo que se ejerce el control de constitucionalidad en lo que no había sido juzgado, lo cual es fundamental para asegurar la supremacía e integridad de la Constitución de manera plena y efectiva.

Estas consideraciones son especialmente pertinentes respecto de principios y artículos de la Carta de los cuales se derivan diversas normas de contenido significativamente diferente. Así sucede, por ejemplo, con el artículo 13 de la Constitución y el principio de igualdad.

En efecto, en relación con el tema específico de la cosa juzgada constitucional en casos en que se han formulado cargos relacionados con el principio constitucional de igualdad, que resulta especialmente pertinente para el caso presente, la sentencia C-1146 de 2004 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto⁸) explicó:

“el hecho que la Corte declare exequible una disposición por no haber violado la igualdad en determinado aspecto, no excluye que esa misma norma pueda desconocer la igualdad en relación con otro aspecto, por cuanto los análisis de igualdad se hacen siempre desde cierta perspectiva, debido al carácter relacional de este derecho. Y es que “las desigualdades o igualdades entre las personas o las situaciones no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista”, y por ello “para precisar si el trato diferente a dos grupos de situaciones o personas desconoce o no la igualdad es necesario establecer un criterio o *tertium comparationis* a partir del cual se pueda determinar si las situaciones o las personas son o no iguales”⁹. Todo análisis de igualdad juzga entonces la relevancia de ese criterio de comparación, por lo cual una norma podría no ser discriminatoria por un aspecto pero serlo por otro; por ejemplo, un artículo podría no desconocer la igualdad por razones de género, pero ser discriminatorio por razones de raza. Por consiguiente, si una sentencia declara exequible una disposición, pero limita la cosa juzgada a un determinado cargo de igualdad, es claro que esa decisión no impide analizar otros cargos de igualdad distintos formulados contra esa misma disposición.”

En este mismo sentido, ha de recordarse que el principio de igualdad, tal y como esta consagrado en la Carta Política, asume diversas manifestaciones que pueden dar lugar, en casos concretos, a un número igual de problemas jurídicos diferentes entre sí. De la transcripción del artículo 13 se deduce que éste contiene diversas normas, algunas de las cuales son enumeradas a continuación: (i) un mandato general de igualdad de todas las personas ante la ley (“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley...”), (ii) un mandato de igualdad de protección por las autoridades para todas las personas, (iii) un mandato de igualdad de trato por las autoridades para todas las personas (“...recibirán la misma protección y trato de las autoridades...”), (iv) un mandato de igualdad de derechos y

libertades para todos (“...y gozarán de los mismos derechos, libertades,..”) (v) un mandato de igualdad de oportunidades para todos (“...y gozarán de los mismos ...y oportunidades...”), (vi) una prohibición de discriminación respecto de determinadas clasificaciones (“...sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”), (vii) un mandato para que el Estado promueva las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva (“...El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...”), (viii) un mandato para que el Estado adopte medidas a favor de grupos discriminados o marginados (“...y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”), (ix) un mandato de especial protección, por parte del Estado, para las personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales se encuentren en situación de debilidad manifiesta (“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”), así como (x) un mandato de sanción a quienes cometan abusos o maltratos contra tales personas (“...y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”).

3.4. Para determinar si en este caso ha operado la cosa juzgada constitucional, la Corte habrá de distinguir entre los pronunciamientos efectuados en las sentencias C-140 de 2001 y C-291 de 2002 sobre los cargos por violación del debido proceso, por una parte, y sobre los cargos por violación del principio de igualdad, por otra.

En relación con el cargo que formula el actor dentro del presente proceso por violación del derecho al debido proceso, observa la Corte que únicamente se fundamenta en la morosidad con la que en la práctica se adelantan los procesos de liquidación de las entidades públicas nacionales, sin señalar elemento alguno en la norma misma que lleve a pensar que su implementación hará más lento el desarrollo de tales procesos. Se trata, así, de un cargo genérico, inspirado en el mandato de que la justicia sea célere y eficaz, que por lo mismo ya fue resuelto en términos igualmente genéricos en la sentencia C-140 de 2001, a la cual remitió igualmente la sentencia C-291 de 2002 en este mismo punto, con base en los argumentos transcritos en el numeral 3.1. anterior. Por lo tanto, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-140 de 2001 en relación con el cargo por violación del derecho al debido proceso, el cual, se subraya fue genérico. Además, respecto de este cargo, se dijo en la parte resolutive de la sentencia C-140 de 2001 lo siguiente: “Declarar EXEQUIBLES el artículo 2º literal d) y párrafo 2º, y el artículo 6º literales d) y e) del decreto 254 de 2000,

pero únicamente por los cargos estudiados en esta sentencia”.

Ahora bien, en relación con el cargo de igualdad que formula el actor en el presente proceso, se observa que la situación es diferente. Primero, la cosa juzgada fue relativizada “a los cargos examinados” en la sentencia C-291 de 2002, y no a la totalidad del principio de igualdad, como ya se resaltó. Segundo, el cargo elevado en la presente demanda es sustancialmente distinto al que se resolvió en la sentencia C-291 de 2002. Ello en razón a que los términos de la comparación establecida en uno y otro caso son distintos, puesto que en la sentencia C-291 de 2002 se alegaba que existía una diferenciación inconstitucional entre los acreedores de las entidades públicas nacionales que habían obtenido el pago de su crédito antes de la expedición de la norma y quienes en adelante ya no podrían hacerlo, mientras que en este caso se alega la existencia de una desigualdad entre los acreedores de entidades públicas nacionales en liquidación y los acreedores de entidades públicas territoriales en la misma situación. De allí que, en relación con este cargo, no ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional. El que en la sentencia anterior se haya hecho un análisis del principio par conditio creditorum no significa que la Corte haya juzgado el cargo elevado en el presente proceso, porque el ámbito de aplicación dentro del cual se ha de dar operancia a este principio difiere sustancialmente en uno y otro caso: mientras que en la sentencia C-291 de 2002 se dilucidó su aplicación a los diferentes acreedores de las entidades públicas nacionales, en el caso actual se discute su aplicación en relación con los acreedores de las entidades públicas nacionales frente a los acreedores de las entidades públicas territoriales.

Como tampoco ha operado este fenómeno en relación con los cargos nuevos que se plantean en la demanda (desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia y violación del principio de autonomía de los jueces), la Corte también habrá de pronunciarse brevemente sobre ellos.

4. La aludida violación del derecho de acceso a la administración de justicia.

4.1. Para el actor, el hecho de que en virtud de las normas acusadas se cancelen los embargos decretados con anterioridad a la liquidación de entidades públicas nacionales, para efectos de que los bienes de su propiedad ingresen a la masa de la liquidación, se ordene la cancelación de los registros correspondientes y se impida la presentación de nuevos

procesos ejecutivos, constituye un desconocimiento del derecho de los acreedores de tales entidades de acceder a la administración de justicia, en la medida en que “se obstruye el camino para que los ciudadanos acudan a los jueces solicitando el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades públicas en liquidación, dejándolos en total indefensión, y desconociendo la obligación jurídica y política del Estado de proteger los derechos de los ciudadanos”.

4.2. La Corte Constitucional ha precisado que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia “se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”¹⁰. El alcance de este derecho fundamental¹¹ fue sintetizado recientemente en las sentencias C-1195 de 2001¹² y C-426 de 2002¹³, en las que se resumieron sus principales características, y se indicó que el acceso a la justicia se manifiesta tanto en la posibilidad que tiene cualquier persona de solicitar que los jueces competentes protejan sus derechos¹⁴ -también denominado “derecho de acción”¹⁵, como en la de acudir a mecanismos como la conciliación o el arbitraje para resolver sus conflictos¹⁶; igualmente se precisó que este derecho faculta a sus titulares para contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones¹⁷, lo cual impone claras obligaciones positivas para el Estado. Según se precisó en la sentencia C-426 de 2002, “el derecho que se le reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo”. En el mismo sentido, se dijo en dicha providencia que esta garantía abarca “el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas”.

4.3. Sobre la base de la anterior doctrina constitucional, para la Corte resulta claro que la formulación del cargo bajo estudio desconoce que el objetivo mismo del fuero de atracción de los procesos liquidatorios, que se controvierte en esta oportunidad, es el de garantizar

que la totalidad de los acreedores de las entidades públicas que se han visto afectas a procesos de liquidación puedan, efectivamente, acceder a la protección de las autoridades encargadas de llevar a cabo tal proceso liquidatorio, en condiciones de igualdad, sin que existan circunstancias adicionales –tales como la existencia de procesos ejecutivos paralelos contra bienes de propiedad de la entidad en liquidación- que obstruyan o restrinjan la efectividad de sus derechos crediticios. En esta medida es pertinente recordar que la Corte, en la sentencia C-291 de 2002, precisó lo siguiente:

“7. Como bien lo señalan al unísono los intervinientes, la disolución de cualquier persona jurídica da lugar a su subsiguiente liquidación, proceso que tiene un carácter universal que se deriva de la circunstancia de que el patrimonio mismo es una universalidad jurídica, en la cual el activo responde por el pasivo. Esta característica exige que sean llamados todos los acreedores¹⁸, incluso aquellos respecto de los cuales la deuda no es aun exigible, y que se conforme la masa de bienes a liquidar, activo con el cual se atenderá el pasivo patrimonial. Ahora bien, el proceso liquidatorio regulado por el Decreto 254 de 2000 se reviste de las mismas características de universalidad que están presentes a la hora de la liquidación de cualquier persona jurídica, y cumple con los mismos principios que dominan los procesos concursales. Estos principios, acorde con el espíritu del constituyente, persiguen dar a todos los acreedores el mismo tratamiento, salvo las preferencias que se señalan en la ley.

El legislador no consideró que el haber iniciado el proceso ejecutivo y el haber logrado el decreto de embargo de un bien específico perteneciente a la persona jurídica disuelta, fuera razón suficiente para conceder un privilegio en el pago al acreedor respectivo, ni para excluir de la masa de la liquidación el bien previamente embargado. Razones que justamente tocan con la necesidad de no establecer privilegios injustificados, y de hacer efectivo el principio “par conditio creditorum” que busca hacer efectiva la igualdad entre acreedores en los procesos liquidatorios, lo llevaron a la conclusión contraria: que el sólo hecho del embargo ya decretado no podía constituirse en fundamento constitucional suficiente para otorgar el privilegio mencionado. De lo contrario, la circunstancia de haber logrado primero la medida cautelar sería argumento para hacer prevalecer un crédito sin ninguna consideración distinta, como las relativas a la situación de debilidad del acreedor, a la presencia de intereses públicos en la satisfacción de los créditos, o simplemente a la existencia de garantías especiales constitutivas de derechos adquiridos, que son razones, estas sí de rango constitucional, para conceder privilegios, que son tenidas en cuenta por el ordenamiento.

(...) La cancelación de los embargos decretados y la correspondiente desanotación en el registro, son entonces medidas que persiguen la obtención de fines constitucionales implícitos en la prelación de créditos legalmente preestablecida¹⁹, y que además se revelan como adecuadas, pues permiten la conformación de la masa de bienes a liquidar con todos los activos patrimoniales de la entidad, sin exclusión de los activos embargados y no adjudicados en remate”.

De allí que las disposiciones acusadas, lejos de restringir el derecho de acceso a la administración de justicia de los acreedores de entidades públicas nacionales en proceso de liquidación, constituyan un medio para materializar tal derecho en igualdad de oportunidades. Las normas acusadas no dejan a dichos acreedores en estado de indefensión, ni constituyen un incumplimiento de los deberes del Estado de proteger a los asociados; lo que disponen es un curso de acción procedimental específico diseñado para hacer efectivos los derechos de quienes tienen a su favor créditos que deben ser satisfechos por tales entidades públicas.

En consecuencia, el cargo por violación del artículo 229 Superior será desestimado.

5. Aludida violación del principio constitucional de igualdad.

5.1. Argumenta el actor que las disposiciones acusadas violan el principio constitucional de igualdad, en la medida en que constituyen un trato legislativo diferente para los acreedores de las entidades públicas nacionales en liquidación, frente a los acreedores de las entidades públicas territoriales en liquidación, por cuanto estos últimos no se ven afectados por disposiciones como las que se acusan, en virtud de las cuales los procesos ejecutivos en curso se acumularán al proceso liquidatorio y se habrán de cancelar las medidas cautelares que se hubieren decretado.

5.2. En primer lugar, observa la Corte que este cargo se ha formulado sin reparar en el alcance de las facultades extraordinarias precisas en virtud de las cuales el Presidente de la República expidió el decreto 254 de 2000, del cual forman parte las disposiciones acusadas. Este decreto fue adoptado, según reza en su encabezado, con base en el artículo 1, numeral 7, de la Ley 573 de 2000, numeral que dispuso:

(...)

7º. Dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional.

En ningún caso el Gobierno podrá disponer la supresión y liquidación de las siguientes entidades: Fondo Nacional del Ahorro “FNA”, Financiera de Desarrollo Territorial “Findeter”, Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA” e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “ICBF” (subrayas no originales).”

En esa medida, la Corte considera que el Legislador extraordinario no podía otorgar, mediante la norma acusada, un trato similar a las entidades públicas del orden nacional y las entidades públicas del orden territorial en liquidación, puesto que carecía por completo de facultades para regular la situación de éstas últimas. Es decir, la norma acusada forma parte de un régimen dictado por el Legislador extraordinario para el caso específico de las entidades públicas nacionales en liquidación. Como el Legislador extraordinario sólo puede actuar dentro de la órbita de la habilitación legislativa, en este caso le era imposible jurídicamente extender el alcance de esta regla a las entidades públicas del orden territorial, respecto de las cuales no había recibido facultades. El supuesto sobre el cual está estructurado el cargo parte, así, del desconocimiento del ámbito específico dentro del cual el Presidente de la República tenía facultades para legislar.

5.3. En cualquier caso, recuerda la Corte que el principio de igualdad obliga al Estado, en este caso al Legislador, a impartir un trato igual a las personas que se encuentran en condiciones comparables. Como se reseñó en la sentencia C-291/02 que se ha citado, “el examen de la ley a fin de determinar si desconoce en abstracto el principio constitucional de igualdad, impone a quien ejerce el control examinar si el supuesto de hecho que ella regula es igual a otro u otros denunciados por el impugnante, en relación con los cuales el legislador ha dispensado un trato jurídico diverso. En otras palabras resulta menester determinar si las situaciones de hecho a las cuales la ley asigna diferentes consecuencias, son iguales o no. Adicionalmente, la jurisprudencia ha añadido que es necesario establecer si el trato diverso persigue un fin constitucionalmente válido, y si la consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y además adecuada²⁰”.

En relación con el caso bajo estudio, considera la Corte que no es viable afirmar que los acreedores de las entidades públicas nacionales se encuentren en una situación semejante a

la de los acreedores de entidades públicas del orden territorial. La autonomía presupuestal y administrativa de éstas últimas, aunada a las especificidades de sus propios procesos internos de endeudamiento, contratación, etc., hacen razonable establecer distinciones entre el régimen de liquidación que les será aplicable y aquel que se implementará para el caso de entidades públicas nacionales afectas a procesos de liquidación. Por lo tanto, no asiste razón al demandante cuando intenta equiparar a los acreedores que se encuentran en estas dos situaciones diversas, para efectos de justificar su cargo por violación del artículo 13 Superior, pasando por alto el régimen constitucional de la autonomía territorial y el desarrollo que el legislador le da a dicha autonomía en punto a los procesos de liquidación de entidades del orden municipal o departamental. El legislador dispone de un margen suficiente de configuración de tales procesos y no existe un mandato constitucional específico que le impida hacer distinciones razonables en esa materia.

En consecuencia, el cargo será desestimado.

6. Supuesta violación del principio de independencia judicial (art. 228, C.P.).

6.1. El artículo 228 superior dispone que las decisiones de la administración de justicia serán independientes. Para el actor, el hecho de que el liquidador de las entidades públicas nacionales pueda “exigirles” a los funcionarios judiciales que terminen los procesos ejecutivos que adelanten sus Despachos y cancelen las medidas cautelares decretadas contra el patrimonio de tales entidades públicas, constituye una autorización para que un funcionario administrativo ejerza una injerencia indebida sobre las actuaciones de otra rama del poder público, contrariando así la estructura del Estado colombiano.

6.2. Este cargo también parte de una peculiar comprensión sobre el alcance de las disposiciones acusadas. Por una parte, el fenómeno de terminación de los procesos ejecutivos en curso contra las entidades en liquidación, y su acumulación al proceso de liquidación en virtud del “fuero de atracción” de este último, no se presenta como consecuencia de la decisión del liquidador de comunicar la apertura del proceso de liquidación, sino como consecuencia de un mandato legal. El hecho de que entre las funciones del liquidador se encuentre la de oficiar a las autoridades judiciales y de registro competentes, informándoles sobre la apertura de la liquidación para que den cumplimiento a la ley, no transforma al liquidador en un obstaculizador del ejercicio de las funciones

judiciales, sino en el simple ejecutor de un mandato legal.

6.3. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que –como se vió– la terminación de los procesos ejecutivos en curso y la cancelación de las medidas cautelares practicadas no constituyen un desconocimiento del debido proceso sino, al contrario, un medio para su materialización y la del derecho de acceso a la administración de justicia, como lo dijo la Corte en las sentencias citadas sobre estas normas. En esta medida, las disposiciones acusadas que facultan al liquidador para efectuar las comunicaciones correspondientes, antes que una forma de injerencia indebida de una autoridad administrativa en el ámbito de ejercicio de las funciones judiciales²¹, simplemente prevén una actuación procesal diseñada por el legislador como medio para materializar los objetivos que se persiguen con el fuero de atracción del proceso de liquidación, a saber, la provisión de igualdad de oportunidades para todos los acreedores de entidades públicas nacionales que pretenden hacer efectivos sus créditos a cargo del patrimonio público afecto a procesos de liquidación.

Por lo tanto, el cargo será desestimado.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-140 de 2001, en relación con el cargo por violación del debido proceso.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 2, literal d) y párrafo 2º, y el artículo 6, literales d) y e), del Decreto 254 de 2000, por los cargos estudiados en esta sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-382 DE 12 DE ABRIL DE 2005 (Expediente D-5393).

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración (Salvamento parcial de voto)

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo parcialmente el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-382 de 12 de abril de 2005, en cuanto en ella fueron declarados exequibles los apartes demandados del artículo 2º, literal d) y párrafo segundo, y el artículo 6º, literales d) y e) del Decreto 254 de 2000, pues considero que respecto de tales normas existe cosa juzgada constitucional por dos razones: la primera, porque en la Sentencia C-140 de 2001 se declaró la exequibilidad del artículo 2º literal b) y su párrafo segundo, así como el artículo 6º literales d) y e) del Decreto 254 de 2000, con respecto al cargo de violación del debido proceso que para entonces les fue formulado; y, la segunda, por cuanto en la Sentencia C-291 de 2002 el artículo 2º, literal d) y el párrafo segundo del mismo artículo del citado Decreto 254 de 2000, fueron declarados exequibles en cuanto no vulneran el debido proceso, ni se desconoce por esas normas el derecho a la igualdad.

En tal virtud, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, las sentencias aludidas tienen el valor de cosa juzgada constitucional tanto respecto como del análisis según el cual no violan las normas aludidas en debido proceso, como en relación con haberlas encontrado conforme a la Carta en cuanto no infringieron tampoco el derecho a la igualdad.

De lo expuesto, se concluye entonces que en lugar de la exequibilidad de las normas cuyo juzgamiento se propuso ahora a la Corte, la decisión debería haber sido la de estarse a lo resuelto por la existencia de cosa juzgada constitucional. Como así no se hizo, salvo el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ A LA SENTENCIA C-382 DE 12 DE ABRIL DE 2005

Referencia: expediente D-5393

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículo 2 y 6 (parciales) del Decreto 254 de 2000, “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Por compartir íntegramente los argumentos expuestos en el Salvamento de Voto presentado por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, me adhiero a él.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-382 DEL 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración (Salvamento de voto)

REF.: Expediente: D-5393

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 6 (parciales) del Decreto 254 de 200, “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

1. Considero que la Corte no puede estar definiendo en cada caso diversos aspectos de la igualdad que cubre los más diversos universos, de manera que toda decisión sobre este principio tendría efecto relativo. El argumento que se esgrime en la sentencia sería válido para los más diversos parámetros de igualdad. De acuerdo con el artículo 243 de la Constitución, todo fallo de la Corte constituye cosa juzgada constitucional y como tiene el deber constitucional de confrontar la norma bajo examen con toda la Constitución (art. 22, decreto 2067 de 1991), para que haya cosa juzgada relativa, debe señalarlo de manera expresa y de no ser así, la cosa juzgada es absoluta. A mi juicio, relativizar al infinito los fallos, haría interminables las sentencias sobre una materia. Este es un tema que resolvió el constituyente y el legislador, además de observar que la sentencia C-292/02 se pronunció sobre las normas acusadas tanto frente al debido proceso como a la igualdad, sin que hubiera salvamento de voto.

Si bien es cierto que la interpretación constitucional siempre plantea diversas posibilidades, la diferencia entre los jueces y los académicos, es que los jueces tienen que llegar a decidir el asunto definitivamente mientras que los académicos pueden seguir discutiendo. Con la tesis de la sentencia nunca se decidirá definitivamente, pues las posibilidades son infinitas.

El deber de la Corte es mirarlas todas y producir una decisión definitiva y aún así, siempre habrá la posibilidad de que pueda surgir otra. Aunque la decisión es relativa por los cargos examinados, siempre se refiere a una norma específica en todos sus aspectos. La sentencia plantea una variación de la línea que ha seguido la jurisprudencia, aunque la constituyente ya resolvió este asunto en el artículo 243.

2. La demanda formula varios cargos de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 13, 29, 209, 228 y 229 de la Constitución, por lo que el fallo será relativo respecto de estas normas.

No existe un fallo que se pronuncie sobre todos los artículos de la Constitución, lo que significaría que todos son relativos. Si el argumento fuerte es que no se miraron todos los parámetros, habría fundamento para mirar aspectos como el del acceso a la justicia, que en este caso llevaría a la inconstitucionalidad, pues no se entendería por qué si ya se tienen medidas cautelares, no se tiene derecho a que se continúe el proceso hasta la cancelación de la acreencia.

Fecha ut supra.

1 Dentro de la exposición de motivos al proyecto de Ley que devino en la Ley 573 de 2000, concretamente en lo relativo a las razones para conceder las facultades extraordinarias con base en las cuales se expidió luego el Decreto 254 de 2000, se dijo lo siguiente:

“Se requiere establecer un procedimiento general aplicable a los procesos de liquidación de las entidades estatales, inexistente al momento presente cuyo rango normativo de carácter legal le dé la certeza y precisión requeridas para el efecto. Con dicha normatividad podría garantizarse que las entidades efectúen sus procesos liquidatorios bajo parámetros uniformes y con estricta sujeción a criterios fijados para el efecto, evitando así situaciones cuya inconveniencia es evidente.” (Néstor Humberto Martínez y Guillermo Fernández de Soto Gaceta del Congreso 345 del 5 de octubre de 1999, pág.5).

2 Sentencia C-492 de 2000.

3 Sentencia C-478 de 1998.

4 Ver, por ejemplo, la sentencia C-780 de 2001, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte declaró “exequible la expresión “y revisores fiscales” contenida en el literal f), numeral 5, punto 2.3. del artículo 2º de la ley 510 de 1999, en relación con los cargos formulados por vulneración de los derechos al debido proceso, la igualdad y el trabajo;” C-1708 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró “EXEQUIBLES las expresiones “ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal” y “ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal correspondiente.” que hacen parte de los incisos segundo y tercero del artículo 7º de la Ley 333 de 1996 y los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 27 ibídem, respecto de los cargos formulados en las demandas que se resuelven.”

5 Ver, por ejemplo, las sentencias C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró “EXEQUIBLE la frase “aumentada en una tercera parte”, contenida en el parágrafo del artículo 31 de la Ley 599 de 2000 por los cargos analizados en esta sentencia;” C-716 de 1998, MP: Carlos Gaviria Díaz donde la Corte declaró la exequibilidad del artículo 417 del

Decreto 2700 de 1991, pero “únicamente por los cargos analizados”; C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corte declaró “EXEQUIBLE el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, en relación con lo acusado y de acuerdo con lo expuesto en esta providencia”; C-269 de 1999, MP (E): Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, donde la Corte declaró “EXEQUIBLE el artículo 82 de la Ley 45 de 1990, únicamente en relación con los cargos de inconstitucionalidad formulados por la demandante y examinados en esta sentencia.”

6 Ver, por ejemplo, las sentencia C-621 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte resolvió “Declarar EXEQUIBLE el artículo 13 del Decreto 100 de 1980, por el cual se expide el nuevo Código Penal, por considerar que no viola los artículos 9 y 35 de la Constitución”; C-837 de 2001, MP: Jaime Araujo Rentería, donde la Corte declaró “EXEQUIBLE el artículo 89 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en relación con el cargo de violación del artículo 287 de la Constitución.”

7 Ver la sentencia C-291 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-108 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

8 Salvamento de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Renteria, Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto del Magistrado Álvaro Tafur Galvis.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2001, Fundamento 63.

10 Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 Ver entre otras las sentencias C-059 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-544 de 1993, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-538 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-268/96, MP: Antonio Barrera Carbonell; C-215/99, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; SU-091/00, MP: Álvaro Tafur Galvis; y C-330/00, MP: Carlos Gaviria Díaz.

12 MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

13 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. En este caso al

estudiar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte analizó el contenido del derecho a acceder a la justicia y dijo que éste “implicaba la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley”.

15 Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 127 de la Ley 446 de 1998, que regula la figura del arbitraje, señaló que los mecanismos alternos de solución de conflictos también desarrollaban el derecho a acceder a la justicia.

17 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-597/92, MP: Ciro Angarita Barón, SU-067/93, MP: Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-451/93, MP: Jorge Arango Mejía; T-268/96, MP: Antonio Barrera Carbonell.

18 El artículo 23 del Decreto 254 de 2000 ahora demandado, indica que una vez cancelados los embargos decretados en procesos en curso sobre bienes de la entidad en liquidación, los respectivos acreedores deben ser llamados al proceso liquidatorio. El texto de la disposición es el siguiente:

“Artículo 23. Emplazamiento. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se publicarán avisos en la misma forma y con el mismo contenido, en lo pertinente, previsto por las normas que rigen la toma de posesión de entidades financieras.

Parágrafo. En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación”.

19 De conformidad con lo prescrito por el numeral 2° del artículo 32 del Decreto 254 de

2000, en la liquidación de entidades públicas que se rija por ese Decreto, “En el pago de las obligaciones se observará la prelación de créditos establecida en las normas legales.”

Respecto de las obligaciones laborales esta prelación legal está contenida en el artículo 36 de la Ley 50 de 1990, modificadorio del artículo 157 del Código Sustantivo del Trabajo y del artículo 2495 del Código Civil, que determina, por una parte, que los créditos laborales pertenecen a la primera clase de créditos de que trata el artículo 2495 del Código Civil y de otra, que tienen privilegio excluyente sobre todos los demás. (Con excepción de las obligaciones alimentarias a favor de menores. Cf. Sentencia C- 092 de 2002 M.P Jaime Araujo Rentería).

20 Cf. entre otras, las sentencia C-673 de 1999, C-445 de 1995, C-022 de 1996, T-230 de 1994.

21 El hecho de que en estos eventos el liquidador actúa en ejercicio de la función administrativa es confirmado por el artículo 7 del mismo Decreto 254 de 2000, en virtud del cual “los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por 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 de liquidación. (...)”.