

Sentencia C-429/00

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Norma desaparecida del ordenamiento jurídico por expedición de otra

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Incorporación del contenido material de norma vigente aplicable a proceso liquidatorios forzosos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Redacción idéntica a norma anterior

FACULTADES EXTRAORDINARIAS DE INCORPORACION AL ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Procedimiento aplicable por liquidador en trámite de proceso liquidatorio forzoso de entidades intervenidas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Incorporación de modificaciones y nueva numeración y sistematización

IGUALDAD DE ACREEDORES EN PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA DE ENTIDAD FINANCIERA INTERVENIDA-Prohibición de compensación automática e indiscriminada y por fuera del mismo

PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA ADMINISTRATIVA-Definición

PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA-Facultades del liquidador

IGUALDAD DE ACREEDORES EN PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA DEL ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Operancia de compensación siempre que no la afecte

A la luz del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero la compensación sí puede operar, pero siempre y cuando se verifique dentro del proceso liquidatorio, y que valoradas las condiciones y particularidades de las obligaciones en cuestión, el liquidador la halle justificada y razonable, ajustada a los fines del proceso liquidatorio y procedente por no causar detrimento a la igualdad de derechos de los acreedores.

PRINCIPIO PAR CONDITIO CREDITORUM-Alcance

IGUALDAD DE ACREEDORES QUIROGRAFARIOS EN PROCESO DE LIQUIDACION FORZOSA-Aplicación

Referencia: expediente D-2583

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991 y el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993.

Actor: Sergio Rodriguez Azuero

Temas:

El principio de igualdad de los acreedores en el proceso liquidatorio forzoso de entidades financieras intervenidas.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., abril doce (12) del año dos mil (2.000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Sergio Rodríguez Azuero, promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991 y el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993.

Cumplidos, como se encuentran, los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas:

1. DECRETO 1730 de 1991

Artículo 1.8.2.3.26. Compensación. Con el fin de asegurar la igualdad de los acreedores en el proceso liquidatorio, no procederá la compensación de obligaciones de la intervenida para con terceros que a su vez sean deudores de ella”.

1. DECRETO 663 de 1993

“...

Artículo 301.- Otras Disposiciones.

1.

2. COMPENSACIÓN. Con el fin de asegurar la igualdad de los acreedores en el proceso liquidatorio, no procederá la compensación de obligaciones de la intervenida para con terceros que a su vez sean deudores de ella.

...”

III. LA DEMANDA

Según el demandante, el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 25 de la Ley 45 de 1990 al incluir el contenido normativo acusado como artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991, así como de las otorgadas por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, al incorporar la citada norma en el Decreto 663 de 1993, habría ocurrido pues las atribuciones que le fueron conferidas al Presidente de la República, no le capacitaban para crear nuevas disposiciones, por lo que, al introducir en el Decreto 1730 de 1991 el artículo 1.8.2.3.26 para prohibir la compensación de deudas en el proceso liquidatorio de las entidades intervenidas por la Superintendencia Bancaria, “se creó una norma sustancial nueva y distinta, que nunca tuvo vigencia antes en Colombia (...)”, sin que, por lo demás, tuviera habilitación legislativa que le permitiera “modificar el Código Civil Colombiano (artículo 1714),” lo que en su entendimiento, sucedió al derogar este modo de extinguir las obligaciones.

En este sentido, anota asimismo que el contenido normativo cuestionado desconoce palmariamente que el objeto para el cual se concedieron las facultades de la Ley 35 de 1993 fué el de “simplificar y abreviar los procedimientos administrativos que lleva a cabo la Superintendencia Bancaria, inclusive los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por dicha entidad” pues al prohibirse la compensación, el proceso liquidatorio se torna más demorado y complejo, lo cual es contradictorio ya que si la ley permitiera que operase automáticamente, ciertamente este se simplificaría y abreviaría.

Por otro aspecto, asevera que en el actual Estatuto Orgánico del Sistema Financiero coexisten dos disposiciones abiertamente contradictorias, pues al paso que se prohíbe en el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993, que incorporó el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991, el artículo 295, numeral 9º., literal i) ib., la permite al darle al liquidador la facultad de compensar en forma condicionada.

De igual modo, cuestiona la constitucionalidad del contenido normativo en comento, por considerarlo contrario al artículo 13 de la Constitución Nacional, pues, en su parecer, la prohibición de compensar, incorporada en la norma demandada, “en lugar de proteger, rompe violentamente el principio de igualdad de las partes, castigando sin ninguna razón y sin ninguna piedad, a la que ha tenido la desdicha de ser acreedora de un Banco que no le paga por insolvente, pero que sí le cobra lo que a su turno le debe. También el Banco es víctima del esperpento, porque puede quedar obligado a devolver depósitos a uno que como deudor no quiere pagarle”.

Por último, asevera que la norma acusada, asimismo, conculca el artículo 209 de la Constitución Nacional, pues, en su opinión, se violentan los principios de igualdad, moralidad, eficacia y celeridad de la función pública, al propiciarse un proceso liquidatorio indefinido en el tiempo, injusto, costoso hasta el extremo y absolutamente ineficaz.

Afirma que si la compensación operara de pleno derecho y por ministerio de la ley, una parte enorme de los créditos del Banco intervenido quedarían recolectados en el instante mismo de la intervención, y pagados en una buena proporción los depósitos del público, lo que abreviaría y facilitaría los procesos liquidatorios, al darse cabida a la liquidación automática de créditos y deudas mediante la compensación.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

El ciudadano Cesar Hernando Pastás Villacres, intervino en el proceso de constitucionalidad para apoyar la demanda presentada por el actor, con argumentos que, en esencia, son coincidentes, en cuanto a la violación del principio de igualdad.

Esta, en su criterio, además comporta el desconocimiento del artículo 2º. Constitucional, en cuanto el contenido normativo cuestionado sería también contrario a la vigencia de un orden justo, y desprotegería los bienes de los ciudadanos.

Así también, vulneraría el artículo 95 Superior, pues, afirma que a más de ser un instrumento de injusticia, propicia un ejercicio abusivo del derecho por parte del Estado, de la intervenida y de los demás acreedores que no tienen esa condición de deudores del Banco.

En este orden de ideas, en concepto del ciudadano interviniente, cuando el Estado pretende, por medio de las normas impugnadas, proteger la igualdad de los acreedores, está desprotegiendo y tratando de manera injusta a aquellos que pudiendo extinguir sus recíprocas obligaciones con la entidad intervenida, por vía de la compensación, tienen que claudicar de su pretensión porque la propia ley lo prohíbe.

En su sentir, la intervención de una institución financiera, afecta en mayor medida a quienes siendo deudores de la entidad intervenida, tienen depósitos para pagar sus acreencias al Banco, y no pueden hacerlo porque la ley les impide compensar.

V. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención de la Superintendencia Bancaria

La Superintendencia Bancaria intervino por conducto del doctor Javier Arias Toro, para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

El interviniente comienza por observar que las facultades extraordinarias que permitieron la expedición del primer Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 1730 de 1991), se derivaron de la Constitución Política de 1886, y no de la Constitución de 1991, como lo pretende el demandante, lo que, en su sentir, hace que el cargo de violación del artículo 150-10 de la Constitución actual por el Decreto 1730 de 1991, carezca de asidero.

A ese respecto, señala que el Decreto 1730 se expidió el 4 de julio de 1991, o sea, días antes de que se promulgara la Constitución actual, -que ocurrió el 7 de julio del mismo año- y se verificó dentro del término del año (1) por el cual las facultades extraordinarias se concedieron, ya que la publicación de la ley de facultades tuvo lugar el 19 de diciembre de 1990, según el Diario Oficial No. 39607 de ese mismo año.

Igualmente, recuerda que como esta Corte ya lo definió, el Decreto 1730 de 1991 o primer Estatuto Orgánico del Sistema Financiero surgió de las atribuciones del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886, combinadas con las extraordinarias que le otorgó la Ley 45 de 1990, por lo que, en su sentir, la disposición cuestionada tiene en ellas pleno

sustento.

En su criterio, la norma cuestionada, en particular, halla su respaldo en la facultad que al Presidente de la República le permitía “simplificar y abreviar los procedimientos administrativos de los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por la Superintendencia Bancaria,” pues, asevera que, en aras de un proceso liquidatorio más transparente e igualitario, lo que buscó fué dejar la posibilidad de la compensación para el momento de los pagos en el proceso de liquidación y, a juicio del liquidador, y no permitir su operancia automática y anticipada.

Luego, el interviniente se refiere a los antecedentes legales de la compensación en los procesos liquidatorios para demostrar que, contrariamente a lo afirmado por el demandante, históricamente nunca se dió una compensación legal, o por ministerio de la ley con las entidades financieras intervenidas, sino sólo la posibilidad de una compensación facultativa, una vez iniciado el trámite del pago de acreencias dentro del proceso liquidatorio y, de manera excepcional.

Agrega que esto es lo lógico porque en la compensación legal, que es la prohibida, las condiciones de las obligaciones y de las acreencias recíprocas, por una parte, no coinciden en sus características de acuerdo al Código Civil y, por otra, tal tipo de compensación rompería la igualdad de los acreedores afectados con la liquidación, al resquebrajarse anticipadamente y, a sus espaldas, el activo que habrá de ser liquidado.

Concluye, pues, que fué consecuente entonces la intención que se consolidó en 1990, con la línea que se traía desde 1931, al permitir la compensación en casos concretos y no de manera general e indeterminada, y sólo dentro del proceso liquidatorio como una liberalidad del liquidador cuando, a su juicio, con tal mecanismo, particularmente aplicado a obligaciones específicas, no se vean afectados derechos de terceros, existan activos suficientes y no se rompa la igualdad de los acreedores (artículo 295-9 letra i) del Decreto 663 de 1993).

Así las cosas, en su concepto, la prohibición de la compensación legal consagrada en el artículo 301-2 del Decreto 663 de 1993 no contradice ni está en oposición con la compensación facultativa o convencional consagrada en el artículo 295-9 letra i) del mismo Estatuto.

Lo que sucede, anota, es que cada artículo regula un tipo de compensación distinto, en momentos diferentes; así, el artículo 301-2 se refiere a la prohibición de la compensación legal antes de iniciarse el proceso liquidatorio; en cambio, el artículo 295-9 letra i) se refiere a la posibilidad de la compensación facultativa o convencional después de iniciarse el proceso liquidatorio.

En ese sentido, expresa que el artículo 301, numeral 2º. del Decreto 663 de 1993, simplemente confirma el propósito de regular la utilización razonable de la compensación en procesos liquidatorios de entidades que desarrollan actividades constitucionalmente consideradas como de interés público.

De otra parte, considera infundados los cargos de violación al principio de igualdad, pues, en

su criterio, “la igualdad que debe garantizar el legislador es la de que todos los acreedores tengan la misma oportunidad y condiciones de participación en el proceso liquidatorio, sin privilegios o excepciones diferentes a los que la ley disponga.”

Añade que de permitirse una compensación de los acreedores que a su vez son deudores de la entidad liquidada, lo que se presentaría, “es una casual de prevalencia de ciertos acreedores para recuperar sus acreencias por encima del grueso número de acreedores, los cuales sí deben someterse al trámite concursal.”

Afirma que “lo que pretende evitar el legislador, por encima de cualquier discriminación, es que ... el activo a liquidar se disperse y se resquebraje mediante actuaciones jurídicas aisladas o paralelas. Porque es a través del proceso liquidatorio que se busca salvaguardar lo que resta de la empresa de manera igualitaria, para que los acreedores puedan hacer valer sus acreencias en un escenario jurídico de oportunidades y condiciones similares.”

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A su juicio, los aspectos del proceso liquidatorio, que introdujo el artículo acusado del Decreto 1730 de 1991, tienen pleno sustento en las facultades previstas en el artículo 25 de la Ley 45 de 1990, las que al habilitar al Gobierno para ‘simplificar y abreviar los procedimientos administrativos que llevan a cabo la Superintendencia Bancaria, inclusive los procesos liquidatorios originados en medidas de liquidación adoptadas por dicha entidad’, en su entender, le capacitaban para legislar sobre la materia.

Por lo demás, el interviniente considera que el ejercicio de las facultades extraordinarias establecidas en la Ley 45 de 1990, fue debatido y analizado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-252 de 1994, la cual tiene todos los efectos de cosa juzgada constitucional y a la que debe remitirse esta Corporación en el estudio del cargo señalado.

De otra parte, afirma que al expedir el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991, el Ejecutivo se limitó a indicar la oportunidad procesal en la cual ya no era procedente la compensación de deudas para las instituciones financieras, que la jurisprudencia reiteradamente había determinado como improcedente, una vez iniciados los procesos de liquidación o quiebra.

Considera que la prohibición de compensar deudas, antes que contrariar la Carta Política, se aviene a sus mandatos, si se tiene en cuenta que su finalidad es buscar la protección de todos los acreedores que intervienen en un proceso concursal, quienes deben estar en iguales condiciones, lo cual excluye el que pueda privilegiarse a unos con respecto a otros, como lo pretende el demandante.

Para concluir, observa que lo preceptuado por el numeral 2º del artículo 301 del Estatuto Financiero reitera la previsión contenida en el artículo 1720 del Código Civil que prohíbe terminantemente que la compensación tenga lugar, cuando pudieren resultar afectados derechos adquiridos de terceros.

Agrega que si los derechos de los acreedores se han fijado irrevocablemente el día anterior a la cesación de pagos, no puede tener lugar la compensación, porque redundaría en un

evidente perjuicio para los acreedores del fallido. El criterio que rige en materia de concurso y de quiebra es la absoluta igualdad entre todos los acreedores, salvo que por razones especiales tengan algún derecho privilegiado; por estas razones, anota, las obligaciones vencidas con posterioridad a la declaratoria de quiebra o del concurso, no pueden ser compensadas.

Lo que la ley no acepta es que la compensación de obligaciones vencidas con posterioridad a la declaración de quiebra, se produzca, porque eso sería tanto como alterar o destruir la igualdad que debe existir entre todos los acreedores.

Para concluir, agrega que si se permitiese que un crédito que ha entrado a formar parte de la masa de bienes por liquidar, pudiese ser compensado con otro adquirido por el deudor con posterioridad a la apertura del concurso o de la quiebra, resultaría que dicho deudor, a la vez nuevo acreedor del fallido, recibiría la satisfacción de su crédito sin entrar al prorrateo al que estarían sujetos los otros acreedores.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad procesal, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Prosigue el Ministerio Público su concepto, con el análisis de las acusaciones planteadas por el actor a causa de la supuesta violación del derecho a la igualdad. A juicio del Supremo Director del Ministerio Público, no puede alegarse violación del principio de igualdad, cuando se está previendo con base en el mismo, que se protejan los derechos de todos los acreedores que postulan sus derechos en un proceso liquidatorio, pues, pone de presente que no sólo se pueden tener en cuenta los derechos de quien puede acceder a la compensación, sino también de quien espera su turno sin ninguna contraprestación, para que la entidad le pague su acreencia.

Desvirtúa, de igual modo, el argumento según el cual las normas acusadas habrían reformado el Código Civil, sin tener facultades para ello, toda vez que su artículo 1720, señala que la compensación no tiene lugar en perjuicio de los derechos de terceros. Ello, a su juicio, significa que el Estatuto Financiero sigue la misma orientación pues prevé la compensación como una facultad del liquidador, que puede ejercer, siempre y cuando, no afecte la igualdad de derechos de los acreedores en el proceso liquidatorio.

Así, pues, concluye que la orientación legal que respecto del principio de la compensación, sigue el Estatuto del Sistema Financiero, en vez de apartarse de lo que ha establecido el Código Civil acerca de la misma, lo que ha hecho es fundamentar su aplicación al sistema financiero teniendo en cuenta la protección que antepone a los derechos de terceros.

Finalmente, en cuanto hace a la acusación conforme a la cual las normas acusadas contravienen el artículo 209 de la Constitución, el Ministerio Público expresa que si el encargado de adelantar el proceso liquidatorio, tiene las herramientas apropiadas para llevar

a cabo una eficaz labor en su propósito de salvaguardar los intereses de los acreedores que participan en dicho proceso, guardando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, no se ve la posibilidad de discutir la inconstitucionalidad de una norma como la acusada, cuando ésta se ha analizado desde el punto de vista de su eficacia.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia.

Como lo tiene definido en su jurisprudencia¹, esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso, dado que se encamina a cuestionar la regulación normativa contenida en el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991 y en el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993.

1. Inhibición respecto de la norma acusada del Decreto 1730 de 1991.

En relación con el Decreto 1730 de 1991, la Corte reitera lo dicho en la Sentencia C-700 de 1999, en el sentido de que dicha norma ha desaparecido del ordenamiento jurídico, con la expedición del Decreto 663 de 1993, con excepción de sus artículos 2.1.2.3.22 a 2.1.2.3.26, sobre cuentas de ahorro especiales de valor constante, que no fueron reemplazados en el aludido Decreto 663 de 1993 y que, por tanto, se encuentran vigentes.

Razón por la cual, la norma acusada no puede ser objeto de pronunciamiento de la Corte por carencia actual de objeto, como quedó demostrado con su reproducción literal en el artículo 301, numeral 2º. del Decreto 663 de 1993, el cual sí será materia de análisis por ésta Corte.

Por tanto, se declarará la inhibición en todo lo relacionado con el Decreto 1730 de 1991.

Por otra parte, la Corporación encuentra que también carece de sustento el cargo que aduce desconocimiento de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, que el demandante predica de la incorporación que del contenido normativo previsto en el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991, se hizo en el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993.

En sentir de la Corte, no hay duda acerca de que las facultades que le fueron conferidas al Ejecutivo mediante el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, le habilitaban plenamente para incorporar al nuevo Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las disposiciones del Decreto 1730 de 1991 pues, ciertamente, estas le fueron dadas, para:

“... incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones aquí dispuestas y hará en dicho estatuto las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran...”

Por este aspecto, la Corte observa que lo dispuesto en el artículo 301, numeral 2º. del

Decreto 663 de 1993, constituye, ciertamente, la incorporación del contenido material de una norma vigente aplicable a los procesos liquidatorios forzosos de entidades intervenidas, pues su redacción es idéntica a la que traía el numeral 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991.

Es de destacar que la declaratoria de inexecuibilidad de las facultades para “adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria” que esta Corte pronunció en la ya citada Sentencia C-252 de 1994, no es óbice para la decisión que en este fallo se adopta, pues, como se recordará, con la salvedad anotada, la Corte declaró exequibles las restantes facultades que se contemplaron en el artículo 36 de la Ley 35 de 1993, y en estas fué que se fundamentó la incorporación del contenido normativo que se preveía en el artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991 y que se convirtió en el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993.

Téngase en cuenta, asimismo, que el demandante olvida que el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993 tiene además, fundamento específico en el artículo 19 de la Ley 35 de 1993 en el que el Congreso preceptuó que, con fundamento en las pautas que allí consignó, el Ejecutivo debía regular, entre otras, el procedimiento que el liquidador debe aplicar en el trámite del proceso liquidatorio.

Ciertamente, en dicho artículo se lee:

“... Artículo 19.- Liquidación. En adelante la liquidación forzosa de entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria corresponderá efectuarla a los liquidadores bajo su inmediata dirección y responsabilidad.

Los liquidadores serán personas naturales o jurídicas, de libre nombramiento y remoción del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, ejercerán sus funciones conforme a las normas y procedimientos señalados en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, estarán sujetos a la fiscalización de los acreedores de la liquidación en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional, el cual fijará dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley los términos y condiciones en que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores, la forma y términos en que deberán rendir cuentas de su gestión a los acreedores, las acciones que éstos podrán seguir en caso de desacuerdo o inconformidad, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso y los recursos administrativos y jurisdiccionales que pueden interponerse contra las decisiones que el mismo adopte.

...”

A este respecto, es también pertinente recordar que en Sentencia C-057 de 1994, del mismo Ponente, con ocasión de demanda ciudadana, la Corporación examinó la constitucionalidad de la facultad conferida al liquidador por el numeral p) del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, para lo cual se refirió tanto a la naturaleza del citado Decreto como al fundamento constitucional que tanto en el artículo 36, como en el artículo 19 de la Ley 35 de 1993 tienen, en particular, las normas que en él regulan aspectos del procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso liquidatorio forzoso de entidades intervenidas.

Comoquiera que los razonamientos que, en la ocasión en cita, hizo la Corporación, acerca del ejercicio constitucionalmente válido de las competencias de regulación normativa que, de acuerdo a los artículos 36 y 19 de la Ley 35 de 1993, le permitían al Presidente expedir el literal p) del numeral 9 del artículo 295 del Decreto 663 de 1993, son en todo predicables a la acusación que, por idénticas razones, en la oportunidad presente se plantea respecto del numeral 2º. del artículo 301 ib., resulta pertinente transcribirlos:

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

No obstante que no lo mencione la demanda, estas facultades aparecen reguladas por lo dispuesto en el artículo 19 de la misma Ley 35 de 1993, que habilitó al Gobierno Nacional hasta por el término de tres meses contados desde la vigencia de la misma ley, para señalar los términos y condiciones de la fiscalización de los acreedores sobre la actuación del liquidador, el control y seguimiento de las actividades del liquidador por el mencionado fondo, la forma y términos en los que debe operar la rendición de cuentas a los acreedores, sus acciones en caso de desacuerdo o inconformidad, los recursos administrativos que procedan contra las decisiones que adopte.

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

... En el caso en examen se trata apenas de la habilitación legislativa para incorporar al mencionado estatuto orgánico del sistema financiero, las modificaciones ordenadas por la misma ley en lo que correspondiera a aquel estatuto y las nuevas disposiciones que se podían expedir en materia del procedimiento aplicable por el liquidador; obviamente, dentro de éste se encuentra el régimen de liquidación de las entidades a que se ha hecho referencia, siendo perfectamente válida desde el punto de vista formal la mencionada incorporación”.

Y más adelante, agregó:

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

...

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

...”

Así las cosas, por este aspecto, la norma acusada será declarada ceñida en todo a la Constitución, comoquiera que no se advierte desbordamiento de las atribuciones constitucionales que detentaba el Ejecutivo, al tenor de lo dispuesto en los artículos 36 y 19 de la Ley 35 de 1993.

* El proceso liquidatorio forzoso de una entidad financiera, y la supuesta violación a la igualdad de los acreedores, a causa de la prohibición de compensar automáticamente y por fuera del proceso liquidatorio.

Debe la Corte, a este respecto, comenzar por señalar que, como bien lo anotan tanto el señor apoderado de la Superintendencia Bancaria como el Procurador General de la Nación en su concepto, los antecedentes legislativos de la figura de la compensación en los procesos liquidatorios desvirtúan las aseveraciones del accionante pues, evidencian que no es cierto que, históricamente, se hubiese autorizado la compensación por vía general, en forma

automática o por fuera del proceso liquidatorio.

Todo lo contrario. En las regulaciones anteriores -Ley 45 de 1923, artículo 57; Ley 57 de 1931, artículo 6º. y Decretos 2216 y 2217 de 1982, artículo 3º., numeral 10- la compensación se previó en forma facultativa, bajo supuestos determinados y siempre dentro del proceso liquidatorio.

Así, en la norma últimamente citada, a este respecto, se dijo:

“Artículo 3º.- El Superintendente tendrá la guarda y administración de la masa de bienes de la entidad intervenida y, como tal, los siguientes deberes y facultades:

...

10. Celebrar toda clase de actos y contratos así como transigir, comprometer, compensar, desistir, restituir los bienes recibidos en prenda, cancelar hipotecas y representar a la entidad en las sociedades en las que sea socia o accionista.”

Ahora bien, a los efectos de este fallo, resulta pertinente señalar que en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el contenido normativo que se cuestiona, pertenece a la Parte Undécima que regula el “Procedimiento para la toma de posesión y liquidación de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria”.

Concretamente, el artículo 301, numeral 2º. cuestionado, se inserta en el Capítulo III, relativo al “Proceso de Liquidación Forzosa Administrativa” que el artículo 293 ib., define como:

“... un proceso concursal y universal, que tiene como finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.”

En lo que concierne a la acusación que en este estrado se examina, debe, además, tenerse en cuenta que el literal i) del numeral 9º. del artículo 295 ibídem, confiere al liquidador designado por el director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras las siguientes facultades:

“ i) Celebrar todos los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, incluidos los negocios o encargos fiduciarios que faciliten su adelantamiento, restituir bienes recibidos en prenda, cancelar hipotecas y representar a la entidad en las sociedades en las que sea socia o accionista, así como transigir, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, siempre que no se afecte la igualdad de los acreedores de acuerdo con la ley.”

Así las cosas, de interpretar el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993 que se cuestiona, con lo preceptuado por el artículo 295, numeral 9º. literal i), se infiere inequívocamente que la compensación que prohíbe el numeral 2º. del acusado artículo 301 del Decreto 663 de 1993, es la automática e indiscriminada que pudiera tener lugar por fuera del proceso liquidatorio, pues es claro que el literal i) del numeral 9º. del artículo 295

del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sí la autoriza, al prever que el liquidador tiene la facultad de compensar dentro del proceso liquidatorio, respecto de casos concretos y de obligaciones específicas, a condición de que, al efectuarla, no afecte la igualdad de los acreedores, que es la misma condición a la que la supedita el artículo 1720 del Código Civil.

Por ello, tampoco encuentra la Corte que tenga fundamento el cargo que aduce una supuesta modificación a las reglas sobre procedibilidad de la compensación previstas en el artículo 1720 del Código Civil. Contrariamente a lo sostenido por el demandante, halla que las reglas sobre la compensación facultativa aplicable en el proceso liquidatorio forzoso de una entidad financiera, de acuerdo al numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993 en concordancia con el literal i), numeral 9º. del artículo 295 ibídem, son enteramente consonantes con las estatuidas en materia civil, como quiera que en ambos regímenes se contempla su improcedencia cuando con ella se afecte la igualdad de los acreedores.

Para esta Corte, una compensación anterior al proceso liquidatorio que operase en forma automática y por vía general, resulta constitucionalmente inaceptable, pues, ciertamente, si se permitiera que, en esa hipótesis a través de la compensación, el acreedor de una entidad liquidada recibiera la satisfacción de su crédito, éste no entraría al prorratio a que están sujetos los otros acreedores, y ello constituiría una verdadera injusticia frente a los demás acreedores, quienes sí están obligados a hacerse parte en el proceso concursal, para poder obtener el pago de sus acreencias.

Por ello, la Corporación estima que de aceptarse la tesis del accionante según la cual la compensación debe operar en forma automática y por fuera del proceso liquidatorio, en presencia de una intervención forzada ocurriría que se estaría privilegiando a aquellos acreedores que siendo deudores, pudieron compensar anticipadamente sus obligaciones con la entidad liquidada, con sacrificio injusto de los otros acreedores, pues estos, por la vía de la disminución de la masa activa, verían aún más difícil la recuperación así fuese parcial de sus acreencias.

Conclúyese de lo anterior que por este aspecto, la acusación no prospera, pues, paradójicamente la compensación legal, antes del proceso liquidatorio sí comportaría desconocimiento del principio de igualdad, según quedó analizado.

En efecto, de acuerdo con el principio según el cual el patrimonio del deudor es prenda general para responder de sus obligaciones con los acreedores, se explica el fundamento de la norma acusada.

Ella coloca en pie de igualdad a todos los acreedores quirografarios, de tal suerte que todas sus deudas sean satisfechas en la misma proporción, con el patrimonio del acreedor que se encuentra en un proceso concursal, principio que se conoce como "par conditio creditorum."

En esas condiciones, es claro que si el actor tacha el numeral 2º. del artículo 301 del Decreto 663 de 1993, presuntamente, de desconocer la igualdad de los acreedores, es más bien, a causa de los efectos prácticos que la interpretación aislada de esta norma, ciertamente produce, en la aplicación del literal i) del numeral 9º. del artículo 295 ib., cuyo verdadero sentido y significado sufre grave distorsión, si no se le interpreta

sistemáticamente con el conjunto de disposiciones que regulan las facultades y los deberes del liquidador, la finalidad del proceso liquidatorio, y en fín, con el trasunto axiológico que informa este proceso, según la regulación que del mismo hace el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues sólo en tal conjunto sistemático es que puede discernirse el verdadero significado que en él adquiere el principio de igualdad de los acreedores.

Así las cosas, la interpretación que, acerca del significado y alcance del principio de igualdad de los acreedores en el proceso liquidatorio postula la Corte en esta Sentencia, tiene como fundamento el deber que le asiste de asegurar la igualdad y la vigencia de un orden justo, así como el de hacer efectiva la justicia material, que proclama el Preámbulo y los artículos 1º. y 2º. de la Constitución Política, pues, como ya quedó esclarecido, el principio de igualdad de los acreedores en el proceso liquidatorio, ha de interpretarse como un mismo tratamiento para todos los acreedores quirografarios.

Por ello, no encuentra razón que pudiese hacer constitucionalmente plausible que la compensación operase en forma automática, y por fuera del proceso liquidatorio. Así lo decidirá.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declárase INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 1.8.2.3.26 del Decreto 1730 de 1991, por carencia actual de objeto.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 301, numeral 2º. del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), únicamente por los cargos analizados en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En relación con la Ley 45 de 1990, véanse las Sentencias C-252/94 y C-269/99; con el Decreto 1730 de 1991, las Sentencias C-558/92; C-024/93; C-465/93; C-557/93; C-057/94; C-252/94; C-271/94; C-700/99. En relación con la Ley 35 de 1993, consúltense las Sentencias C-211/94; C-252/94; C-267/94; C-560/94; C-496/98; C-675/98. En relación con el Decreto 663 de 1993, Véanse las Sentencias C-037/94; C-057/94; C-061/94; C-188/94; C-211/94; C-248/94; C-252/94; C-308/94; C-360/94; C-028/95; C-053/95; C-452/95; C-552/96; C-496/98; C-479/99; C-584/99; C-700/99; C-747/99.